



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

SEGURIDAD ECONÓMICA EN  
LA UNIÓN EUROPEA

TESIS

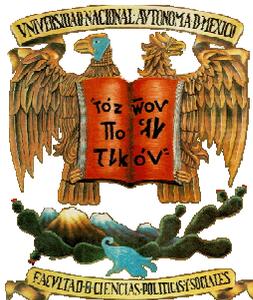
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES  
PRESENTA:

VERÓNICA DE LA CONCHA RIVERA

ASESOR: MTRO. ROBERTO PEÑA GUERRERO

MÉXICO, D.F.

SEPTIEMBRE DE 2010





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Mi más sincero y profundo agradecimiento a Dios, a mi familia, profesores y a la Universidad Nacional Autónoma de México por haberme apoyado durante todo este trayecto hasta alcanzar una meta más en mi formación profesional.

De manera especial a mi mamá, papá y hermanas quienes siempre se han preocupado por mí y porque no me falte nada. Sin ellos no podría haber llegado hasta aquí, es para ellos esta tesis.

A mis profesores, cuya labor ha sido fundamental para mi formación académica y personal.

A mi asesor, el profesor Roberto Peña Guerrero, que sin su ayuda este trabajo no se hubiera llevado a cabo de la misma manera.

A mis sinodales, y en particular al profesor Carlos Ballesteros Pérez por sus correcciones tan puntuales sobre mi investigación.

A todos, muchas gracias.

# Seguridad Económica en la Unión Europea

<i>Introducción</i> .....	6
<b>1.0. Acercamiento al concepto de Seguridad Humana</b> .....	<b>10</b>
1.1. El propósito original del Estado.....	11
1.2. El proceso de globalización .....	15
1.3. Nuevo contexto nuevas amenazas.....	18
1.3.1. Amenazas relacionadas con la violencia .....	20
1.3.2. Amenazas relacionadas con el subdesarrollo.....	23
1.4. Seguridad Humana y sus diferentes interpretaciones.....	24
1.4.1. Perspectiva Canadiense.....	30
1.4.2. Perspectiva Japonesa .....	34
1.4.3. Una doctrina de Seguridad Humana para Europa.....	37
1.5. Conclusión.....	40
<b>2.0. La integración económica y monetaria de la Unión Europea: costos y beneficios.</b> .....	<b>41</b>
2.1. La razón de ser de la Unión Europea.....	41
2.1.1. El Mercado Único Europeo .....	44
2.1.2. Integración Monetaria.....	49
2.2. El Sistema Europeo de Bancos Centrales.....	52
2.2.1. Política Fiscal de la Unión Europea .....	54
2.2.2. Pacto de Estabilidad y Crecimiento .....	60
2.3. El presupuesto comunitario .....	67
2.3.1. Críticas al Presupuesto .....	69
2.3.2. Los costos de la ampliación al Este.....	72
2.4. Conclusión.....	78
<b>3.0. Política Regional de la Unión Europea como promotora del desarrollo sostenible. ¿Un paso más cerca de la Seguridad Económica?</b> .....	<b>79</b>
3.1. Acercamiento teórico e histórico de la Política Regional de la Unión Europea. ....	81
3.1.1. Historia y evolución de la Política Regional.....	83
3.1.2. Los desafíos de la Política Regional de la Unión Europea .....	88
3.2. La Política Regional de la Unión Europea en el período actual.....	95
3.2.1. Objetivo 1 o de Convergencia.....	96
3.2.2. Objetivo 2 o de Competitividad Regional y Empleo .....	102
3.2.3. Objetivo 3 o de Cooperación Territorial Europea .....	104
3.3. Conclusión.....	110

<b>4.0. Política Social de la Unión Europea.....</b>	<b>111</b>
4.1. De los valores a la creación del Estado de Bienestar .....	112
4.1.1. El Estado de Bienestar en Europa .....	115
4.1.2. Clasificación de los Estados de Bienestar .....	119
4.2. Política Social de la Unión Europea y riesgos para alcanzar la seguridad económica.....	125
4.2.1. El factor demográfico.....	131
4.2.2. Desigualdades Económicas en la UE y seguridad económica en riesgo.....	136
4.3. El meollo del asunto: pensiones y sector salud.....	141
4.3.1 Pensiones.....	144
4.3.2. Sector Salud.....	150
4.4. Conclusión.....	153
<b>5.0. Política de empleo y exclusión en la Unión Europea.....</b>	<b>155</b>
5.1. Política de Empleo en la Unión Europea .....	155
5.1.1. Estrategia Europea de Empleo.....	159
5.1.2. Desempleo.....	166
5.2. Mercado Laboral .....	173
5.2.1. Capital humano y Sociedad de la Información .....	178
5.2.2. Flexiguridad.....	183
5.3. Exclusión Social.....	189
5.3.1. Exclusión del Mercado Laboral .....	192
5.3.2. Exclusión Económica.....	201
5.4. Conclusión.....	207
<i>ANEXOS</i> .....	208
<i>Conclusiones</i> .....	226
<i>Fuentes</i> .....	234

## Introducción

A finales del siglo XX se manifestaron muchos conflictos en todo el mundo, cuya naturaleza era muy diferente a lo que se conocía y por lo tanto, no se les ha podido dar solución de una manera pronta ni eficiente.

Una de las razones principales para que estos conflictos escalaran a un nuevo nivel de complejidad, está relacionada con los actores y factores que se vinculan con el o los problema(s). Si bien son muchas las causas que les dan cabida y cada caso es distinto, existe un común denominador para entender las características de los conflictos: la debilidad del Estado y en algunos casos el fracaso total de éste. Debilidad, porque a partir del proceso de globalización y por ende la erosión de las fronteras también han surgido nuevas amenazas, desde pandemias hasta crimen organizado y terrorismo. Fracaso, porque existen lugares, donde ni siquiera se ha podido construir el Estado-nación. Sin embargo, en ambos casos esta falla del Estado repercute negativamente en seguridad de las personas.

Es por ello y como consecuencia de los conflictos acaecidos en la década de los noventa que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), presentó en 1994 su informe sobre "Nuevas dimensiones de la seguridad humana", donde se aborda el cambio de de la concepción de seguridad, de una lógica tradicional centrada en el Estado y su integridad territorial a una visión donde el eje rector es el individuo, a quien se le debe librar de la violencia y de la necesidad, para que así pueda alcanzar su seguridad humana. Este término de seguridad humana fue acuñado en el ya mencionado informe y es una nueva vertiente de la seguridad, aunque eso no significa que se pretenda sustituir a la concepción tradicional de ésta.

Para las Relaciones Internacionales es de vital importancia adaptarse a los cambios mundiales, especialmente si se trata de un nuevo enfoque en un tema tan delicado para la disciplina. Paradójicamente, este es el motivo principal por el cual no ha sido acogido con mucho beneplácito; es decir, aún no se ha reconocido el potencial de este concepto y se ha

optado por prestar atención únicamente a la seguridad tradicional, ya que se considera que no hay gran diferencia entre la seguridad humana y las teorías del desarrollo.

El otro motivo por el cual la seguridad humana no ha tenido mayor empuje es porque aún no existe un consenso en su definición. Esta divergencia es encarnada en las dos escuelas principales que se han preocupado por desarrollar el concepto: la escuela canadiense y la escuela japonesa. La Unión Europea (UE) por su parte, también ha buscado su propia vía en lo relativo a desarrollar la seguridad humana, sin embargo aún es muy incipiente su esfuerzo y su concepción es muy parecida a la desarrollada por Canadá.

No obstante, existe una diferencia fundamental entre la escuela canadiense y la japonesa; la primera, es mucho más pragmática y se aboca más en la solución de conflictos violentos, aunque reconoce que hay un cambio en la naturaleza de éstos y que el fomento del bienestar del individuo es vital para la paz no hace el énfasis necesario en la promoción del desarrollo. La ventaja de esta perspectiva es que aparentemente es más fácil de aplicar, pero, si bien se puede mitigar los problemas no da solución a los factores de raíz, que efectivamente en muchos casos tienen su origen en el subdesarrollo y que posteriormente o a la par se subliman en violencia.

Por otro lado, la escuela japonesa, desarrollada en gran medida gracias a los trabajos de Amartya Sen, toma en consideración los dos pilares de la seguridad humana: "libertad frente al miedo" y "la libertad frente a la necesidad", es en este punto donde radica su virtud pero también su defecto ya que, esta versión maximalista de seguridad humana a pesar de explicar y entender mejor las causas y evolución de los conflictos no es tan fácil de aplicar. Al contar con una óptica integral también las estrategias para acabar con estos problemas han de serlo, sin embargo, la participación de las partes afectadas no está garantizada, por lo que no se llega a una solución.

Estudiar en su totalidad la seguridad humana en la UE resultaría en una tarea titánica, por lo que la presente investigación se enfoca únicamente a estudiar uno de sus componentes: su seguridad económica.

El interés en este tema se debe a que a pesar de que la UE tiene algunos miembros con estándares de vida más altos de todo el mundo y, en general es percibida como una región altamente desarrollada, si se le examina con más cuidado saltarán a la vista muchas disparidades a las que es imperativo se les dé solución.

El objetivo del presente trabajo es tratar de analizar las causas de problemas que afectan a la seguridad económica de sus ciudadanos y las políticas que la UE y los Estados miembros han llevado a cabo no sólo en el aspecto estrictamente económico sino en aquellas políticas que buscan disminuir las disparidades regionales, la pobreza y que velen por el bienestar de las personas, pues todas estas cualidades conforman el concepto de seguridad económica.

Primero se definirá el concepto de seguridad humana y, una vez que se hayan aclarado las diferentes posturas en torno a éste, se abordará el término de seguridad económica, que será la piedra angular del presente trabajo.

Posteriormente, se tratarán las políticas económicas encauzadas a la creación y consolidación del mercado único y de la unión monetaria, que a lo largo de esta investigación se hará mención pues el peso que tienen estos dos aspectos del proceso regional es determinante en las demás políticas de la UE que tienen incidencia en el bienestar y por ende en la seguridad económica.

Acto seguido, se desarrollará la política regional, pues el objetivo que tiene ésta es fundamental para alcanzar la seguridad económica. Es uno de los mecanismos más efectivos que ha tenido la UE para mejorar (y algunos consideran para compensar) la situación económica de los Estados miembros víctimas de las imperfecciones del *laissez faire* y la unión monetaria, además de ser una política que ha justificado el proceso regional.

El cuarto y quinto capítulo van íntimamente ligados al abordar la política social y de empleo de la UE. Ambas políticas tienen una injerencia fortísima en el individuo y la posibilidad que éste tiene para hacerse de un ingreso y una vida digna. Los Estados miembros tienen un margen de acción superior al de la UE y en ambas políticas dependen del sistema de bienestar que manejen. Si bien la UE, no puede intervenir en temas tan delicados

para los Estados de una manera tan activa, es justamente en los puntos sobre los que tiene potestad como en los criterios de convergencia que le permiten tener una presencia notable de facto, cuestión que varios sectores aceptan con renuencia. Dentro de las razones de mayor peso para esta negativa se encuentra una notable segmentación tanto del mercado laboral como de la sociedad, la cual se hace patente a través de diversas manifestaciones de exclusión, que como consecuencia no sólo ha provocado que un número considerable de personas viva en condiciones precarias, sino que ha levantado sentimientos antagónicos entre ciertos grupos y en contra de la Unión Europea misma.

Tomando en cuenta todo lo anterior, el objetivo principal de la presente investigación es dar a conocer los aspectos sobre los cuales la UE debe trabajar más para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos bajo la óptica de la seguridad económica.

## 1.0. Acercamiento al concepto de Seguridad Humana

Las consecuencias de la falta de una interrelación pacífica a lo largo de la historia han sido avasalladoras. Sin embargo, hasta apenas el siglo XIX se planteó la necesidad de velar por lo que hoy se conocen como derechos humanos.<sup>1</sup> Facultades que cualquiera sin importar su situación tiene derecho por el mismo hecho de su condición humana. De dicho paradigma, han surgido nuevos conceptos que buscan garantizarles a las personas una mejor calidad de vida, desarrollo humano y seguridad humana.

Durante los años setentas y ochentas emerge un nuevo pensamiento sobre seguridad, tanto en la producción bibliográfica como en algunas instituciones internacionales y gobiernos.<sup>2</sup> De tal suerte que posible rastrear la idea de seguridad humana hasta la Comisión Brandt, la Comisión Brundtland y la Comisión sobre Gobernabilidad Global.<sup>3</sup>

No obstante, el concepto de seguridad humana no se daría a conocer sino hasta 1994, en el reporte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Nuevas dimensiones de la seguridad humana"<sup>4</sup>, que es un parteaguas en la evolución teórica del campo de la seguridad y de los estudios sobre paz y conflictos. Su finalidad es cuestionar el concepto de seguridad tradicional y llamar la atención de la comunidad internacional, ya que al terminar la Guerra Fría, surgieron amenazas que en la gran mayoría de los casos estaban

---

<sup>1</sup> Algunos teóricos consideran que los primeros pasos pueden remontarse al siglo XIX, con el establecimiento de la ley internacional humanitaria y de la Cruz Roja Internacional. Henri Dunant, un banquero suizo que presenció la cruel batalla de Solferino en 1859, luchó por convencer a los principales poderes en Europa para dar protección y atención a los heridos y al personal médico en el campo de batalla. Fue así que en 1864 sus esfuerzos culminaron en la Convención de Ginebra sobre el Mejoramiento de las Condiciones de los Heridos y Enfermos en Ejércitos en el Campo, mismos que reconocieran la neutralidad de las ambulancias, hospitales situados en el campo y del personal médico, por lo que se les debe garantizar inmunidad. Es así que se funda la Cruz Roja Internacional. Más recientemente, se encuentran elementos primigenios de la doctrina de la seguridad humana en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las Convenciones de Ginebra, las misiones Petersberg (establecidas en 1992 por la Unión Europea Occidental) y en el documento del secretario general de las Naciones Unidas *An Agenda for Peace*. Mary Kaldor. "Human Security. Reflections on Globalization and Intervention". Polity, Cambridge, 2007, pp. 17-22.

<sup>2</sup> Karlos Pérez de Armiñán. "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos", en: *REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS*, No.76, CIDOB, Barcelona, diciembre 2006- enero 2007, p. 61. Disponible en línea en: <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/viewFile/55707/64993>. Consultado el 17 de diciembre de 2007, 15:50 hrs.

<sup>3</sup> Fuente: <http://www.humansecurity-chs.org/>. Consultado el 21 de diciembre de 2007, 17:50 hrs.

<sup>4</sup> Fuente: <http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevasdimensionesSH1994.pdf>. Consultado el 5 de octubre de 2007, 22:30 hrs.

latentes, pero se han manifestado de nuevas maneras y su causa no es fácil de dilucidar, por lo que representan fuertes desafíos para las capacidades del Estado-nación.

### 1.1. El propósito original del Estado

La seguridad humana reconoce otros actores –entre ellos la acción del individuo mismo- para poner orden y librar a los seres humanos de ser amenazados, de ahí que se imperativa la consolidación de la democracia.

Sin embargo, jamás ha soslayarse la actuación del Estado ni suponer que las amenazas que contempla la seguridad humana se contraponen a las del Estado, pues de cierto modo son problemas compartidos. Por ende, resulta prácticamente imposible abordar cuestiones de seguridad pasando por alto al Estado. La causa obedece a que tradicionalmente es el ente idóneo para proteger e imponer orden a una población.

Antes y durante su colapso, el Imperio Romano enfrentó oleadas migratorias invasoras masivas que dieron como resultado la descentralización del sistema europeo. El Estado como se le conoce ahora no existió en la Edad Media, ni la idea de la lealtad hacia el Estado ni tampoco un marcado compromiso de las autoridades hacia la población. Eventualmente el Imperio perdió el control sobre su territorio y se encontró muchas veces amenazado por numerosos monarcas y nobles que competían entre ellos por el poder. El territorio pasó de un reino o ducado a otro, ya sea a través del matrimonio o la guerra.<sup>5</sup>

La creación de unidades políticas superiores fue inhibida constantemente por la guerra. Sin embargo, la inestabilidad ayudó a que se replantearan las relaciones entre los cargos de autoridad política y los ocupantes de los mismos, como una relación basada en la seguridad, aunque este concepto no aparecería sino mucho después. La historia de la

---

<sup>5</sup> S. Neil MacFarlane y Yuen Foong Khong. “Human security and the UN: a critical history”. United Nations Intellectual History Project Series, Indiana, 2006, pp. 30-32.

formación del Estado en Europa, está plagada de opresión y violencia generada por quienes se disputaron el poder.<sup>6</sup>

Luego de la cruenta guerra de los Treinta Años, tiene lugar la paz de Westfalia de 1648, a la cual se le atribuye el surgimiento del Estado-nación. Paradigma por el cual se rige el sistema internacional hasta la actualidad. Fue originalmente concebido como un instrumento mediante el cual se estableciera la ley y el orden en la población dentro de un territorio determinado.<sup>7</sup> El Estado es un ente abstracto, soberano, sujeto de derecho, capaz de declarar guerra o paz, ejerce su control hacia su población dentro de su territorio a través de su gobierno y el aparato burocrático que lo sostiene.<sup>8</sup>

La labor del Estado, originalmente es defender el territorio de otros. Esta función le otorgó legitimidad, "*Protecto ergo oblige* (protejo y por lo tanto soy obedecido), lo que Schmitt considera es el *cogito ergo sum* (pienso luego existo), del Estado".<sup>9</sup>

El poder del Estado en esta época es absoluto, es por ello que el fin del Estado justifica los medios. De ahí que la idea de que el Estado pudiera ser restringido por lineamientos morales para conseguir sus fines (asegurar su permanencia y aumentar su poder) está fuera de discusión. La *Raison d'état* implicaba que las personas en el poder no ligaran los asuntos públicos con las reglas morales que ellos respetarían en la vida privada.<sup>10</sup>

Sin embargo, en el siglo XVII y XVIII, los movimientos que se opusieron al absolutismo encontraron un oasis en la idea de derechos humanos, que estaban basados más allá de un orden universal divino. Así se le dio prioridad a la naturaleza humana y la razón, que guiaría su interés natural en la comunidad.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> *Op. cit.* pp. 32-34.

<sup>7</sup> Thomas Hobbes le da forma a la nueva creación bajo el fundamento filosófico de de la soberanía, la cual en un principio radica en el pueblo pero en afán de su supervivencia éste se la confiere al Estado simbolizado por el monstruo bíblico Leviatán.

<sup>8</sup> Martin Van Creveld. "The Rise and Decline of the State". Cambridge University Press, Nueva York, 1999, pp. 416.

<sup>9</sup> Carl Schmitt. "The concept of the political", en Mary Kaldor, "Human Security. Reflections on Globalization and Intervention", Polity, Cambridge, 2007, p. 3.

<sup>10</sup> S. Neil MacFarlane y Yuen Foong Khong, *op. cit.*, pp. 38-39.

<sup>11</sup> Ernst Troeltsch, 1925, en *op. cit.*, p.40.

Aún así, incluso en el más extremo absolutismo se reconocía la existencia de otros derechos distintos al de los soberanos, derechos que estaban ligados íntimamente a la seguridad del individuo. Aquí, la justificación principal para tal concentración de poder es la necesidad de seguridad y protección. Se ve en este sentido una tradición mucho más enfocada al contractualismo. En este sentido, los individuos se reconocían como racionales, conscientes la ley natural y poseedores de ciertos derechos. En el concepto de constitucionalismo está inmersa la noción de que el poder soberano de las autoridades no es absoluto, sino que está restringido por costumbres y derechos.<sup>12</sup>

Más adelante, en el siglo XVIII, la doctrina de la soberanía popular alcanzó su momento cúlmine en las revoluciones de la época, protagonizadas por Francia y Estados Unidos. Este nuevo pensamiento, permite que se cuestione quién exactamente constituye el pueblo y cómo sus intereses son alcanzados, entre ellos la seguridad. De tal forma que, la respuesta de Rousseau fue que la soberanía recae en el pueblo y sus decisiones son expresadas mediante la participación democrática. Así la soberanía es transferida del individuo, a la colectividad y sublimadas en la voluntad general de nación, por lo que aumentó el nacionalismo.<sup>13</sup>

En el acto de proteger se percibe claramente la distinción territorial entre dónde empieza y termina la potestad del Estado. He ahí su soberanía: el poder de decisión y de hacer que se lleven a cabo sus ambiciones dentro de su territorio, pues será en pro de su población, en pro de la defensa de sus intereses. En este punto, es necesario recalcar la distinción entre funciones internas y externas del Estado, las primeras; tienen que ver principalmente con la preservación del orden de la ley, servicios públicos, políticas socioeconómicas y culturales; mientras que la función externa es la defensa del Estado como un todo.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> *Op. cit.* p., 43.

<sup>14</sup> Mary Kaldor, *op. cit.*, p. 107.

Luego de la Primera Guerra Mundial, el Estado cobró cada vez mayor fuerza, hasta ser reconocido por completo en su papel como referente de identidad y seguridad. Este vínculo favoreció la emergencia del realismo moderno ortodoxo en las teorías de las Relaciones Internacionales.

El realismo se basa en que los únicos actores de importancia a nivel mundial son los Estados; el sistema internacional es anárquico, característica que da forma a la mayor preocupación de los Estados, pues está en riesgo constante su supervivencia -invadir a otro país aún era una práctica sin intenciones veladas- y finalmente para sobrevivir, los Estados deben ayudarse a sí mismos a través de la acumulación de poder, el esfuerzo de construir y mantener el balance de éste y el uso de la fuerza.<sup>15</sup>

Es por ello que el Estado, debe proteger a los suyos por encima de los demás –de lo contrario corre el riesgo de una guerra civil u otra amenaza-, buscar su permanencia en las mejores condiciones posibles, ya que los demás Estados con los cuales se comparte el sistema internacional, de una manera anárquica buscarán lo mismo: el mayor poder posible hasta convertirse en la potencia hegemónica –por la fuerza de ser necesario.

En tiempos de la Guerra Fría este pensamiento fue y es predominante en la teoría realista: la lucha por el poder. Numerosa bibliografía al respecto se produjo, desde “La diplomacia” de Henri Kissinger, hasta “Política entre las naciones” de Hans Morgenthau pasando por “Guerra y Paz entre las naciones” de Raymond Aron, sólo por mencionar a los más representativos del realismo. En dicha literatura, existe la convicción de un mundo *hobbesiano* caracterizado por una anarquía internacional donde los Estados tienen que actuar conforme a lo que su sentido de supervivencia les dicta.<sup>16</sup>

De acuerdo con esa idea tradicional de seguridad basada en el realismo, el Estado monopolizaría los derechos y medios para proteger a sus ciudadanos. El poder de éste y su seguridad son establecidos y expandidos para mantener el orden y la paz.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> MacFarlane, S. Neil y Foong Khong, Yuen, *op. cit.*, p.46.

<sup>16</sup> Mary Kaldor, *op. cit.*, p. 56.

<sup>17</sup> *Idem.*

Aunque eso no significa que otros actores no incidieran en la toma de decisiones de éstos, pues el Estado debe proteger también los intereses de su población, en especial aquella que alimenta el poder del Estado mismo y éste debe asegurar su lealtad.<sup>18</sup>

Actualmente el Estado debe compartir su papel central en el campo de seguridad con una serie de nuevos actores: Organizaciones Internacionales, gobiernos locales y regionales, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), la opinión pública y el mercado.<sup>19</sup> Pese a que éste sigue siendo el proveedor fundamental de la seguridad, suele fracasar en este aspecto y en lo concerniente al contrato social, aspectos que la seguridad humana refrenda y que son elementales para la justificación del Estado-Nación mismo.

## 1.2. El proceso de globalización

La popularidad del término globalización se debe parcialmente a su ambigüedad y su facilidad para asumir diferentes connotaciones. Apoyada por quienes se benefician en la producción, consumo, liberalización e innovación, así como la creencia de que los valores que le sirven de estandarte serán abrazados por el resto de la comunidad internacional rebasando así las barreras culturales. Sin embargo, también es rechazada por quienes se sienten excluidos del sistema, así el concepto adopta una faceta amenazante que exacerba la inequidad y la injusticia más que una oportunidad, tanto en el norte como en el sur.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Al respecto Van Creveld lo ejemplifica con General Motors o IBM, el Estado debe asegurar que su población le sea leal de lo contrario gran parte de su *raison d'être* se perdería. Los intereses de General Motors son los intereses de Estados Unidos. Martin Van Creveld, *op. cit.*, p. 337.

<sup>19</sup> Pol Morillas Bassetas. “Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No.76, CIDOB, Barcelona, diciembre 2006- enero 2007, p. 48. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/viewFile/55706/64992>. Consultado el 11 de octubre de 2007, 13:37 hrs.

<sup>20</sup> David Held y Archibugied Koenig. “Taming globalization: frontiers of governance”. Polity Press: Blackwell, Cambridge, 2003, p. 196.

“El término ‘globalización’ ha sido utilizado en una multiplicidad de sentidos. Conceptos como ‘interdependencia global de las naciones’, ‘crecimiento de un sistema mundial’, ‘acumulación a escala mundial’, ‘aldea global’ y muchos otros, tienen raíces en una noción más general de que la acumulación del capital, el comercio y la inversión ya no están confinadas al Estado-nación. En su sentido más general, la ‘globalización’ [se] refiere a los flujos transnacionales de mercancías, inversión, producción y tecnología.”<sup>21</sup>

No obstante, la globalización tiene implicaciones más profundas que el mero ámbito económico como en el aspecto cultural, de ahí a que se le asocie con términos como liberalización, modernización, *occidentalización* y universalización.<sup>22</sup>

Es cierto que desde siempre han habido otros actores o factores que repercuten en las decisiones de un Estado al grado de encaminarlas a fines específicos, pero desde que en los años setentas se intensificó el desarrollo tecnológico y las comunicaciones, se cambió la concepción de tiempo y espacio para cualquiera que estuviera inmerso en tal revolución. Pronto ambas dimensiones se volverían irrelevantes o manipulables, cambiaron la forma de comportamiento y valores de generaciones enteras en cuestión de años. Todo ello fue posible gracias al progreso tecnológico que trajo consigo la carrera armamentista, que permitió una mayor interconexión e interdependencia tanto a nivel de Estados como de organizaciones, empresas y personas.

Luego de varias décadas de crisis económicas mundiales, donde incluso países desarrollados fueron afectados, se culpó a la intervención del gobierno en los asuntos económicos, fundamentalmente en materia de impuestos y regulaciones del mercado.

Muchos gobiernos, entre ellos el estadounidense decidieron poner en práctica lo que proponía la teoría de *supply side economies*: la disminución de los impuestos, del gasto público

---

<sup>21</sup> James Petras y Veltmeyer. “La globalización: un análisis crítico”, en “La globalización desenmascarada. El imperialismo del siglo XXI”. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 2003, p. 31.

<sup>22</sup> Anthony McGrew y Nana K. Poku (editores). “Globalization, development and human security”. Polity Press, Malden, 2007, p. 3.

y de adelgazamiento del aparato burocrático, privatizaciones y desregularizaciones; en otras palabras, la reducción al máximo de la intervención del Estado en la economía.<sup>23</sup>

De tal suerte que la globalización como la conocemos hoy fue posible gracias a: la evolución del capitalismo mundial, el avance tecnológico y el interés de los países desarrollados como Estados Unidos en velar por los intereses de sus empresas.<sup>24</sup>

Las empresas transnacionales sólo fueron el principio de los múltiples actores que cada vez han tomado mayor fuerza –especialmente gracias al Internet-, la prensa, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil han contribuido a delinear la realidad actual, con aspectos positivos y negativos.

Además hay otros actores que inciden desde lo que se denomina como “la sombra de la globalización”, que amenazan directamente tanto a los Estados como a las personas que viven en ellos: grupos terroristas, células de crimen organizado y grupos beligerantes que a su vez generan o agudizan –aunque no son los únicos responsables- miseria, enfermedades epidémicas, olas migratorias y muerte.

El contexto internacional y los resultados de la globalización han cambiado la escala de las problemáticas, antes visualizadas exclusivamente desde una perspectiva nacional, a un nuevo orden internacional, donde sólo la capacidad de interacción posibilitará a los Estados recuperar capacidades para trabajar junto a otros actores y generar un sistema capaz de satisfacer demandas a nivel nacional, regional e internacional.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Walter Astié-Burgos. “México y Estados Unidos: entre la Cooperación y el Desacuerdo”. Siglo XXI, México D.F., 1998, p. 24.

<sup>24</sup> María Cristina Rosas y Walter Asité- Burgos. “El mundo que nos tocó vivir: el siglo XXI, la globalización y el nuevo orden mundial”. Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 2005, p. 59

<sup>25</sup> Karina Batthyány. “Obstáculos a la seguridad humana. Análisis de los informes nacionales de Social Watch 2004”. Disponible en línea en: <http://www.socialwatch.org/es/informesTematicos/77.html>. Consultado el 21 de diciembre de 2007; 19:45 hrs.

### 1.3. Nuevo contexto nuevas amenazas

*“La batalla de la paz debe liberarse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, en que la victoria significa libertad frente al miedo. El segundo es el frente económico y social, en que la victoria significa libertad frente a la miseria. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurar al mundo una paz duradera...Ninguna de las disposiciones que puedan incorporarse en la Carta posibilitará que el Consejo de Seguridad garantice que el mundo esté libre de guerras, si los hombres y las mujeres carecen de seguridad en sus hogares y en su empleo.”<sup>26</sup>*

Si en la Primera Guerra Mundial, de cada diez personas muertas nueve eran soldados, durante los conflictos producidos por el desmembramiento de la antigua Yugoslavia, las víctimas civiles se situaron en torno al 90% del total.<sup>27</sup>

Luego de que los efectos de la globalización se hicieron presentes tanto para bien como para mal, la Organización de la Naciones Unidas (ONU) hizo un llamado a la comunidad internacional con el afán de que se prestara especial atención a los problemas acarreados por la globalización. Fue a través del informe del PNUD “Nuevas dimensiones de la seguridad humana” de 1994, por medio del cual se dieron a conocer las “nuevas amenazas” a la seguridad de las personas, como la violencia dentro del Estado, que incluye guerras civiles, incumplimiento de los derechos humanos y genocidio; pobreza, enfermedades infecciosas, degradación del medio ambiente, armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas, terrorismo y la delincuencia transnacional organizada.

La diferencia crucial entre tales tipos de amenazas es su naturaleza. Algunas se manifiestan violentamente y otras sumergiendo a las personas en el subdesarrollo y, en muchos casos ambas amenazas se yuxtaponen hasta formar un círculo vicioso.

---

<sup>26</sup> PNUD. “Nuevas dimensiones de la seguridad humana”, 1994. Disponible en línea en: <http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevasdimensionesSH1994.pdf>. Consultado el 5 de octubre de 2007, 23:30 hrs.

<sup>27</sup> Pol Morillas Bassedas, *op. cit.*, p.48.

Es por ello que los pilares que sustentan al término de seguridad humana son: *freedom from fear* –libertad frente al temor- y *freedom from want*<sup>28</sup> –libertad frente a la necesidad.

La razón principal para que este enfoque de seguridad centre su atención en las personas y no en el Estado (como siempre se ha hecho desde su institución con la paz de Westfalia) es la territorialidad. Las nuevas amenazas no reconocen frontera alguna, por lo que el Estado es incapaz de hacerles frente correctamente pues sobrepasan su capacidad en términos espaciales y por lo tanto de la aplicación de su sistema jurídico o del monopolio legítimo de fuerza *webberiano*.

A través de la seguridad humana se pretende dar preponderancia al individuo garantizando su bienestar y dignidad para que pueda explotar sus capacidades, realizarse como persona y si bien, eso es algo que concierne en gran medida al Estado, la comunidad internacional debe hacer lo posible para eliminar obstáculos o amenazas que le impidan alcanzar ese objetivo.

Para enfrentar tales amenazas se da un papel primordial a la sociedad civil, ya que es la única que realmente sabe cuáles son sus carencias y se le estimula a que se conforme en ONGs.

Empero, este concepto –que para algunos no es más que una noción- es altamente cuestionado por su amplitud, misma que imposibilita su correcta puesta en marcha. Por otro lado, muchos dudan de su seriedad al considerar el concepto como idealista.

---

<sup>28</sup> PNUD, *op. cit.*

### 1.3.1. Amenazas relacionadas con la violencia

En lo que respecta a la violencia no es fácil de contraatacar, ésta abarca de cualquier tipo de ataque, incluso psicológico,<sup>29</sup> no obstante, ejemplos de la violencia que atañe a la población directamente conocida como violencia urbana comprenden: homicidio, crimen organizado, terrorismo, violencia étnica y las denominadas nuevas guerras.<sup>30</sup>

A este respecto, el término de *nuevas guerras* fue acuñado por Mary Kaldor, en su intento de tipificar la transformación de los medios, motivos, ocurrencia y finalidad de la guerra en el sentido tradicional.<sup>31</sup> Las nuevas guerras reciben su nombre también por su naturaleza, no son guerra civil, ni son causadas propiamente por grupos insurgentes o de liberación, de hecho la mayoría de las veces quienes las llevan a cabo son mercenarios. A diferencia de las guerras interestatales, las cuales fueron muy frecuentes durante toda la historia de la humanidad hasta el fin de la Guerra Fría, éstas suelen ser intraestatales, aunque pueden llegar a ser transnacionales. Al decir transnacionales, no significa que esta nueva guerra ocurra entre dos países como tradicionalmente se concibe, más bien se refiere a que los gobiernos de los países involucrados en el conflicto no se han declarado la guerra formalmente, sino que existen grupos subversivos independientes que asolan a las poblaciones sin tener contemplación alguna de las fronteras.

---

<sup>29</sup> Hay cuestiones como la de género que no se pueden abordar correctamente sino es con una perspectiva integral, ya que está en el límite de la libertad frente al miedo y la libertad frente a la necesidad. Una constatación más de que un enfoque reducido no es suficiente para la seguridad humana. Fuente: <http://www.un.org/spanish/conferences/Beijing/mujer2021.htm> Empero, si bien, los estudios sobre seguridad se han centrado en enfoques estructurales y macro. Frente a ellos, numerosas autoras feministas han adoptado un enfoque a escala micro, al analizar el impacto de los conflictos sobre las mujeres. De este modo, han abierto las puertas a análisis desagregados, de abajo hacia arriba, centrados en grupos sociales y personas con características específicas. Karlos Pérez de Armiñán, *op. cit.*, p. 65.

<sup>30</sup> Naturalmente, las guerras tradicionales detentan contra la seguridad del individuo, sin embargo son cuestiones relativas netamente a la seguridad tradicional. Por otro lado, se observa el aumento de las redes criminales que acrecientan la violencia urbana, particularmente en países de América Latina. En Brasil sobresale la violencia urbana, particularmente la dirigida a jóvenes pobres, como uno de los obstáculos centrales a la seguridad humana. En este sector de la población, el índice de homicidios es casi 10 veces superior que en la población en general. Karina Batthyány. *Op. cit.*

<sup>31</sup> Mary Kaldor, *op. cit.*, p. 42.

Otra característica es que quienes las llevan a cabo –grupos beligerantes a cargo de un señor de la guerra- no tienen ambiciones políticas reales, sino que se encargan de saquear a la población, vivir a través de ella y de arrebatar la ayuda internacional que se le brinda a su país. Esto último ha causado gran controversia, pues se examina si efectivamente se está ayudando más que perjudicar a la población con la intervención extranjera y/o de Naciones Unidas.

Pero la mayor característica es su naturaleza obscenamente violenta, y la razón es la falta de un Estado consolidado, por eso se les denomina como *Estados fallidos*. Éste es el principal obstáculo para que se les pueda enfrentar, ya que el poder está disperso entre los señores de la guerra, y quienes deberían encargarse de gobernar sólo usan su puesto como un medio de enriquecimiento personal. Al no haber ninguna estructura que dé la mínima prueba de fuerza o de contrapeso a los demás señores de la guerra, no importa cuántos esfuerzos realice la comunidad internacional, el conflicto continuará.

Prueba de ello es su duración tan prolongada, por lo general más de diez años, y más importante aún, en las misiones de paz de la ONU independientemente de los escándalos - como en Somalia o Ruanda- que pueda haber no atacan al problema desde su raíz, sólo tratan de eliminar algunas de sus manifestaciones, en ocasiones sin éxito y beneficiando al agresor.

En estos nuevos conflictos, los civiles no son sólo peones, sino blancos y vehículos de complicadas luchas por el poder. Además la estructura que sostiene la duración de los mismos es claramente internacional que involucra narcotráfico, tráfico de armas, diamantes y demás bienes que se comercian en el mercado negro. El crimen y la corrupción no son sólo auxiliares en conflictos como en África Occidental o los Balcanes, sino han sido factores clave para la continuidad de las guerras, así como en el fomento de las guerras de limpieza étnica en estos lugares. En otras palabras, los civiles son instrumentos de la guerra.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Robert McRae y Don Hubert (editores). “Human security and the new diplomacy: protecting people, promoting peace”. McGill-Queen’s University Press, Quebec, 2001, p. 21.

Münkler hace una comparación entre estas nuevas guerras y las que dieron lugar a la creación del Estado-nación, en donde concluye que la diferencia fundamental es que en las nuevas guerras, los combatientes no están interesados en la formación de un Estado ni de otra organización política superior, sino que su objetivo primordial es el enriquecimiento personal. Es así que Münkler considera que el uso desmesurado de las armas pequeñas y su fácil comercialización, las minas antipersonales, la violación masiva de mujeres y niñas para desmoralizar a la población, la propagación del VIH/SIDA, el empleo de niños como soldados, desplazados, olas migratorias, robos, saqueos y la transnacionalización del conflicto por medio de la intervención de otros Estados, son estrategias en pro de toda una economía de guerra, en la que además de beneficiarse los combatientes, las potencias con una industria armamentista fuerte también sacan provecho y prolongan el conflicto. Este factor tiene mayor peso que otras causas como problemas étnicos<sup>33</sup> o por la búsqueda de un cambio de régimen o de gobierno.<sup>34</sup>

Otra amenaza crucial es el terrorismo. Aunque éste no sea nuevo, desde el 11 de septiembre es un concepto que ha tomado una fuerza colosal al grado de que en ocasiones se utiliza indiscriminadamente. El terrorismo se manifiesta cuando una población se siente altamente amenazada o ya ha sido violentada por un grupo determinado, actualmente se le asocia con el fundamentalismo religioso.

Sin embargo, al parecer de al parecer de Duffield, la guerra contra el terrorismo se ha prestado para dar importancia a una visión 'más dura' de seguridad, y hace a un lado otras amenazas incluidas las del subdesarrollo.<sup>35</sup>

Por otra parte, el crimen organizado es el azote de países con altos grados de corrupción, se hace presente a través de mafias y tiene un sinnúmero de campos de acción, desde narcotráfico, hasta secuestros, lavado de dinero, pasando por piratería, pornografía infantil y trata de blancas.

---

<sup>33</sup> Aunque éstos entrañan razones tan variadas como: desacuerdos religiosos, ruptura en la autoridad del Estado, corrupción y hasta rumores en la escasez de alimento. Robert McRae y Don Hubert, *op. cit.*, p. 22.

<sup>34</sup> Herfried Münkler. "The new wars". Traduc. Patrick Camiller, Polity, Cambridge, 2005, pp. 78-89.

<sup>35</sup> Karlos Pérez de Armiño, *op. cit.*, p.72.

Las nuevas guerras, el terrorismo y el crimen organizado tienen en común, al igual que todas las demás amenazas a la seguridad humana que las fronteras no son un límite para ellos, las saben burlar y también al poder del Estado socavando el uso de la fuerza que es prerrogativa de éste.

### 1.3.2. Amenazas relacionadas con el subdesarrollo

Como ya se ha expresado con anterioridad, la seguridad humana hace un esfuerzo por vincular las amenazas a la integridad física de las personas con las amenazas a desarrollar sus capacidades pobremente por falta de oportunidades. La perspectiva amplia de seguridad humana provee un énfasis especial en temas relacionados con el desarrollo humano, pues considera que una de las posibles causas de conflictos violentos es directamente proporcional con el grado de subdesarrollo en el que se vive.

Al definir seguridad humana, el ex Secretario General de la ONU Kofi Annan planteó que esta noción: "en su sentido más amplio, involucra mucho más que la ausencia de conflictos. Incorpora el tema de los derechos humanos, la buena gobernabilidad, el acceso a la educación y la salud, además de asegurar que cada individuo tenga las oportunidades y la capacidad de elección necesaria para el cumplimiento de todo su potencial."<sup>36</sup>

La Asamblea General de las Naciones Unidas dio a conocer en 1986, la *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. La Declaración, recogió las aportaciones de los años sesentas referentes a economía del bienestar e impacto de la ecología. Además hace alusión al desarrollo como: "...un proceso global, económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos, sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan."<sup>37</sup> Del mismo modo, el artículo 1 de la Declaración

---

<sup>36</sup> Karina Batthyány, *op. cit.*

<sup>37</sup> Rafael Grasa Hernández. "Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana", en: *REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS*. No.76, CIDOB, Barcelona, diciembre 2006- enero 2007, p. 24.

establece que: el derecho al desarrollo es inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.<sup>38</sup>

Más adelante, en 1994 Boutros Boutros Ghali citó cinco dimensiones de desarrollo en el aludido Informe de 1994: 1) la paz, base fundamental y prerrequisito del desarrollo; 2) el crecimiento económico, primordial para el progreso; 3) la protección del medio ambiente para la sostenibilidad; 4) justicia; y 5) la participación y la democracia como bases del buen gobierno.<sup>39</sup>

El desarrollo humano y la seguridad humana se vinculan íntimamente con la equidad, la sostenibilidad, el crecimiento y la participación.<sup>40</sup>

Las amenazas relacionadas con el subdesarrollo van más allá del mero aspecto económico, pero éste tiene una preponderancia que impulsará o atrasará otros sectores como el de salud, educación y dependiendo de su enfoque, será la relación que tenga con el medio ambiente.

#### 1.4. Seguridad Humana y sus diferentes interpretaciones

Si bien el concepto de seguridad humana ha ganado cada mayor simpatía en diferentes gobiernos y en el círculo académico, lo cierto es que el sentido original del concepto peligra.

Mahbub ul Haq, el creador del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en el marco del PNUD en 1990, logró también dar un vuelco en los estudios de desarrollo y bienestar. Es así que cuatro años después del nacimiento del concepto de Desarrollo Humano y en el período en que dio por terminada desde hacía ya tiempo la Guerra Fría, vio la posibilidad de cambiar el enfoque de seguridad, pues era un momento idóneo donde el mundo ya no estaba bajo la

---

<sup>38</sup> *Idem.*

<sup>39</sup> *Op. cit.*, p.26.

<sup>40</sup> Karina Batthyány, *op. cit.*

amenaza de una confrontación abierta entre las superpotencias. Sin embargo, ul Haq no empleó originalmente los términos “libertad frente al miedo” ni “libertad frente a la necesidad”. Éstos, fueron empleados alguna vez por el presidente Roosevelt como parte de una visión de “un mundo fundado en las libertades humanas esenciales.” También en 1945, el Secretario de Estado de esa época Edgard R. Stettinius empleó las dos libertades en su discurso en la Conferencia de San Francisco de Naciones Unidas.<sup>41</sup>

La seguridad humana puede ser empleada para llamar la atención en problemas como pobreza, enfermedad, desigualdad, analfabetismo, sobrecalentamiento global, armas pequeñas, etc. Como ya se ha señalado, desde los ataques del 11 de septiembre y del 11 de marzo, se ha dado preponderancia a las amenazas relacionadas con la violencia, pero lo que no se ha llegado a vislumbrar es que el hecho que haya una clasificación en la que se encuentran dos tipos de amenazas, no significa que se puedan separar o hacerles frente de manera individual. Precisamente lo innovador del concepto de seguridad humana, yace en el reconocimiento de la relación existente entre pobreza y violencia así como entre sus siete esferas: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad sanitaria, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política.<sup>42</sup> A continuación de describirán brevemente cada uno de estos rubros.

- Seguridad económica: es una condición en la cual, una persona cuenta con una fuente de ingreso (por lo general un empleo digno o beneficios otorgados por el Estado), mediante el cual le permitan a la persona no solamente sobrevivir sino vivir dignamente, con pleno goce de los derechos humanos. Entendido este último punto como la plena satisfacción de las necesidades básicas del individuo, hasta el poder hacer frente a las responsabilidades económicas de éste como el pago de impuestos. Un ingreso suficiente como para permitirle participar activamente en la sociedad

---

<sup>41</sup> Shahrbanou Tadjbakhsh. “Human Security in International Organizations: Blessing or Scourge?”, en: *Human Security Journal*. Volúmen 4, París verano 2007. Disponible en línea en: [http://www.peacecenter.sciencespo.fr/journal/issue4pdf/issue4\\_guestEditorial\\_Tadjbakhsh.pdf](http://www.peacecenter.sciencespo.fr/journal/issue4pdf/issue4_guestEditorial_Tadjbakhsh.pdf). Consultado el 9 de diciembre de 2007, 00:30 hrs.

<sup>42</sup> *Op. cit.*

según el contexto cultural del que se trate. Además, la seguridad económica está íntimamente relacionada con la calidad del empleo de las personas, donde el ideal es que éstos se desenvuelvan en las mejores condiciones laborales y no acechados por el miedo constante a ser despedidos.<sup>43</sup>

- Seguridad alimentaria: se relaciona con el acceso al alimento así como la calidad de éste, que no sea perjudicial para la salud.
- Seguridad sanitaria: es la certidumbre de que las enfermedades que pueden amenazar a las personas serán eliminadas o contenidas y que se contará con atención médica rápida y eficaz.
- Seguridad ambiental: los seres humanos dependen de un medio ambiente saludable y tienen derecho a gozar de éste, por lo tanto se debe luchar y velar por su preservación.
- Seguridad personal: está íntimamente relacionada con la salvaguarda de la integridad física y psicológica del individuo.
- Seguridad de la comunidad: es relativa a que la pertenencia de un individuo a un grupo social, étnico o racial no derive en conflictos violentos ni de discriminación, sino que se garantice su preservación cultural.
- Seguridad política: se refiere al respeto de los derechos humanos elementales, entre ellos que es prerrogativa de las personas tener un espacio de expresión que les permita incidir en la toma de decisiones de donde pertenecen. Es decir, participar activamente en un ambiente democrático.<sup>44</sup>

Ahora bien, el PNUD destaca que las amenazas de los aspectos referidos pueden distinguirse como sigue:

---

<sup>43</sup>Fuente: [http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/.../ICRC\\_002\\_0954.PDF](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/.../ICRC_002_0954.PDF) y: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/nobile\\_g\\_m/capitulo1.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/nobile_g_m/capitulo1.pdf). Consultado el 13 de diciembre de 2007, 15:00 hrs.

<sup>44</sup> Fuente: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/nobile\\_g\\_m/capitulo1.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/nobile_g_m/capitulo1.pdf). Consultado el 13 de diciembre de 2007, 15:30 hrs.

- Seguridad Económica: amenazas como desempleo, empleos inseguros, desigualdad de ingreso, pobreza e indigencia.
- Seguridad Alimentaria: insuficiencia en términos de disponibilidad de alimento y posesión de éste.
- Seguridad Sanitaria: enfermedades infecciosas y parasitarias, nuevos virus incluyendo VIH e infecciones respiratorias de aire contaminado.
- Seguridad Ambiental: degradación del aire, agua, suelo y bosques y selvas.
- Seguridad Personal: conflictos, crímenes relacionados con la pobreza y drogas, violencia en contra de las mujeres y niños, terrorismo.
- Seguridad de la Comunidad: Enfrentamientos étnicos
- Seguridad Política: violación de los derechos humanos en cuanto a la participación e incidencia de la sociedad en la toma de decisiones.<sup>45</sup>

Algunos autores, como Ronald Paris, hacen hincapié en que el concepto abarca una gama excesiva dentro de estos dos pilares, desde la seguridad física hasta el bienestar psicológico, que hacen abrumadora la extensión del concepto al grado de imponer una camisa de fuerza tanto en su estudio como en su aplicación.<sup>46</sup> Este defecto ha sido remarcado por diferentes autores, que subrayan que la seguridad humana no es un concepto analítico sino un término que conglomerar valores políticos y morales y progresistas compartidos. Entre los que figuran: la cooperación internacional, el multilateralismo, derechos humanos, bienestar, construcción de la paz. Frente a los valores tradicionalmente dominantes en las relaciones internacionales: interés nacional, seguridad del Estado, poder militar, relaciones de confrontación en un sistema anárquico, etc.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Cristóbal Kay (editor). "Globalisation, competitiveness, and human security". Frank Cass and Company Limited, Londres, 1997, pp. 9.

<sup>46</sup> Paul Battersby, Joseph M. Siracusa. "Globalization and human security". Rowman & Littlefield Publishers, INC., Plymouth, 2009, p. 28.

<sup>47</sup> Andrew Mack. "El concepto de seguridad humana", en Pérez *op. cit.*, p. 68.

Pese a lo anterior, hay quienes concuerdan en que la seguridad humana ha demostrado ser una herramienta importante para el análisis, luego de ser sometida a numerosos análisis y debates. Más bien, el problema principal recae en la dirección que el concepto está tomando, que en realidad no siempre ha sido leal en su intento primario de proponer una visión ética, integral y universal de la seguridad.<sup>48</sup>

En un principio ul Haq, en el reporte del PNUD de 1994 y un año más tarde en su libro "Reflexiones sobre el Desarrollo Humano", define la seguridad humana como una política universal, comprometida con la justicia global y la igualdad, mas no como una herramienta de política exterior en las relaciones internacionales. Es así que muchos de los Estados que promueven la seguridad humana, en realidad han cambiado el sentido universal (es decir, que es aplicable en todos los países) hacia un mero enfoque de política exterior (cuando es el concepto perfectamente aplicable hacia el interior) todo ello con un halo de neorrealismo. Así, han tomado el concepto de seguridad humana como una justificación para la intervención en otros países y como una reforma a su estrategia militar.

Esta lógica es compartida por Canadá, con un abierto ímpetu relacionado con las operaciones para el establecimiento y mantenimiento de la paz y campañas en contra de las minas antipersonales. Por Japón, a través de sus políticas de Ayuda Oficial al Desarrollo y, finalmente por la Unión Europea con su reporte de "Seguridad Humana: una Doctrina para Europa", en donde se hace un llamado a los europeos para comprometerse con "su responsabilidad colectiva de intervenir", más allá de los límites de Europa.<sup>49</sup>

Lo anterior ha sido posible gracias a que años atrás, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal, formuló en su conocido informe (ICISS, 2001) el argumento de que "la soberanía del Estado queda condicionada a que éste proteja los derechos humanos y la seguridad humana (entendida en su visión restringida) de sus ciudadanos, pues en caso contrario quedaría justificada la suspensión del principio de no injerencia, a fin de que sea la

---

<sup>48</sup> Shahrbanou Tadjbakhsh, *op. cit.*

<sup>49</sup> *Idem.*

denominada comunidad internacional la encargada de ejercer tal protección incluso a través, de intervenciones militares.”<sup>50</sup>

Pero desde el punto de vista original de ul Haq, la seguridad humana no es un bien que unos puedan proveer a otros, sino que se concibió para tomar en cuenta las necesidades cotidianas de las personas en todos los países, no era su aplicación únicamente encaminada a través de intervenciones ni ayuda financiera. El cambio debe venir preferentemente desde el interior de los países, aunque no se descarta la ayuda exterior. Otra distorsión del concepto es relativa a intervenciones humanitarias, políticas y militares, sobre todo porque la comunidad internacional está más preocupada por problemas como el terrorismo, armas de destrucción masiva y por los denominados “Estados fallidos”.<sup>51</sup>

Lo más lamentable de la pérdida del sentido original del concepto de seguridad humana, es que en un principio, también entrañaba la esperanza de dirigir todas las voces tanto del sur como del norte en materia de seguridad, pues son problemas compartidos. Pero esta vocación se ha limitado, pues los países desarrollados portavoces del concepto le dan un vuelco diferente, pues en lugar de trabajar conjuntamente con los países afectados por el conflicto, más bien intervienen.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Karlos Pérez de Armiño, *op. cit.*, p.69.

<sup>51</sup> Shahrbanou Tadjbakhsh, *op. cit.*

<sup>52</sup> Robert McRae y Don, *op. cit.*, p. 15.

### 1.4.1. Perspectiva Canadiense

*“Un mundo humano es aquél donde las personas puedan vivir con seguridad y dignidad, libres de pobreza y desesperación, es aún un sueño para muchos y debería ser disfrutado por todos. En un mundo así, a todo individuo debería serle garantizada la libertad frente al miedo y la libertad frente a la necesidad, con la misma oportunidad para desarrollar su potencial humano por completo. Construir la seguridad humana es primordial para alcanzar este objetivo. En esencia, la seguridad humana significa la libertad de amenazas persistentes contra los derechos de la gente, su seguridad o incluso sus vidas.” Human Security Network*

Casi al mismo tiempo de que el informe del PNUD en 1994 fuera publicado, empezaron a surgir intensos debates sobre la capacidad de implementación del concepto de seguridad humana. Diversas voces consideran que es demasiado amplio como para poder ser aplicado.<sup>53</sup> Dicha, visión es compartida por Canadá, uno de los países que más ha promovido la seguridad humana centrándose en la libertad frente al miedo.

Incluso en tiempos de la Guerra Fría, la política exterior canadiense ya tenía en cuenta temas vinculados con lo que ahora se conoce como seguridad humana. Entre éstos destacan: la paz, el desarrollo y la cooperación internacional. Desde la crisis del Canal de Suez de 1956 se inició el modelo de mantenimiento de la paz por Lester B. Pearson, quien construyó el modelo de observación neutral. Dicho modelo ha evolucionado con los años hasta el punto en que Canadá, los países Nórdicos y el Sur de Asia -quienes más se involucraron en el tema-, ahora tratan de involucrarse y buscar una solución a los conflictos de una manera independiente, lo que ha generado que se hagan acreedores de muchas críticas.<sup>54</sup>

Como se ha dicho, Canadá tiene una larga tradición como participante activo en misiones de imposición y mantenimiento de la paz dentro del marco de Naciones Unidas. De tal suerte, que durante la Convención de Ottawa de 1997, se firma el tratado sobre minas

---

<sup>53</sup> Al respecto Keith Krause (2004) hace una fuerte crítica, para él no es más que una lista de la compra”, por lo que pierde buena parte de su utilidad para los políticos y demás grupos involucrados. Morillas, *op. cit.*, p.51.

<sup>54</sup> Robert McRae y Don Hubert, *op. cit.*, p. 42.

terrestres antipersonales, considerado un primer paso significativo en el cumplimiento de la agenda de seguridad humana.

Noruega es otro país que se identifica con la acepción canadiense del término de seguridad humana al mantener una estrecha colaboración con Canadá. Luego de la Convención de Ottawa, Canadá y Noruega fundan la *Human Security Network*.<sup>55</sup> En 1998 ambos países establecen un plan de acción a través de la Declaración de Lysøen, cuyos objetivos principales son: la promoción de la seguridad humana y de los derechos humanos, el refuerzo de la ley humanitaria, la prevención de conflictos así como el fomento de la democracia y la gobernabilidad.<sup>56</sup>

En la posición oficial del gobierno de Canadá, la seguridad humana está relacionada con la protección para los civiles, con base en fortalecer las normas y capacidades para reducir los costos humanos en un conflicto armado. A tal sazón obedecen los siguientes puntos:

- Aumentar el margen de acción, operatividad y tener un personal más calificado para participar en las operaciones de Naciones Unidas.
- La prevención de conflictos mediante el fortalecimiento de la capacidad de la comunidad internacional para evitarlos y resolverlos, al tiempo de fortalecer las capacidades de las personas involucradas de una manera no violenta.
- La responsabilidad del gobierno, enfocada a fortalecer y mejorar su participación en las instituciones públicas y privadas en términos del establecimiento de la democracia en los derechos humanos.

---

<sup>55</sup> La red se constituyó formalmente en 1999 y cuyos miembros (Austria, Canadá, Chile, Costa Rica, Eslovenia, Grecia, Irlanda, Jordania, Malí, Noruega, Países Bajos, Sudáfrica como observador, Suiza y Tailandia) celebran un encuentro anual, cubriendo temáticas como la protección de civiles en conflictos armados, el tratado sobre minas terrestres, la Corte Penal Internacional, la proliferación de armas pequeñas, el tráfico de drogas, el crimen organizado, el papel de los niños en los conflictos armados, etc. Fuente: <http://www.humansecuritynetwork.org/>. Consultado el 29 de octubre de 2007, 23:45 hrs.

<sup>56</sup> *Idem*.

- Seguridad pública, relacionada con el desarrollo de habilidades, capacidades e instrumentos para disminuir el crecimiento del aumento del crimen transnacional organizado.<sup>57</sup>

En esta tónica, Canadá apoya distintos centros de investigación que trabajan con relación a la seguridad humana. El *Human Security Program* del *Department of Foreign Affairs and International Trade* financia proyectos como el *Human Security Center*. Institución que tiene por objetivo principal la divulgación de la información relacionada con esta interpretación de la seguridad humana.<sup>58</sup>

En una manera de reducir el enfoque de la seguridad humana, investigadores de la Universidad de la Columbia Británica del Centro Canadiense de Seguridad Humana, en un reporte sobre Seguridad Humana de 2006, limitan la interpretación del concepto al “estudio de la incidencia, severidad, causas y consecuencias de la violencia global”. Sus estudios se enfocan a los conflictos relativos a la asistencia humanitaria para las víctimas de la guerra y las condiciones bajo las cuales se promueve y mantiene la paz dentro y entre los Estados. De tal forma que se hace más estrecha la visión de la seguridad humana pues sólo se centran en las causas inmediatas y consecuencias de los conflictos, pero no se ven las causas de fondo.<sup>59</sup>

Otra de las críticas que se le pueden hacer al esfuerzo canadiense, es que más allá de su posible insuficiencia al promover la versión minimalista del concepto, es justamente la manera en la que ésta es aplicada; por lo general se hace referencia a misiones para la imposición y mantenimiento de la paz, lo que muchas ocasiones la población receptora califica de intervención.<sup>60</sup> Sobre todo, después de que en 2001 la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal diera a conocer el ya citado informe ICISS, y más aún cuando en la Cumbre Mundial de 2005 presentó: *La Responsabilidad de Proteger (RdP)*. Aquí se

---

<sup>57</sup> Naciones Unidas. “Definitions of Human Security. United Nations Definitions”. Disponible en línea en: <http://www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art1442.pdf>. Consultado el 8 de abril de 2010, 14: 29 hrs.

<sup>58</sup> Morillas, *op. cit.*, p.52.

<sup>59</sup> Paul Battersby, Joseph M. Siracusa, *op. cit.*, p. 28

<sup>60</sup> Morillas, *op. cit.*, pp. 49-50

establece que “los Estados están obligados, individual y colectivamente, a proteger a sus poblaciones del genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica. Se trata de un principio que no se contradice con la soberanía ni con la igualdad entre los Estados. [...] [Ya que] En la soberanía responsable no cabe ambigüedad alguna sobre la obligación del Estado de proteger a su población de abusos graves y de la necesidad de actuar cuando de la violencia contra la propia población se trata. Cuando un Estado incumple manifiestamente sus obligaciones, la comunidad internacional debe tomar las riendas para impedir o detener las atrocidades.” La RdP de hecho, fue recordada en la Asamblea General de la ONU de julio de 2009 y cada vez se hace de más simpatizantes.

Obviamente esta postura ha sido recibida entre aplausos y descontento, pues si bien algunos consideran que es un gran avance en materia de derechos humanos, otros lo consideran como una excusa más para que intervengan abiertamente otros países, en especial las potencias.<sup>61</sup>

El concepto de seguridad humana queda así vinculado al principio de la responsabilidad de proteger, que como ya se ha dicho, es juzgada como una posición oportunista al tergiversar el concepto de seguridad humana y actuar bajo esa rúbrica.

---

<sup>61</sup> Mónica Serrano. “La responsabilidad de proteger”, el País, 24 de julio de 2009. Disponible en línea en: [http://www.elpais.com/articulo/opinion/responsabilidad/proteger/elpepiopi/20090724elpepiopi\\_5/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/responsabilidad/proteger/elpepiopi/20090724elpepiopi_5/Tes). Consultado el 10 de abril de 2010.

## 1.4.2. Perspectiva Japonesa

*“La seguridad humana puede ser definida como la preservación y protección de las vidas y a dignidad individual de los seres humanos. Japón sostiene una visión, al igual que muchos países, en la que la seguridad humana puede ser alcanzada sólo cuando el individuo tiene la certeza de una vida libre del miedo y de la necesidad”* Gobierno de Japón.

El entendimiento sobre el desarrollo ha evolucionado en las últimas décadas, tanto en el enfoque como en la sustancia, ya que el proceso es visto universalmente como multidimensional así como multidisciplinario. Asimismo la manera en la que se mide el desarrollo ha cambiado desde 1976, donde éste se medía a través del Producto Nacional Bruto cuando el desarrollo era visto como un sinónimo de crecimiento económico, y no como un proceso a corto, mediano y largo plazo que involucraba más que los aspectos meramente cuantitativos de la economía, sino también los cualitativos e incluso factores sociales, políticos y culturales.

Además de comprender que el desarrollo involucra muchas cuestiones, se ha avanzado en aceptar que no sólo se trata de satisfacer medianamente las necesidades básicas de las personas como alimento, refugio, salud y educación, sino también trabajo, libertad de imprenta y expresión, libertad de circulación, participación política, igualdad, justicia social y la capacidad de hacer frente a las crisis.<sup>62</sup>

Esta visión manifiesta la necesidad de considerar los rasgos ya apuntados en el informe del PNUD de 1994, que incluyen lo dispuesto en la expresión de libertad frente a la necesidad. La definición amplia de la seguridad humana es defendida principalmente por Japón, que hace énfasis en la seguridad humana desde la perspectiva del fortalecimiento de los esfuerzos para luchar contra las amenazas que afectan a las vidas humanas, el estilo de vida, dignidad y pobreza, degradación del medio ambiente, drogas ilegales, crimen transnacional organizado, enfermedades infecciosas como VIH/SIDA, el flujo de refugiados y

---

<sup>62</sup> Cristóbal Kay, *op. cit.*, pp. 8-9.

las minas antipersonales. Para asegurar el “potencial de libertad humana” se debe concentrar en el individuo y en la participación de diferentes organismos internacionales, la comunidad, incluyendo gobiernos y la sociedad civil.<sup>63</sup>

En 1999, Japón estableció un fondo bajo la autoridad de Naciones Unidas, que dos años más tarde ayudó a crear la Comisión sobre Seguridad Humana, misma que Amartya Sen y Sadako Ogata dirigían. La Comisión es fruto de una idea lanzada en la Cumbre del Milenio del año 2000, por parte del entonces secretario general de Naciones Unidas Kofi Annan. En donde la visión de la seguridad humana japonesa oficial presenta un balance perfecto -a diferencia de la perspectiva canadiense- entre la libertad frente al miedo y la seguridad frente a la necesidad, del mismo modo que entre protección y desarrollo.

En un principio, Japón enfocó sus esfuerzos meramente a amenazas relacionadas con la necesidad, lo cual derivó en lo que se conoce como “desarrollismo”, que tuvo características para Japón únicas. Su creencia radica en que el desarrollo económico de la región beneficiaría a todos económicamente incluyendo a Japón.<sup>64</sup> Sin embargo, se cambió de visión al no obtener los resultados esperados.

De cualquier forma, los objetivos que se precisan en la ya citada Comisión buscan aclarar el concepto de seguridad humana -ante las diferentes definiciones- e idear un programa de acción concreto. Igualmente, propone una especie de rúbrica: ‘proteger el núcleo vital de toda vida humana de una forma que enaltezca las libertades humanas y la realización de las personas’.<sup>65</sup>

Si bien Japón tiene una concepción de seguridad humana más incluyente que la de Canadá, ésta no queda exenta de pragmatismo con base en una lógica neorrealista. A este respecto. Otto von Feigenblatt en su libro *Japan and Human Security, 2007*, sostiene que la seguridad humana ha dotado a Japón y a otros países como Canadá y Noruega de un

---

<sup>63</sup> Naciones Unidas. “Definitions of Human Security. United Nations Definitions”. *Op. cit.*

<sup>64</sup> Olenik, 2005 en: Otto Von Feigenblatt, “Japan and Human Security: 21<sup>st</sup> century ODA Policy Apologetics and discursive cooperation”, Chulalongkorn University, Florida, 2007, pp. 120-121.

<sup>65</sup> Fuente: [http://www.mofa.go.jp/policy/human\\_secu/](http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/). Consultado el 13 de diciembre de 2007, 1:48 hrs.

elemento de cohesión para sus políticas exteriores. Permitiéndoles intervenir ahí donde aparentemente cuentan con legitimidad suficiente para robustecer su zona de influencia.<sup>66</sup>

No es mera casualidad que justamente las potencias medias hayan sido quienes tan solícitamente abrazaron el concepto de seguridad humana según sus capacidades.

Canadá a través de la intervención en pro de la paz, debido a que ya contaba con una trayectoria prestigiosa, experiencia y el reconocimiento por parte de la comunidad internacional. Mientras tanto, Japón optó por la concepción amplia de seguridad humana, en parte porque ésta hace un énfasis especial en el desarrollo humano que involucra fuertemente el aspecto económico, el punto fuerte japonés. A partir de ello, Japón se ha valido para tener una política exterior más activa en la zona de Asia-Pacífico a través de la condicionalidad para la cooperación implementada por medio de su Ayuda Oficial al Desarrollo. Siguiendo esta lógica, en los círculos políticos más conservadores se pretende que Japón normalice su estatus como país al ser capaz de contar con un ejército, pues le está prohibido por el artículo 9° de su constitución, no obstante, es uno de los países con mayor gasto militar, es el sexto gastando aproximadamente \$41.75 mil millones de dólares en 2007.<sup>67</sup>

Este último punto, desmiente que la aplicación del concepto de seguridad humana sea completamente idealista. Mientras que la seguridad humana se refiere a la protección y fortalecimiento de las capacidades del individuo. El neorrealismo considera que las políticas bajo este tenor deben siempre buscar la seguridad del Estado y un incremento de su poder con respecto al escenario internacional.

En el caso de la Ayuda Oficial de Desarrollo japonesa, los políticos conservadores han usado discursos de seguridad humana enfocados a promover ciertas políticas compatibles con ambos paradigmas. Sin embargo, forzosamente al emplear de esta manera el concepto se tergiversa su sentido original, que además podría guiar de una mala manera al resto de los esfuerzos internacionales.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Otto Von Feigenblatt, *op. cit.*, p.136.

<sup>67</sup> Fuente: <http://www.globalsecurity.org/military/world/spending.htm>. Consultado el 9 de abril de 2010, 23:30 hrs.

<sup>68</sup> Otto Von Feigenblatt, *op. cit.*, pp. 64-66.

### 1.4.3. Una doctrina de Seguridad Humana para Europa

En 2003, un equipo internacional de expertos, presidido por Mary Kaldor presentaron el Reporte de Barcelona que por título tiene *Una doctrina de Seguridad Humana para Europa: Reporte del Grupo de Estudio de Barcelona sobre las Capacidades de Seguridad de Europa*. Dicho reporte fue escrito en el contexto de la Política de Seguridad y Defensa Europea e incluye recomendaciones dirigidas al entonces Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Javier Solana. Uno de los aspectos más rescatables de dicho reporte es que resalta las implicaciones operativas en adoptar una política de seguridad humana.

Este reporte está a favor de siete medidas operativas: “la primacía de los derechos humanos, una autoridad política clara, multilateralismo, un enfoque ascendente, el uso de los instrumentos legales y el uso apropiado de la fuerza.”<sup>69</sup>

Para llevar a cabo tales medidas, se exalta el enfoque ascendente, referido a la comunicación, consulta, diálogo y asociación con la población local para mejorar la alerta temprana, la recolección de información confidencial, la movilización de apoyos locales, la implementación y sostenibilidad. Por otro lado se pretende la creación de una “Fuerza de Respuesta de Seguridad Humana”, compuesta por 15 000 hombres y mujeres, de los cuales al menos una tercera parte serían civiles (policías, observadores de derechos humanos, especialistas en desarrollo y en cuestiones humanitarias, administradores, etc.). Finalmente, se trata de establecer un nuevo marco legal que regirá tanto la decisión de intervenir como las operaciones que se lleven a cabo.

Como se puede observar, la Unión Europea (UE) está siguiendo la misma línea de pensamiento que la canadiense al dar preponderancia a la necesidad frente al miedo. Sin embargo, tiene sus particularidades como la creación del concepto de “egoísmo

---

<sup>69</sup> Reporte de Barcelona en: Monica den Boer y Jaap de Wilde (editoras). “The Viability of Human Security”. Amsterdam University Press, Ámsterdam, 2008, p.12.

inteligente".<sup>70</sup> Concepto que parte de la idea de que los conflictos en otras partes del mundo afectan directamente a la UE, por lo tanto es menester eliminarlos o mitigarlos a tal grado de que no lleguen a ese punto. Dicho lo anterior, la seguridad humana no tiene por qué ser percibida como un acto filantrópico o de buena voluntad pura. La seguridad humana a través del egoísmo inteligente busca tener una clara percepción de la realidad: todos los Estados son parte de un sistema internacional en el cual, debido a la gran interconexión entre éstos pueden acarrear amenazas que harán eco en los demás Estados.

Esta interpretación de la seguridad humana obedece a la preocupación europea de situaciones que le atañen de manera muy particular como los Balcanes, el tráfico de personas, quienes en muchas ocasiones son explotadas sexualmente u obligadas a trabajar en la economía ilegal, el narcotráfico, el tráfico de armas, la migración descontrolada, el terrorismo, etc. Lo que ha provocado descontento social y endurecimiento en las políticas de seguridad de la UE.

Sin embargo, hay otras preocupaciones en la mente de los ciudadanos europeos que escapan a la visión de la doctrina de seguridad humana europea. En estudios realizados por el PNUD, la gente en países desarrollados tiende a preocuparse por amenazas relacionadas con crímenes, guerras callejeras de narcotráfico, el esparcimiento de enfermedades como VIH/SIDA, degradación del medio ambiente, ascenso en los niveles de contaminación y el miedo a perder su empleo.

Los resultados de un estudio del Eurobarómetro en 2008, dan sustento a esta tendencia, donde se descubrió que las primeras cinco preocupaciones de los ciudadanos europeos en orden de importancia eran: el aumento de los precios o inflación, la situación

---

<sup>70</sup> Grupo de estudios sobre las capacidades de Europa en materia de seguridad. "Una doctrina de seguridad humana para Europa", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, Barcelona, No.76, Informe de Barcelona, presentado al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, Javier Solana. Barcelona, 15 de septiembre de 2004, diciembre 2006- enero 2007, pp. 166. Disponible en línea en: [http://www.cidob.org/es/content/download/4491/.../76\\_anexo%5B1%5D.pdf](http://www.cidob.org/es/content/download/4491/.../76_anexo%5B1%5D.pdf). Consultado el 17 de octubre de 2007, 00:40 hrs.

económica, el desempleo, la delincuencia y el sistema de salud.<sup>71</sup> Mientras que en otro estudio de 2010, las respuestas más populares que los ciudadanos europeos contestaron referentes a los dos aspectos más importantes en los que la sociedad debería hacer mayor hincapié para afrontar los retos globales fueron: equidad social y protección al medio ambiente.<sup>72</sup>

De hecho si se hace la comparación entre personas ricas y pobres, más que entre países desarrollados y subdesarrollados, se verá que las inseguridades humanas a todo lo ancho del mundo son muy similares. La seguridad alimentaria por ejemplo, ha sido un aspecto del cual Europa ha manifestado miedo, no sólo por la escasez de éste sino por los efectos que las enfermedades de animales puedan tener, pesticidas en frutas y vegetales y la contaminación del agua y la leche. En cuanto a la seguridad económica, la preocupación tanto en países pobres como ricos, aunque difieren, incluyen elementos similares como el desempleo, que se concentra en las personas con baja cualificación o pocas habilidades. La Comisión Europea señala que existe un “mercado laboral de dos velocidades” en Europa. Del lado de la demanda, un mercado de alta velocidad que es dirigido por las nuevas tecnologías y la competencia; pero del lado de la oferta la velocidad es más lenta, debido a la educación y capacitación que no pueden alcanzar a la demanda con el afán de hacerse de nuevas habilidades. Asimismo, otra amenaza a la seguridad económica no sólo es la falta de empleo sino la inseguridad en el trabajo que se manifiesta en una tendencia en aumento hacia el contrato temporal y el trabajo casual (lo que los actores globales han llamado “flexibilidad laboral”, que se analizará en el último capítulo.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> Eurobarómetro. "Eurobarometer 70 Public Opinion in the European Union". *TNS Opinion & Social*, Trabajo de campo: Octubre-Noviembre de 2008, publicación: Diciembre de 2008. Disponible en línea en: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb70/eb70\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_first_en.pdf), p. 21. Consultado el 28 de agosto de 2010, 1:48 hrs.

<sup>72</sup> Eurobarómetro, "Eurobarometer 71 Future of Europe". *TNS Opinion*, Trabajo de campo: Junio de 2009, publicación: Enero de 2010, p.6. Disponible en línea en: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb71/eb713\\_future\\_europe.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb713_future_europe.pdf). Consultado el 28 de agosto de 2010, 2:28 hrs.

<sup>73</sup> Comisión Europea, 1996 en: Cristóbal Kay, *op. cit.*, pp. 10 y 11.

## 1.5. Conclusión

Al comparar los miedos de los ciudadanos europeos, se deja entrever dos cuestiones: la primera, es que la seguridad humana no debe ser vista como una herramienta de la política exterior de los Estados ni, en este caso de la UE; segundo, un concepto tan limitado de seguridad humana pierde la posibilidad de analizar problemáticas para las cuales originalmente fue concebido, como en el caso de las necesidades vinculadas al desarrollo. Razón por la cual a lo largo del presente trabajo se tratarán de analizar precisamente las políticas en la UE relacionadas con uno de los componentes de la seguridad humana de los ciudadanos europeos, en este caso: la seguridad económica, desde la perspectiva original del PNUD, donde se le otorga igual peso a las amenazas relacionadas con el miedo y con la necesidad. Pero lo más importante aún, que esta perspectiva es útil como una herramienta de análisis de las políticas internas de un país y, en este caso de un proceso regional como la UE.

Es así que en este primer capítulo se intentó hacer un esbozo general del concepto de seguridad humana, así como del debate que se cierne sobre éste; si bien, el centro del análisis del presente trabajo gira en torno a seguridad económica, es indispensable para su correcto entendimiento saber de dónde proviene y qué relación tiene con la seguridad humana. También es vital comprender las diferentes maneras de interpretaciones del concepto para evitar confusiones sobre cuál tendrá cabida en el presente trabajo.

A este respecto, los capítulos siguientes se centrarán de lleno en abordar las políticas al nivel de la Unión Europea que inciden en la seguridad económica de sus ciudadanos y con las amenazas que se reconocen a este respecto previamente mencionadas en el capítulo.

## 2.0. La integración económica y monetaria de la Unión Europea: costos y beneficios.

En el primer capítulo del presente trabajo se dio a conocer el debate referente al concepto de seguridad humana y se estableció que para los fines de esta investigación se haría referencia al sentido maximalista de dicho concepto; en el cual, la libertad frente a la necesidad (*freedom from want*) se toma en cuenta. Es particularmente en ese rubro en el que se centrará el resto del trabajo, concretamente en lo relacionado a seguridad económica en la Unión Europea (UE).

Debido a que la seguridad económica se define como la garantía que un individuo tiene de un ingreso constante y satisfactorio, no sólo para cubrir sus necesidades básicas sino para poder costear un nivel de vida digno, tomando en consideración la particularidad del contexto económico y social de éste. Es así que, se analizarán las políticas y medidas que la UE y los Estados miembros han adoptado en lo concerniente a materia económica, y las ventajas y desventajas que han tenido que enfrentar los Estados miembros al acoplarse a ésta y cómo ésta va acorde o no con el objetivo de seguridad económica.

### 2.1. La razón de ser de la Unión Europea

Al proceso regional que se conoce hoy como la Unión Europea en gran medida comenzó en 1945; sin embargo, la idea de la unidad europea es bastante vieja. De hecho, es posible encontrar a lo largo de la historia bosquejos que darían lugar a un pensamiento mucho más articulado que hoy cimienta a la UE. Ya sea en el siglo XIV, con la idea de una unidad cristiana de Pierre Dubois, o la formación un ejército europeo, conjurado por el duque de Sully en el siglo XVII, o la creación de una Dieta Imperial, Parlamento o Estado Europeo en 1693, ideado por William Penn e incluso, hasta el siglo XIX cuando Pierre-Joseph Proudhon anhelaba la formación de una Federación Europea.

Pero no fue sino hasta después de la Primera Guerra Mundial que la idea de la unidad en Europa se hacía cada vez más fuerte en la mente de los políticos. Por lo que en 1923, el Conde Coudenhove Kalergi (fundador austriaco del movimiento Pan-Europeo), hizo un llamado para la formación de los Estados Unidos de Europa. En la misma vertiente, durante el discurso en la Asamblea de la Liga de las Naciones de 1929, el ministro de relaciones exteriores de Francia, Aristide Briand, con el respaldo de su homólogo alemán, Gustav Stresemann, propusieron la creación de una Unión Europea, en el marco de la Liga de las Naciones.<sup>74</sup>

Sin embargo, pese a que la idea de la creación de un bloque europeo es bastante añeja, no es sino hasta 1945 cuando se tomó en serio la conformación de una unión en Europa, luego de que una vez más el continente fue el centro de una guerra como el mundo nunca antes había visto. Las pérdidas humanas y materiales eran abrumadoras, además latía con fuerza la amenaza comunista.

Otro factor de peso es que al terminar la Segunda Guerra Mundial, se hizo patente la división de los aliados más fuertes: Estados Unidos y la Unión Soviética. Europa Occidental no sólo tendría que hacer frente a la Unión Soviética, sino también a sus países satélite. Una nueva guerra comenzaba y Europa estaba en medio, por lo que tenía que recuperarse rápidamente.

Aunque la razón principal para buscar la unidad de Europa era el lograr la paz duradera en su interior, también es cierto que el factor económico fue un importante incentivo. En 1915, el filósofo alemán Friedrich Naumann, estableció que los estados europeos no serían lo suficientemente fuertes para competir en un mundo de mercados, por lo que habría unirse para asegurar la supervivencia.

Fue así que en 1947, en aras de la unidad europea, se establece la Comisión Económica para Europa, cuyo objetivo era lanzar medidas que aseguraran su

---

<sup>74</sup> Ali M. El-Agraa, (editor). “The European Union. Economics and Policies”, Cambridge University Press, Cambridge, 18ava edición, 2007, p.23.

reestructuración económica. Un año después, se fundó por el Reino Unido, Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, la Organización del Tratado de Bruselas, para hacer frente a la amenaza soviética, al mismo tiempo que perpetuaba la alianza contra Alemania.

En 1948, la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) surgió, y un año más tarde se fundó la Asociación de Libre Comercio Europeo bajo iniciativa británica. Paralelamente, Bélgica, Francia, Alemania Occidental, Italia, Luxemburgo y Países Bajos –los seis originales- establecieron la Comunidad Económica Europea. Aunque aún era patente la zozobra de la beligerancia alemana, los demás miembros fundadores sabían que Alemania tenía que volver con su dinamismo económico y que era necesario incluirla en las organizaciones europeas en lugar de aislarla pues sería más fácil tenerla bajo control, por tal motivo en 1951, se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.<sup>75</sup>

La unidad en Europa era necesaria para el restablecimiento económico y éste, a su vez es indispensable para salvaguardar a su población no sólo de la miseria sino de la amenaza comunista. Por tales razones se fundan las organizaciones antes presentadas, en especial la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la Comunidad Económica Europea, mismas que se encargarían de generar entre sus miembros una interdependencia tal que evitaría que un sólo país tratara obtener todo el poder.

Para que efectivamente pudieran existir acuerdos y que los países miembros respetaran lo pactado, era necesario idear una figura, un poder superior al cual los estados miembros respondieran. Es así que nace la supranacionalidad.

Dicha supranacionalidad era entendida como una situación en la que instituciones administrativas internacionales ejercían el poder sobre los estados miembros, y que las decisiones que se tomen deberían ser dentro de un sistema electoral más que por unanimidad. A Reino Unido no le convenía esa preferencia, razón por la cual estuvo reticente a adherirse en los primeros años del proceso de integración.

---

<sup>75</sup> Ali M. El-Agraa, (editor), *op. cit.*, pp. 24-26.

La actual UE que es el resultado de las ideas anteriormente mencionadas y de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (algunos autores incluso se remontarían a la unión de Bélgica, Holanda y Luxemburgo que resultó en el BENELUX), ha evolucionado sorprendentemente, al grado de que la idea de una integración regional ha rivalizado con el poder del Estado, aunque no por ello deje de ser el núcleo tanto de las relaciones internacionales como de la UE.

Puesto que no es la pretensión de esta investigación hacer un recuento de cómo se articuló el proceso de integración de la UE, no se abundará más al respecto; lo que es importante recalcar son los principios y objetivos que perseguía la UE desde que se ideó los cuales son: lograr que Europa fuera un continente pacífico y aumentar su poder económico.

En lo concerniente al resto del capítulo, se abordará someramente las políticas que intervienen directamente en la percepción de un ingreso satisfactorio de la población y en la disminución de las disparidades entre los estados miembros.

### 2.1.1. El Mercado Único Europeo

A pesar de que el plan de integración de la Unión Europea haya sido esgrimido para la consecución de objetivos económicos, lo cierto es que existe un trasfondo político que da lugar a ciertos beneficios. Tales beneficios son representados por la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. Libertades que necesitan de la coordinación de las políticas monetarias y fiscales para cristalizar el crecimiento económico, una mejor distribución del ingreso, el objetivo del pleno empleo y por añadidura garantizar la seguridad económica de sus ciudadanos.

A diferencia de ciertas políticas de la UE, en lo referente al mercado único, éste en general es visto con buenos ojos, debido en parte al hecho de que es el rubro donde más experiencia tiene la UE.

Definido en el Acta Única Europea como “un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de

acuerdo con las disposiciones del presente Tratado.”<sup>76</sup> El Mercado Único Europeo, es sin duda un importante paso para el proceso de integración, aunque no el último peldaño, muchos consideran que en todo caso se materializó con la unión monetaria. El mercado único europeo trajo consigo la eliminación del pasaporte de cada país y de de controles fronterizos interiores<sup>77</sup> –aunque fueron reforzados los controles exteriores- y la eliminación de las barreras tanto arancelarias como no arancelarias de cada uno de los miembros para el comercio de bienes y servicios.

La UE estima que desde 1993 se han creado millones de empleos y cerca de 800 mil millones de euros de riqueza adicional, otros de los muchos beneficios que trajo consigo el mercado único es la disminución de los precios de llamadas telefónicas, la libre elección en casi todos los hogares de la UE sobre qué compañía suministrará gas y electricidad<sup>78</sup> y una mejora sustancial en las líneas de transportes que conectan a la UE, un ejemplo de ello es el Eurostar.

Las medidas para la conformación de un mercado único tienen su origen desde 1957 con el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE)<sup>79</sup>. Sin embargo, luego de tener éxito para la construcción de una unión aduanera, factores internos y externos intervinieron en la profundización de dicho proceso para alcanzar el mercado único: la crisis energética de los setenta y el cambio en la estructura de la economía a nivel mundial en la que se apuesta a la creación de bienes de alta tecnología (rubro en el que Japón y parte del este de Asia son bastante competitivos).

El razonamiento para que se impulsara la integración económica se basó en la teoría de que el libre mercado maximizaba el bienestar, mismo que comulgaba con las líneas a

---

<sup>76</sup>Fuente: El Acta Única Europea, disponible en línea en: [http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_es.htm). Consultado el 9 de febrero de 2009, 15:32 hrs.

<sup>77</sup> La libre circulación de los ciudadanos europeos es garantizada a través del Acuerdo de Schengen, es así que no hay controles fronterizos en 22 Estados miembros de la UE, no obstante, en los referente a Reino Unido, Irlanda, Chipre, Bulgaria y Rumania existen estos controles. Disponible en línea en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s70000.htm>. Consultado el 15 de marzo de 2009, 22:40 hrs.

<sup>78</sup> *Idem.*

<sup>79</sup> Fuente: Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, Tratado CEE - texto original (versión no consolidada), disponible en línea en: [http://europa.eu/scadplus/treaties/eec\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/treaties/eec_es.htm). Consultado el 9 de febrero de 2009, 16:08 hrs.

seguir del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT,) hoy Organización Mundial de Comercio (OMC).<sup>80</sup> Dicha lógica considera que al eliminarse las barreras comerciales y al abrirse los mercados nacionales más empresas podrán competir y por añadidura se bajarán los precios al consumidor al tiempo que se le darán más opciones para que éste elija entre una gama más amplia de productos y servicios. Por otra parte, el mercado único sirve como un espacio seguro donde las empresas pueden posicionar más fácilmente sus productos en el mercado global. Para asegurarse de que no hubiera competencia desleal la UE ha formulado una política antimonopolio, la cual también vigila que las empresas no cometan *dumping* o se repartan el mercado.<sup>81</sup> Debido a que la UE trata de eliminar todos los obstáculos para que se cumplan y mantengan las cuatro libertades, los países deben comprometerse a reconocer las cualificaciones de los ciudadanos europeos que soliciten trabajo.<sup>82</sup>

A pesar de ello, en la práctica los ciudadanos de la UE tienen problemas para que se les reconozcan su nivel de cualificación, el que se les reembolsen costos de atención médica u obtener alguna prestación social, cuestión que ha llamado la atención de Alain Lamassoure (ex Ministro y Secretario Nacional a cargo de los Asuntos Europeos en el partido francés *Union pour un Mouvement Populaire*), quien realizó un reporte titulado *European Citizens and*

---

<sup>80</sup> Ali M. El-Agraa, (editor), *op. cit.*, p. 109

<sup>81</sup> La Unión Europea al igual que Estados Unidos y Japón ha instituido políticas contra el monopolio, si bien éstas no son tan estrictas. El fundamento de la política de Competencia tiene sus bases en los artículos 85 y 86 del Tratado de Roma. El primero, prohíbe la manipulación de los precios a través de acuerdos que limiten la producción o la repartición de los mercados. Aunque el artículo es flexible en el sentido de que se pueden aplicar excepciones a dichas reglas si coadyuva a la producción o distribución de bienes y, si a final de cuentas se les otorga a los consumidores una participación justa. Mientras que, el artículo 86 hace referencia al comportamiento anticompetitivo de las empresas, prohíbe los precios depredadores, contratos inflexibles y las prácticas comerciales desleales. En el último de los casos, la Comisión tiene el poder para imponer multas y anular los contratos, además desde 1989 también puede vigilar y regular las fusiones entre empresas. Fuente: Karl E. Case, Ray C. Fair, Ángel Carlos González Ruiz. "Principios de microeconomía". Traduc. Ángel Carlos González Ruiz, Prentice Hall Hispanoamericana, Naucalpan, Estado de México, cuarta edición, 1997, p. 387. Sin embargo, ha habido casos en los que las empresas se reparten el mercado. Unilever y Procter & Gamble son dos ejemplos de multinacionales que se han dividido el mercado de los países del Este -antes incluso de que fueran incorporados a la UE. No se obtuvieron los resultados esperados pues la mayoría de empresas nacionales hubieran tenido que cerrar. Es así que en el verano de 1999 Procter & Gamble despidió 15.000 trabajadores de su plantilla internacional, afectando sobre todo a Europa Occidental. La razón de que se presenten prácticas desleales en el mercado es que uno de los *lobbies* más importantes en la UE, la Mesa Redonda Europea de Industriales (ERT), resguarda los intereses de las grandes empresas en Europa gracias a su posición en la cúpula de poder de la UE. Corporate Europe Observatory. "¡A por el Este!: los Intereses de la Industria Europea Occidental en la Ampliación de la UE.", Corporate Europe Observatory, 2001, p.5. Disponible en línea en: <http://revistas.ucm.es/cee/15766500/articulos/PAPE0101220009A.PDF>. Consultado el 8 de abril de 2009, 23:15 hrs.

<sup>82</sup> Fuente: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s70000.htm> Consultado el 18 de abril de 2009, 04:40 hrs.

*Community Law Implementation.* En el cual se identifican los problemas que tienen que enfrentar en su vida diaria para gozar de la libertad de circulación, desde el reconocimiento del título de los ciudadanos, el problema con los fondos de pensiones, de servicios de salud, el derecho de la libertad de ejercer una profesión hasta problemas como el matrimonio y la custodia legal de los hijos.<sup>83</sup> Son problemas graves si se considera que de no garantizarse la libertad de circulación y las implicaciones que esto acarrea, tampoco se puede garantizar el sustento económico de un ciudadano europeo y por ende tampoco su seguridad económica.

En algunos casos la ley sí existe, pero hay un caos en la recepción del derecho de la UE a nivel nacional, regional y local. De tal suerte que en lo referente al reconocimiento de las cualificaciones -en lo cual las Universidades son las que tienen en parte la responsabilidad-, se tenga que tratar caso por caso a falta del marco jurídico o de su implementación práctica. Es así, que un ciudadano europeo muchas veces no sabe cuál es el trámite necesario para su situación particular, desde la obtención de un empleo hasta para solicitar el reembolso por algún gasto médico, lo que dificulta la eficiencia del Mercado Único y, en el caso del reconocimiento de la cualificación se pone en riesgo de exclusión al individuo.<sup>84</sup>

Es así que, el proceso de la consolidación del Mercado Único no ha sido fácil y aún se presentan deficiencias, otro ejemplo es que el mercado de servicios no se ha abierto tanto como el de bienes. Por lo que en 2006 se aprobó una ley que permite a las empresas prestar sus servicios transfiriéndolos desde su matriz; sin embargo a las economías de Europa del Este consideran que la ley reducirá las oportunidades para sus compañías de bajo costo. Pero como el sector de los servicios forma el 60 % de la economía de la UE se antoja de necesario

---

<sup>83</sup> AER position on the report. "European Citizens' and Community Law Implementation" adopted at the meeting of the Standing Committee Institutional Affairs in Paris, 9 & 10 October 2008, Asamblea de las Regiones de Europa, 2008. Disponible en línea en: [http://www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/GoverningBodies/Bureau/Paris\\_2008/Institutional\\_Affairs/Adopted\\_Documents/EN-AER\\_position\\_Lamassoure\\_Report.pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/GoverningBodies/Bureau/Paris_2008/Institutional_Affairs/Adopted_Documents/EN-AER_position_Lamassoure_Report.pdf). Consultado el 16 de abril de 2009, 00.17 hrs.

<sup>84</sup> *Idem.*

facilitar el proceso como levantar las barreras que enfrentan las compañías que quieren operar fuera de su país de origen con miras a estimular la competitividad y el empleo.<sup>85</sup>

De la misma manera ha habido retrasos en la apertura de los servicios financieros y transportes aéreos y ferroviarios en especial, en mercados nacionales que aún no han logrado una compenetración sustantiva con el mercado único. Como se verá más adelante, la fragmentación fiscal en los Estados miembros también ha sido un obstáculo para la libre circulación de capitales. Por lo que la mayoría de los servicios financieros se liberalizó en 2005, pero ése es sólo el primer paso. En marzo de 2007, los ministros de la UE acordaron unificar los regímenes de pagos nacionales y se han reducido los gastos bancarios transfronterizos, de tal suerte que se ha estimulado el consumo al permitir el uso de tarjetas de crédito y débito de otros países miembros y el envío de dinero.<sup>86</sup>

A pesar de los beneficios que otorga el mercado único, también es cierto que la competencia cada vez más encrudecida a nivel mundial y el desempleo hicieron que los gobiernos nacionales protegieran sus economías. Debido a que las reglas ya estaban dispuestas por el GATT, y el tratado de la CEE, sólo las barreras no arancelarias pueden ser utilizadas, he ahí el “nuevo proteccionismo”.<sup>87</sup> El cual trajo consigo problemas técnicos, que a menudo eran políticamente sensibles y objeto de un largo proceso legislativo a nivel interno, una de las razones por las cuales el progreso en la armonización ha sido muy lento.<sup>88</sup>

A pesar del nuevo proteccionismo, había cierta preocupación por la actuación de las economías de la Comunidad Europea (CE), pues tenían un lento crecimiento. Los grandes

---

<sup>85</sup> Huw Jones, “UE busca evitar enfrentamiento entre países por ley de servicios”. Disponible en línea en: <http://www.economista.es/empresas-finanzas/noticias/13907/03/06/UE-busca-evitar-enfrentamiento-entre-paises-por-ley-de-servicios.html>. Consultado el 17 de abril de 2009, 21:07 hrs.

<sup>86</sup> Fuente: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s70000.htm>. Consultado el 17 de abril de 2009, 22:10 hrs.

<sup>87</sup> Además deviene en la formación de fenómenos económicos como: nuevas corrientes comerciales (*trade creation*), que consiste en el reemplazo de producción interna cara por una importación más barata de un socio comercial; y, también está el efecto de desviación del comercio, en el que se reemplazan las importaciones a bajos costos del exterior por importaciones más caras de los socios comerciales. Para Viner y Byé la creación de comercio era inocua al no afectar al resto del mundo pero la desviación del comercio no lo es. Ali M. El-Agraa (editor), *op.cit.* p. 109.

<sup>88</sup> Ejemplo de ello, es la definición de *chocolate* en Reino Unido, que era mucho más laxa que en el resto de Europa, ya que ésta permitía que fuera considerado como *chocolate* incluso aquéllos productos que tuvieran un alto índice de grasas y sustancias que no fueran cocoa, por lo que las manufactureras de Reino Unido tuvieron que cambiar su receta para homologar sus estándares al los del resto de los miembros. Ali M. El-Agraa, *op. cit.* pp.130 y 131.

negocios comenzaron a ver una segmentación de los mercados de la CE provocada por la dificultad de la competencia internacional, por ello era imperativa la armonización. En 1984, la nueva Comisión presidida por Jacques Delors, creó un Libro Blanco, una estrategia que exigía: la armonización en materia de salud, seguridad, medio ambiente y protección al consumidor. Habría un mayor control en la emergencia de barreras no arancelarias y reconocimiento mutuo de los productos hechos y vendidos al interior de la UE para que gozaran de la libertad de circulación.<sup>89</sup>

La garantía de las cuatro libertades son la piedra angular del mercado único, cierto es que no queda exento de críticas y que aún los beneficios no son equitativos tanto entre Estados miembros como entre sectores, pero sí hay una mejora en las condiciones de vida y una preocupación por la promoción del desarrollo humano, que invariablemente repercutirá en alcanzar la seguridad económica de los ciudadanos europeos.

Por otra parte, para consolidar la libertad de circulación de capitales y con ello mejorar el desempeño de las otras tres libertades, fue necesario dar un gran paso en el proceso de integración al hacer realidad la integración monetaria. Es así que, tanto la integración económica como la integración monetaria son dos caras de la misma moneda íntimamente relacionadas, por lo que es fundamental que tengan un buen funcionamiento, si bien, la integración monetaria presenta mayores complicaciones.

### 2.1.2. Integración Monetaria

El 1 de Enero de 1999, la moneda única de la UE denominada euro fue la moneda oficial de la UE, aunque no fue sino hasta el 1 de enero de 2002, cuando se emitieron por primera vez los billetes y monedas. La creación de la zona euro (como se le denomina a los países miembros que adoptaron dicha moneda) marcó el principio de la tercera etapa del plan para alcanzar la unión monetaria, la cual está detallada en el tratado de Maastricht. Concebida para la

---

<sup>89</sup> Ali M. El-Agraa (editor), *op.cit.*, p. 131 y 132.

promoción del crecimiento y desarrollo de la economía europea, la integración monetaria se logra a través del establecimiento de una moneda única que reemplaza a las demás monedas nacionales y promueve la libre circulación de capitales. De tal suerte que se abre paso a la deseada integración del *state of capital markets*.<sup>90</sup>

Dicho proceso fue vislumbrado desde el Tratado constitutivo de la CE, en el que se previeron tres etapas, a saber: la primera fase, que va de 1 de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1993 en la cual se consigue la libre circulación de capitales entre los Estados miembros y una mayor coordinación de las políticas económicas y cooperación entre los Bancos Centrales. La segunda fase abarca del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1998, aquí ya hay un intento de convergencia de las políticas económicas y monetarias de los Estados miembros -a través de la puesta en marcha de ciertos instrumentos como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con el fin de garantizar la estabilidad de precios y el saneamiento de la situación de las finanzas públicas. Finalmente, la tercera etapa que se extiende del 1 de enero de 1999 hasta la fecha, en la cual se crea el Banco Central Europeo, se fijan los tipos de cambio y se introduce la moneda única.<sup>91</sup>

Las tres etapas han contribuido a la construcción de los elementos que en la práctica son definitivos para la Unión Económica y Monetaria (UEM): una armonización de las políticas monetarias, una reserva común de divisas y un único banco central o autoridad monetaria, con lo cual se facilita la liberación de las transferencias de capital.<sup>92</sup>

El que todos los Estados miembros de la UE formen parte del Mercado Único, no necesariamente significa que formen parte de la zona euro, que incluye sólo a los que han adoptado el euro como su moneda y acatan la política monetaria del Banco Central Europeo (BCE).

Actualmente, Estados Miembros como Reino Unido y Dinamarca se han negado a la adopción de la moneda única mediante la cláusula de "no participación", sin embargo la zona

---

<sup>90</sup> Jo Shaw, Jo Hunt & Chloë Wallace. "Economic and Social Law Of The European Union". Palgrave Macmillan, Reino Unido, 2007, p. 183.

<sup>91</sup> Fuente: <http://www8.madrid.org/gema/fmm/monogra14.htm>. Consultado el 26 de abril de 2009, 00:23 hrs.

<sup>92</sup> Jo Shaw, Jo Hunt & Chloë Wallace. *op. cit.*, p. 183.

euro cuenta con 16 miembros: Bélgica, Alemania, Irlanda, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países bajos, Austria, Portugal, Finlandia, Grecia, Eslovenia, Chipre, Eslovaquia y Malta.<sup>93</sup> Mientras tanto, Suecia, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Hungría, Rumania y Bulgaria son candidatos.<sup>94</sup>

Ahora bien, un proceso de tal magnitud presenta ventajas y desventajas tanto generales como específicas según sea el caso de cada uno de los Estados Miembros. La UEM funciona y fue concebida para ajustarse a la lógica del libre mercado, y bajo esta óptica se encuentran algunos costos que pueden escapar del control de las instituciones europeas –en especial como se verá más adelante provocado por la falta y a veces imposibilidad de coordinación entre las políticas económicas de los miembros. Entre los costos potenciales de la UEM se pueden observar el que una devaluación sería mucho más perjudicial, sobre todo en los miembros más débiles, donde sus exportaciones son fundamentales para su Producto Interno Bruto (PIB), como resultado se genera inestabilidad en los precios afectando así el resto de las variables económicas y a la Unión Europea.<sup>95</sup> Además, hay autores quienes consideran que con la UEM aumenta el comercio interno a expensas del comercio con los no miembros de la zona euro.<sup>96</sup> En el mismo sentido, la volatilidad del tipo de cambio euro-dólar, puede desincentivar el comercio y exacerbar la vulnerabilidad en las economías nacionales. Mientras el euro fluctúa, importaciones, exportaciones, la distribución del empleo y la producción de los países quedan sujetas al mismo movimiento.<sup>97</sup>

Por otra parte, la integración monetaria vuelve más competitivo al euro con respecto al dólar o el yen, a su vez que reduce la dependencia de la UE frente al dólar; pese a ello, éste

---

<sup>93</sup> Fuente: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/the\\_euro/the\\_euro6482\\_es.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/the_euro/the_euro6482_es.htm). Consultado el 8 de abril de 2009, 23:35 hrs.

<sup>94</sup> Cabe aclarar que antes de que a los Estados Miembros les sea permitido entrar a la zona euro, deben cumplir con los “criterios de convergencia”, presentar reportes al Banco Central Europeo (BCE) y a la Comisión, por último la decisión final queda en manos del Consejo de Ministros.

<sup>95</sup> Fuente: <http://homepage.ntlworld.com/peter.micklem/euro/costsandbenefits.htm>. Consultado el 8 de abril de 2009, 23:15 hrs.

<sup>96</sup> Frankel y Rose. “An estimate of the effect of common currencies in trade income”, citado: en Ali M. El-Agraa, *op. cit.*, p. 196.

<sup>97</sup> William Mitchell, Joan Muysken y Tom Van Veen. “Growth and Cohesion in the European Union”. Edward Elgar Publishing Limited, Reino Unido, 2006 p.70.

sigue siendo un factor de suma importancia en la economía y finanzas a nivel mundial y no debe pasarse por alto su influencia en los mercados y por añadidura en la economía misma de la UE, he ahí las repercusiones de la crisis de 2008.

Aunque actualmente es muy vulnerable, el euro ha sido capaz de proporcionar mayor estabilidad a la actividad empresarial y macroeconómica. Ha brindado protección contra los movimientos especulativos al reducir la incertidumbre de la especulación, lo que motiva al capital a transferirse donde es más retribuido, ha eliminado los costos de transacción respectivos a las operaciones de cambio e impulsado el comercio transfronterizo y la integración financiera.<sup>98</sup>

En cuanto a desventajas se refiere, en una unión monetaria que estimula la circulación del capital, es de esperarse que éste sea invertido en aquellos lugares donde es más factible que sea rentable y no necesariamente en regiones donde se necesita impulsar la economía; es decir, existen centros donde se acumula el capital en detrimento de una transferencia equitativa. Además, se ha cedido la toma de decisiones al BCE, los bancos centrales nacionales ya no tienen instrumentos para la regulación de su moneda según sean sus necesidades, pues es el BCE se encarga de decidir sobre la emisión de la moneda y su devaluación o reevaluación, tomando en cuenta a todos los estados miembros de la zona euro, lo cual puede no satisfacer completamente a cada uno de ellos.<sup>99</sup>

## 2.2. El Sistema Europeo de Bancos Centrales

Cuando el euro fue introducido como moneda común el 1 de Enero de 1999, el BCE, oficialmente asumió la responsabilidad de la política monetaria para los países que lo adoptasen. Mientras el mandato del BCE, quedó establecido en artículo 105 del Tratado de la Unión Europea -que al igual que alguna vez lo hiciera el *Bundesbank*, básicamente aboga por

---

<sup>98</sup> Fuente: [www.eurunion.org/espanol/EUFocusEsp/EUFocus-EMU-Jan2009Esp.doc](http://www.eurunion.org/espanol/EUFocusEsp/EUFocus-EMU-Jan2009Esp.doc). Consultado el 8 de abril de 2009, 23:20 hrs.

<sup>99</sup> Larry Neal. "The Economics of Europe and the European Union". Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 115 y 116.

mantener la estabilidad de los precios- la independencia política del BCE fue garantizada de dos maneras: al instaurar que los bancos centrales de cada uno de los miembros fueran formalmente independientes de sus gobiernos y al hacer la toma de decisiones del Consejo de Gobierno del BCE formalmente independiente de la Unión Europea.

Al conjunto de los Bancos Centrales Nacionales (BCN) que han adoptado el euro<sup>100</sup> y el Banco Central Europeo se les conoce como Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).<sup>101</sup> Los BCN de los Estados miembros que no pertenecen a la zona euro, si bien forman parte del SEBC con un estatuto especial que les permite dirigir sus respectivas políticas monetarias nacionales, no pueden intervenir en la toma de decisiones concernientes a la política monetaria de la zona del euro.

Para cumplir su principal objetivo que es la estabilidad de los precios, el SEBC define y ejecuta la política monetaria, lleva a cabo operaciones de cambio de divisas, así como la posesión y gestión de las reservas oficiales de las éstas, vela por el correcto funcionamiento de los sistemas de pagos de la zona euro, la emisión de billetes, la actuación de las entidades de crédito y la estabilidad del sistema financiero.<sup>102</sup>

Sin embargo, en lo que respecta al BCE no tiene la responsabilidad inmediata en la supervisión del sistema bancario ni en la estabilidad financiera, que son de la competencia de los países de la UE.<sup>103</sup> Por lo que para lograr su objetivo primordial aplica lo que se conoce como "estrategia de política monetaria", la cual tiene sus cimientos en la definición cuantitativa de estabilidad de los precios y en el análisis económico y monetario.

---

<sup>100</sup> Una vez que un Estado miembro ha adoptado el euro, el tipo de cambio acordado entre su moneda nacional y el euro en el período de transición es irrevocable. Los Estados miembros que no pertenecen a la zona euro pueden escoger el ligar sus monedas al euro por medio del mecanismo del tipo de cambio (MC II). Bajo este mecanismo las monedas participantes fluctúan en un margen de +/- el 15 por ciento. Si lo amerita, una moneda recibe ayuda mediante la intervención (compra o venta) para mantener el tipo de cambio dentro de los límites del grupo, es como una nueva versión de la "serpiente europea" que coexiste con la unión monetaria. Fuente: <http://www.eurunion.org/espanol/EUFocusEsp/EUFocus-EMU-Jan2009Esp.doc>. Consultado el 9 de abril de 2009, 02:30 hrs

<sup>101</sup> El artículo 2 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo establece interanual de los precios de consumo inferior al 2%. Fuente: <http://www.ecb.int/mopo/strategy/html/index.en.html>. Consultado el 9 de abril de 2009, 02:30 hrs.

<sup>102</sup> Fuente: <http://www.ecb.int/mopo/strategy/html/index.en.html>. Consultado el 9 de abril de 2009, 03:10 hrs

<sup>103</sup> Fuente: [www.eurunion.org/espanol/EUFocusEsp/EUFocus-EMU-Jan2009Esp.doc](http://www.eurunion.org/espanol/EUFocusEsp/EUFocus-EMU-Jan2009Esp.doc). Consultado el 9 de abril de 2009, 02:40 hrs

El que el BCE, se encargue primordialmente en la estabilidad de los precios por medio de una inflación controlada, puede traducirse subsecuentemente en crecimiento económico. Sin embargo, este papel es el que le ha significado gran parte de sus críticas, ya que al parecer de muchos el BCE ha interpretado su mandato como si su única responsabilidad fuera la de poner atención a la tasa de cambio del euro y a la inflación.<sup>104</sup> La raíz del problema es clara si se toma en cuenta que para que el BCE cumpla cabalmente su objetivo, debe crecer el PIB nominal de la zona euro 5% anual<sup>105</sup> y esta condición está más allá de la jurisdicción del BCE por lo que acota la efectividad en su toma de decisiones.

Otra de las críticas que se le hacen a la política monetaria es que trata de atacar todos sus problemas con una solución. Es decir, si bien la política monetaria que lleva a cabo el BCE, tiene incidencia en controlar la inflación, éste no puede controlar sus efectos en los países de la zona euro luego de la adopción de dicha medida. Por lo que se ha sugerido se cambien los objetivos mismos del BCE, en donde se incluya el tener en consideración las variables de empleo y crecimiento económico además del control de precios. Para lograrlo, también se necesita que el BCE establezca tasas de interés, de manera que se estimule el crecimiento y el pleno empleo.<sup>106</sup>

### 2.2.1. Política Fiscal de la Unión Europea

La política fiscal es fundamental para asegurar el buen funcionamiento del mercado único e incluso la estabilidad del euro, es por ello que la UE trata de cerciorarse de que éstos no interfieran con el objetivo del empleo ni que obstruyan alguna de las cuatro libertades.<sup>107</sup>

En la práctica muchas deficiencias en la política fiscal de la Unión se dan por la falta de la armonización de ésta. Concretamente la armonización fiscal se entiende como el arreglo

---

<sup>104</sup> *Idem*

<sup>105</sup> Larry Neal, *op. cit.*, p. 121.

<sup>106</sup> William Mitchell, Joan Muysken y Tom Van Veen, *op. cit.*, p.68.

<sup>107</sup> Fuente: [http://europa.eu/pol/tax/overview\\_es.htm](http://europa.eu/pol/tax/overview_es.htm). Consultado el 11 de mayo de 2009, 20:33 hrs.

y la aplicación en reglas comunes de recaudación de impuestos en la UE, que involucra el determinar qué es lo quedará sujeto a los impuestos y acordar la base de éste.<sup>108</sup>

Sin embargo, la UE no tiene la potestad para crear ni aplicar impuestos, esa es responsabilidad exclusiva de los Estados miembros, pero lo que si hace es establecer ciertas pautas a seguir, entre ellas el Pacto de Estabilidad y Crecimiento - se tratará más adelante- la determinación de límites de cierto tipo de impuestos, así como el velar que se respeten principios como el de no discriminación y evitar la doble imposición.

La armonización se hace cada vez más imperante en la medida en que surgen problemas para la libre circulación de factores de trabajo, capital y mercancías.

En ese sentido, en el breve capítulo 2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea sobre Disposiciones Fiscales; el artículo 90, prohíbe la discriminación. Ningún Estado miembro podrá gravar directa o indirectamente productos de los demás Estados miembros con tributos superiores a los que se aplican a productos nacionales similares. Tampoco está permitido para los Estados miembros la imposición tributaria sobre los productos de otro Estado miembro con la finalidad de proteger otras producciones.

El artículo 91 prohíbe rembolsar impuestos en exportaciones que excedan el impuesto interno, el artículo 92 también trata sobre los reembolsos en las exportaciones y finalmente el 93, ofrece las bases legales para la adopción de medidas de armonización a la legislación nacional en lo referente a otras maneras de recaudación de impuestos indirecta, ya que dicha armonización es necesaria aunque insuficiente para asegurar el establecimiento y funcionamiento del mercado interno. Es así que la armonización ha quedado confinada en casos donde más frecuentemente la política fiscal indirecta impacta en la libre circulación de

---

<sup>108</sup> Según la UE, el ingreso total por recaudación tributaria en 2008 fue de 26.5% del PIB de la UE de los 27; de los cuales, 13.0% provienen de impuestos indirectos y 13.1% de impuestos directos. Lo cual demuestra la importancia de este rubro para la UE. Fuente: “Government finance statistics - Summary tables 1/2009”, Eurostat, 2009, p.6. Disponible en línea en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-EK-09-001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-EK-09-001). Consultado el 19 de abril de 2009, 03:45hrs.

bienes, servicios, personas o capital y el derecho de establecimiento de compañías e individuos.<sup>109</sup>

La política fiscal en la UE se divide en dos a saber: la fiscalidad directa, que es competencia exclusiva de los Estados miembros que se traducen en impuestos del ingreso recaudados de los salarios, sueldos y corporaciones, éstos no tratan de afectar el precio de las materias primas o servicios profesionales. La otra rama es la fiscalidad indirecta, que afecta a la libre circulación de mercancías y a la libre prestación de servicios, ésta es cobrada exclusivamente al consumo a través del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Instituido en 1977, el IVA opera bajo las bases comunes gobernadas por los directivos de la UE, aunque las tasas de los impuestos varían entre los estados miembros. Otro impuesto indirecto son los impuestos especiales o accisas.<sup>110</sup>

La razón para la intervención de la UE en el IVA radica en que éste puede interferir con el buen funcionamiento del mercado único y la competencia leal entre las empresas, tomando en cuenta esos motivos, entre los artículos a los que se les aplican normas comunes de impuestos se encuentran: la gasolina, las bebidas alcohólicas y cigarros.<sup>111</sup>

Sin embargo, la armonización ha sufrido de falta de coordinación entre los Estados miembros, y si por una parte ha habido logros en cuanto armonización directa, lo cierto es que se necesita también un armonización de la política fiscal directa, ya que ésta incide en el factor de movilidad de trabajo y capital.

Por ejemplo, cuando un ciudadano europeo va a otro país a trabajar, muchas veces se da el problema de que los ingresos que son el resultado de determinada actividad serán gravados por un régimen impositivo diferente que el de los nacionales de tal país. Situación que se presenta porque el régimen que aplica para los trabajadores transnacionales, actúa bajo el supuesto de que sólo se gravan los ingresos obtenidos en el país de origen del trabajador,

---

<sup>109</sup> Jo Shaw, Jo Hunt & Chloë Wallace, *op. cit.*, pp. 168-169.

<sup>110</sup> M.<sup>a</sup> del Pilar Blanco Corral, Alfredo Iglesias Suárez. “Política Fiscal En La Unión Europea: Antecedentes, Situación Actual y Planteamientos de Futuro”. Universidad de Castilla-La Mancha – Instituto de Estudios Fiscales, DOC. N.º 4/04, 2004, p.23. Disponible en línea en: <http://www.ief.es/>. Consultado el 27 de abril de 2009, 01:57 hrs.

<sup>111</sup> Fuente: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l31057.htm>. Consultado el 27 de abril de 2009, 02:00 hrs.

por lo que no se les da las ventajas fiscales ni las deducciones que disfrutaban los demás trabajadores que permanecen en su país; ya que por falta de intercambio de información y porque muchas veces erróneamente se cree que las ventajas fiscales las obtendrá el trabajador por parte de su país. Otra situación, es que tanto el país de residencia del trabajador como el nuevo país al que fue a laborar, le cobren impuestos haciendo que la persona tenga una carga fiscal excesiva.

La Comisión ha tomado cartas en el asunto, el 21 de enero de 1993 elaboró una recomendación para terminar con las medidas discriminatorias, pero las recomendaciones no son de carácter jurídicamente vinculante, por lo que no ha habido una mejora significativa<sup>112</sup>. También está la cuestión del régimen que se aplica al personal altamente cualificado, ya que éste les otorga incentivos fiscales promoviendo una "fuga de cerebros". Otro problema son las diferencias en el gravamen sobre las pensiones entre los Estados miembros. Por ejemplo, una persona que trabajó en un determinado Estado miembro y contribuyó a través de sus impuestos a su fondo de pensiones en éste, después se va a trabajar a otro Estado miembro; dependiendo de cuál sea éste último, hay casos según el país, en el que no se le gravan impuestos al trabajador y por lo tanto no contribuye a su plan de pensión,<sup>113</sup> lo que compromete su futuro económico.

Entre los problemas planteados en el factor de capital, es muy común el caso de que un ciudadano que obtiene su renta en determinado país de la Unión no se le practica retención fiscal, y la administración fiscal de su país de origen no recibe información sobre la percepción de dichas rentas, lo que puede dar oportunidad para que el ciudadano transfiera su renta en un tercer país, que tiene menor presión fiscal. Justamente es la falta de intercambio de información y la gran disparidad entre las políticas fiscales de los Estados miembros la que puede dificultar la lucha contra el fraude, o en su defecto la doble

---

<sup>112</sup> M.<sup>a</sup> del Pilar Blanco Corral, Alfredo Iglesias Suárez, *op. cit.* p.9.

<sup>113</sup> *Op. cit.* p.10.

imposición, que es cuando una renta o un sólo bien está sujeto a una mismo impuesto en dos o más países a un tiempo.<sup>114</sup>

Para tratar los problemas principales de la armonización fiscal indirecta, se han establecido dos principios, los cuales fueron plasmados en los artículos 95 y 96 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, éstos son: igualdad en el tratamiento de los productos y la no discriminación. La armonización de la imposición indirecta se ha buscado mediante un proceso que conlleva tres etapas: neutralidad fiscal para el comercio intracomunitario, simplificación del procedimiento administrativo y la creación a largo plazo de un mercado único aboliendo las fronteras fiscales. Actualmente, las tasas de IVA son muy variadas. En lo que atañe a los impuestos especiales o accisas, por lo general son aplicados a bienes con una elasticidad de precio rígida para desincentivar su consumo por razones de salud como es el caso de las bebidas alcohólicas y los cigarrillos, aún así existen diferencias en el gravamen de éstos.<sup>115</sup>

No obstante, la UE, han realizado esfuerzos para lograr el buen funcionamiento de su política fiscal, como la implementación del programa Fiscalis (2003-2007), que fue creado mediante la Decisión 2235/2002/CE del Parlamento Europeo y Consejo. Fiscalis fue el tercer programa de acción comunitario del sector de fiscalidad y con un campo de acción en los 27 Estados miembros, Croacia y Turquía. Su objetivo era mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interno al aumentar la cooperación entre éstos. Dicha cooperación se logró por medio del intercambio de información y la promoción del conocimiento de la legislación. Prueba de ello fue el sistema de intercambio sobre el IVA (VIES) o el programa Aduana 2007 (red común de comunicaciones/interfaz común de sistemas).<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> *Op. cit.* p.10, 12.

<sup>115</sup> *Op. cit.* pp. 18-23.

<sup>116</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Evaluación final del programa Fiscalis 2003-2007, de acuerdo con el artículo 15 de la Decisión 2235/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2002, por la que se adopta un programa comunitario destinado a mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (programa Fiscalis 2003-2007). Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 9.10.08 COM (2008) 623 final,

Actualmente, la UE se encuentra sumamente consternada por la falta de coordinación y cooperación entre los sistemas fiscales, no sólo dentro de su territorio, sino a nivel mundial. Preocupación que se agudizó más por la crisis económica y financiera manifestada en 2008. Es así que la necesidad de una “buena gobernanza en el ámbito fiscal”, ha cobrado cada vez mayor fuerza en los foros internacionales. Uno de los puntos medulares para la buena gobernabilidad es en lo concerniente a los “paraísos fiscales”, cuyos controles y políticas son bastante laxas, por ello en parte se ha socavado la soberanía tributaria de otros Estados. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) los paraísos fiscales han atraído entre cinco y siete miles de millones de dólares en activos, cuya procedencia permanece en el anonimato debido al “secreto bancario”.<sup>117</sup>

En el plan de acción de noviembre de 2008, el G-20 acordó trabajar para la promoción de la transparencia en el ámbito fiscal. Más tarde en la Cumbre de Jefes de Estado del G-20 que tuvo lugar en Londres, el 2 de abril de 2009, se llegó al consenso de adoptar medidas contra países que se niegan a cooperar, incluidos los paraísos fiscales y a terminar con el secreto bancario. Con motivo de esta reunión, se iba a realizar una lista por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de países que no hubieran hecho progresos en normas tributarias sobre intercambio de información, control y aplicación de su legislación tributaria nacional, entre los cuales figuraban Austria, Bélgica y Luxemburgo, además de Suiza, Hong Kong, Macao, Singapur, Chile, Andorra, Liechtenstein y Mónaco.<sup>118</sup>

Es así que la UE busca una cooperación en materia fiscal no sólo entre sus países miembros sino con terceros a fin de promover la competencia leal en su mercado único, el desarrollo sustentable y el empleo, sin embargo este proceso se ha dificultado por la falta de armonización de la política fiscal de la UE, no sólo en el ámbito de su aplicación directa sino

---

p.2. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0623:FIN:ES:PDF>. Consultado el 29 de abril de 2009, 03:00 hrs.

<sup>117</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo. Fomento de la Buena Gobernanza en el Ámbito Fiscal, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 28.4.2009 COM(2009) 201 final, p. 4. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0201:FIN:ES:PDF>. Consultado el 29 de abril de 2009, 02:04 hrs.

<sup>118</sup> *Op. cit.* 4,5 y 7.

también indirecta, por lo que la Unión reconoce que necesita garantizar la coherencia entre las posturas individuales de sus miembros para también poder promover una buena gobernabilidad en el exterior.

### 2.2.2. Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Existen dos instrumentos a saber que afectan de manera determinante las decisiones de política económica en la UE: las Grandes Orientaciones de Política Económica (GOPE)<sup>119</sup> y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). El primero, baste con saber que son recomendaciones hechas anualmente por la Comisión y después redactadas por el Consejo quien se las transmitirá a los Estados miembros. Por otra parte, el PEC surge en 1997 -a través de dos reglamentos y una resolución-,<sup>120</sup> su objetivo más evidente es prevenir el déficit público excesivo, entiéndase mayor al 3% del PIB, controlar la deuda pública –que no debe rebasar el 60% del PIB- y garantizar la convergencia económica de los Estados miembros.

El PEC está compuesto por una parte preventiva y una parte correctora. La preventiva se ejerce mediante la supervisión del Consejo de ministros de finanzas (ECOFIN), a los Estados miembros, quienes deben presentar cada año programas de estabilidad con el objetivo de equilibrar o llegar al superávit del presupuesto a mediano plazo y la manera de cómo lograrlo. Quienes no forman parte de la zona euro, deben elaborar un programa

---

<sup>119</sup> Al igual que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, las Orientaciones Económicas de Política Económica (OGPE) desde 1993, son un instrumento más de la UE para asegurar la coordinación de la toma de decisiones por parte de sus Estados miembros. Aunque a diferencia de éstas el Pacto si tiene un carácter jurídico vinculante.

<sup>120</sup> Resolución es la del Consejo Europeo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, en Ámsterdam el 17 de junio de 1997 [Diario Oficial C 236 de 2.8.1997] Los reglamentos son: Reglamento n° 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, sobre la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

Fuente: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l25021.htm>. Consultado el 3 de abril de 2009, 02:40 hrs.

Reglamento n° 1466/97 del Consejo relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, los Estados miembros deben presentar anualmente actualizaciones de sus previsiones macroeconómicas y presupuestarias, las cuales se les conoce como programas de estabilidad -países de la zona euro-, y programas de convergencia en el caso de los que no han adoptado la moneda única. Este Reglamento constituye el “componente preventivo” del PEC.

Fuente: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/274&format=PDF&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>. Consultado el 3 de abril de 2009, 02:45 hrs.

llamado “Programa de Convergencia”, en el que se respetan los criterios de convergencia de Maastricht.

La parte correctora, está integrada por el procedimiento a seguir si un Estado miembro no cumple con los objetivos del PEC. El Consejo, en ese caso manda recomendaciones, que la Comisión sugirió en primera instancia. Si el Estado no lleva a cabo dichas recomendaciones, el Consejo tiene la libertad de hacer una advertencia a éste y, si luego de la advertencia no se ven cambios durante tres años consecutivos, la advertencia se puede convertir en una sanción. Entiéndase, que el Estado miembro deba proveer información adicional sobre su política económica y fiscal, la reconsideración de préstamos por parte del Banco Europeo de Inversiones (IEB) y/o el depósito no remunerado de determinadas multas (superior al 0.5 del PIB del país en cuestión) aunque la Comisión no utilizó tal facultad, una de las razones por las que fue necesaria la reforma del pacto.<sup>121</sup>

Se ha discutido mucho sobre la utilidad del PEC y cómo éste afecta el campo de acción de los Estados miembros. Lo cierto es que es una decisión clave de política económica de la UE, que a su vez acata el marco de las políticas neoliberales de la OCDE, lanzadas con motivo de la crisis de rentabilidad del capital a final de la década de los setenta. Sucedió que en este período la falta de rentabilidad en la producción hizo posible y aparentemente necesario el proceso de liberación financiera, el cual exigía que el capital se dirigiera a este sector en detrimento del de la producción.<sup>122</sup>

En 1997 surge el PEC, que refuerza los criterios de convergencia de Maastricht y se amolda a las medidas de *crowding-out* o adelgazamiento del papel del Estado en la economía, la finalidad de estas medidas era aumentar la acumulación de capital y de rentabilidad. En un

---

<sup>121</sup> “El Pacto de estabilidad y crecimiento. Las finanzas públicas en la zona euro”, Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea. Boletín Económico de ICE N° 2905, del 16 Al 28 de Febrero de 2007, p. 3-6. Disponible en línea en: [http://www.revistasice.info/cmsrevistasICE/pdfs/BICE\\_2905\\_320\\_354E4223573224C02BB84E5E51F4F224.pdf](http://www.revistasice.info/cmsrevistasICE/pdfs/BICE_2905_320_354E4223573224C02BB84E5E51F4F224.pdf); Consultado el 15 de abril de 2009, 22:30 hrs. <http://www.civitas.org.uk/eufacts/FSECON/EC10.htm> Consultado el 21 de abril de 2009, 23:46 hrs.

<sup>122</sup> Chesnais, François (comp.). “La mundialización financiera. Génesis, costes y desafíos”. Ed. Losada, Buenos Aires, citado en: Ignacio Álvarez Peralta. “El Pacto de Estabilidad y Crecimiento ¿Qué margen para una gestión macroeconómica en Europa?”. Vol. 6-2, Estudios Económicos de Desarrollo Internacional, 2006. p. 8. Disponible en línea en: <http://www.usc.es/~economet/reviews/eedi621.pdf>. Consultado el 15 de abril de 2009, 00:15 hrs.

principio funcionó, la tasa de beneficio promedio pasó de entre 12 - 14 por ciento entre 1975 y 1982 a poco más de 20 por ciento en épocas actuales.<sup>123</sup>

Con la llamada revolución neoconservadora a partir de 1979, se dio punto final al “corsé keynesiano”<sup>124</sup> que abrió las puertas al capital financiero a escala internacional, la lógica de la revolución tiene su fundamento en dos ejes:

Cuantitativo, que es relativo al desarrollo que presentan los mercados financieros, primero a través de las divisas, después con las obligaciones y finalmente con las acciones y títulos de derivados. Al grado de alcanzar cifras más importantes que variables económicas como el PIB, el comercio internacional o las reservas mundiales. En gran medida se debe a la disociación entre la esfera de producción real y la de las finanzas, que dotó a ésta última de un dinamismo avasallador.<sup>125</sup>

El segundo eje es cualitativo, representado por la transición de las finanzas bancarias a las finanzas de mercado.<sup>126</sup> Sin intermediarios, serían los inversores institucionales como los fondos de inversión, fondos de pensiones y compañías de seguros quienes agruparan el capital financiero.

A finales de la década de los setenta, Europa se encontraba en el aletargamiento productivo, combinado con déficit fiscal, inflación y desempleo, por lo que encontró un vago refugio en la esfera financiera, que se convirtió en el centro de su lógica económica, reconfigurando así las relaciones entre las demás variables. Es así que por un lado se incrementaron las tasas de interés reales al hacer a un lado la economía keynesiana pero por el otro menguaron los objetivos laborales y sociales. Sin embargo, esta nueva política económica sólo podía cuajar si se tenía control sobre las variables económicas como el déficit fiscal, deuda pública, inflación y tipo de interés de tal manera que se previniera la salida de

---

<sup>123</sup> Gerard Duménil y Dominique Lévy. “Capital resurgent. Roots of the Neoliberal Revolution”, citado en: Ignacio Álvarez Peralta, *op. cit.*, p.8.

<sup>124</sup> *Op.cit.*, p.9

<sup>125</sup> François Chesnais y Dominique Plihon, (coord.). “Las trampas de las finanzas mundiales”, citado en: *op. cit.*, p. 10. A diferencia de la formación de capital fijo de los países de la OCDE entre 1980 y 1992, que fue de 2.3% anual, los activos financieros de dichos países en el mismo período se contabilizaron en 6.0% anual.

<sup>126</sup> Michel Aglietta. “Macroéconomie financière”, citado en: *Idem.*

capital de los mercados financieros. Es así que la producción, inversión, empleo y salarios quedan supeditados en última instancia a la necesidad financiera.<sup>127</sup>

Tal es el miedo –no sin razón- de la UE de tener su talón de Aquiles en los mercados financieros y en particular por la incongruencia de la política fiscal de alguno o varios de sus miembros que pretendió a través del PEC, jugar el papel regulador en la política fiscal de los Estados miembros, que no puede tener el BCE. Es un intento por dar coherencia y uniformidad a la política fiscal, pero sobre todo para hacer frente al temor de un endeudamiento excesivo por parte de los gobiernos que forman parte de la zona euro y con ello poner en jaque a toda la unión monetaria. Fue este temor por el que Alemania y Francia abogaron en un principio por una estricta interpretación del PEC, aunque después serían éstos quienes quedarían a merced de tan poca indulgencia.

La lógica de los mercados financieros exige no sólo un control exhaustivo sobre variables económicas ceñido a los designios del mercado mismo, sino también se debe tener un buen posicionamiento en éste que permitiera hasta cierto punto dictar las reglas del juego a seguir. En ese sentido era y a pesar de todo es Estados Unidos quien ocupa a través del dólar un lugar preponderante en el mercado financiero mundial.

La crisis financiera y económica mundial que tuvo lugar en principio en este país, no es nada nueva, por mucho tiempo Europa y Japón financiaron la deuda estadounidense. Mientras el resto del mundo tenía que ajustarse a las directrices económicas que castigaban su margen de maniobra. Estados Unidos debido al papel preponderante que tiene su dólar, podía darse el lujo de aplicar políticas keynesianas, contrario a las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el PEC en el caso particular de la UE. Gracias al dólar (respaldado por su complejo militar-industrial), no importaba cuánto se endeudara Estados Unidos ya que el papel que juega en el mundo de las finanzas internacionales, le permitía seguir teniendo estabilidad económica y un mermado pero a fin de cuentas crecimiento, a

---

<sup>127</sup> *Op. cit.*, pp. 11-13.

pesar de tener una balanza comercial negativa, déficit público y un salario real congelado desde la década de los ochenta.<sup>128</sup>

La crisis de 2001 fue la primera llamada de atención real a la economía y finanzas estadounidenses, no obstante con el fracaso de la invasión a Irak el aval del dólar que es el complejo militar y las fallas mismas del neoliberalismo devaluaron el dólar; empero, al ser la moneda más importante del mundo y al ser utilizada por muchos países como reserva, no puede dejarse a su suerte, por lo que incluso desde mucho antes de la crisis de 2008, hubo acuerdo políticos con los gobiernos asiáticos para apuntalar el dólar a partir de su compra, lo que se conoció como “una huída hacia adelante”. Aún así, el dólar sufrió una fuerte depreciación entre 2000 y 2005, se estima que de un 60%.<sup>129</sup>

De tal suerte, que no sólo la coyuntura paralizó a la UE desde el exterior, sino que además el PEC y el BCE representaban una atadura endógena para la capacidad de acción de cada uno de los Estados miembros. Ahora bien, el PEC sufrió una reforma en 2005, el reglamento 1466/97, se sustituyó por el reglamento 1055/05. Si bien desde sus inicios, el PEC estaba plagado de polémica -al ser considerado por muchos como una camisa de fuerza-,<sup>130</sup> ésta aumentó en la medida que justamente los motores económicos de la UE mostraban su incapacidad para la aplicación de éste. La verdad es que para Alemania y Francia fue imposible ajustarse al máximo de 3% anual de déficit presupuestario del PIB y mantener una deuda pública inferior al 60% del mismo durante 2002, 2003 y 2004. Sin embargo, como ya se mencionó la Comisión no impuso el castigo merecido a estos países. Situación que tuvo como resultado un déficit de credibilidad y un cuestionamiento sobre favoritismos basados quizá en la existencia de una jerarquía dentro de la UE.

---

<sup>128</sup> *Op. cit.*, pp. 17-20.

<sup>129</sup> *Op. cit.*, pp. 20-24

<sup>130</sup> Marco Bassetto y Vadym Lepetyuk. “Government Investment and the European Stability and Growth Pact”. NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, Massachusetts, Junio de 2007. Disponible en línea en: <http://www.nber.org/papers/w13200>, Consultado el el 15 de abril de 2009, 02:30 hrs.

Fue así que las críticas posteriores se encaminaron en el sentido de la reconsideración de los criterios, objetivos y en cuanto al modo de gestión del pacto.<sup>131</sup> En lo tocante a los criterios, éstos se han catalogado de arbitrarios debido a las diferencias entre cada uno de los Estados miembros, suponiendo un castigo a las economías en crecimiento, para quienes en todo caso es necesario un aumento de la deuda pública a través de inversión pública. Tan sólo esta definición de qué es lo que se contempla en el déficit fiscal ha traído problemas, por lo que se ha abogado por no considerar como un gasto a las inversiones, acorde con la “regla de oro de la política fiscal”. Pero aún definir la regla de oro no es tarea sencilla, después de todo ¿qué es lo que se entiende por inversión pública?<sup>132</sup> El riesgo que se corre es que se mermen las inversiones encaminadas a educación, investigación y desarrollo (I+D) en favor de inversiones materiales, pues las primeras por lo general son catalogadas como rubros de gasto corriente. Situación peligrosa si se considera que la UE como objetivos de su economía apuesta a que ésta se base en los campos de I+D, lo que deviene en paradoja.

Con la reforma del pacto en 2005, no se han modificado ni sus valores ni el criterio de déficit estructural, aunque si se consideran las reformas estructurales de los Estados, entre ellas los gastos en el ámbito de I+D, tomando en cuenta su potencial de crecimiento o sus reformas en el sistema de pensiones.<sup>133</sup>

Del mismo modo, se ha planteado la cuestión de qué tan productiva es la adopción de la regla de oro. Esta pregunta obedece al conflicto entre diferentes generaciones, cuando la política del gobierno actual de determinado país tiene el potencial de proveer beneficios (a través de la inversión) y costos a través del (financiamiento a futuras generaciones). Tomando en cuenta la baja tasa de crecimiento de la población, movilidad y mortandad en la UE, se encontró que incluyendo o excluyendo la inversión pública del límite del déficit, sólo se tienen efectos moderados para el objetivo de contribuir en la formación de las generaciones

---

<sup>131</sup> Inmaculada Carrasco Monteagudo, Isabel Pardo García. “El Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Implicaciones En una Europa Ampliada”. Nuevas Tendencias en Política Fiscal, ICE, N.º 835, Marzo-Abril 2007, pp. 67-68. Disponible en línea en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/aleart?codigo=2294756>. Consultado el 15 de abril de 2009, 01:05 hrs.

<sup>132</sup> Angel, B. “Le Pacte de Stabilité est-il mort?”, citado en: *op. cit.* p. 68.

<sup>133</sup> *Op. cit.*, pp. 68-70.

actuales. En otras palabras se estudia qué tanto benefició la reforma del PEC y cómo ha de ser tratado el consumo público y la inversión pública en las restricciones del déficit.

Sin embargo, al parecer de algunos, el tener mayor flexibilidad en aspectos como el sistema de pensiones o inversión en I+D no es suficiente. El punto medular sobre la discusión que rodea al PEC es el afán de éste en hacer que las autoridades fiscales fijen una posición hacia proyectos con una rentabilidad inmediata, al tratar de posponer los costos, el aplicar un límite del déficit público del 3% que naturalmente afecta las inversiones y gastos de otra índole, lo que puede significar que el gobierno descuide su papel histórico como proveedor de grandes infraestructuras, en favor de beneficios de corto alcance como bienes de consumo público, entre ellos seguro social o prevención del crimen.<sup>134</sup> No es que sean estos aspectos irrelevantes, sino que es una inversión que económicamente sólo dará frutos una vez, a diferencia de la creación de infraestructura.

Es posible que la política regional de la UE, en parte trate de llenar el vacío que deja tras de sí la falta de gasto público de un país por acomodarse a lo establecido en el PEC, pero aún así es insuficiente.

Finalmente, el PEC tiene su justificación desde la lógica del miedo a un mal desempeño en los mercados financieros, es un mal necesario si se toma en cuenta la preponderancia que tienen las finanzas sobre la economía real a nivel mundial, mientras no cambie esta relación asimétrica difícilmente se dotará de una reforma que contemple un mayor margen de discrecionalidad en la política fiscal de los Estados miembros.

---

<sup>134</sup> Marco Bassetto y Vadym Lepetyuk, *op. cit.*, p. 3.

### 2.3. El presupuesto comunitario

El presupuesto comunitario es vital para que la UE pueda funcionar. Los encargados de gestionarlo son la Comisión y el Parlamento Europeo, ambos debaten las propuestas de la primera y realizan los cambios pertinentes antes de que el presupuesto se adopte definitivamente en diciembre de cada año. La relación entre estas dos instituciones no siempre fue amistosa. Hasta 1988 el significado político del presupuesto era también ensalzado por la rivalidad entre ambas, el problema fue resuelto al incrementar paulatinamente los poderes del Parlamento y otorgarle un mayor papel en la planeación del presupuesto.<sup>135</sup>

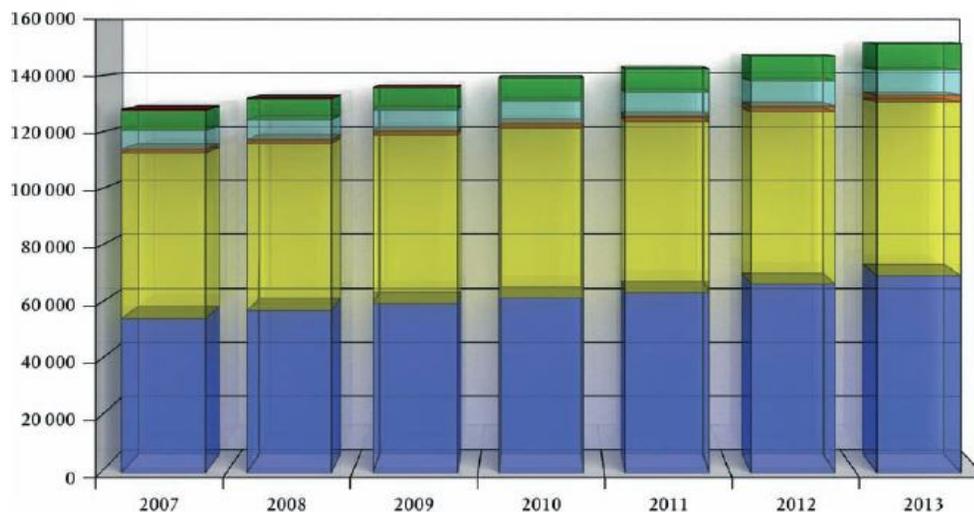
El presupuesto tiene cinco principios básicos derivados de los Tratados bajo los cuales el presupuesto opera: unidad, se establece en un solo documento; universalidad, relación de todos los ingresos con todos los gastos; anualidad, duración de un año; especialidad, asignación a gastos y objetivos determinados y finalmente, equilibrio, los ingresos deben procurar ser iguales a los gastos.<sup>136</sup> Los principales rubros a los que va enfocado el presupuesto se muestran en la siguiente imagen.

---

<sup>135</sup> El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en su título segundo de “Disposiciones Financieras”, establece todo el procedimiento y la potestad que tienen las instituciones europeas para su planeación y seguimiento. Ali M. El-Agraa, *op. cit.*, p. 353.

<sup>136</sup> Fuente: <http://www.uv.es/vjaime/Eca%20UE/Presentaciones%20temas/Union%20Europea%20T4.pdf>. Consultado el 27 de marzo de 2009, 18:53 hrs.

## 2. MARCO FINANCIERO PLURIANUAL A PRECIOS CORRIENTES



(en millones de euros, a precios corrientes)

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total 2007-2013
<b>1. CRECIMIENTO SOSTENIBLE</b>	54 405	57 275	59 700	61 782	63 614	66 604	69 621	433 001
Competitividad para el crecimiento y el empleo	8 918	10 386	11 272	12 388	12 987	14 203	15 433	85 587
Cohesión para el crecimiento y el empleo	45 487	46 889	48 428	49 394	50 627	52 401	54 188	347 414
<b>2. CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES</b>	58 351	58 800	59 252	59 726	60 191	60 663	61 142	418 125
Incluidos gastos de mercado y pagos directos	45 759	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574	330 085
<b>3. CIUDADANÍA, LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA</b>	1 273	1 362	1 523	1 693	1 889	2 105	2 376	12 221
Libertad, seguridad y justicia	637	747	872	1 025	1 206	1 406	1 661	7 554
Ciudadanía	636	615	651	668	683	699	715	4 667
<b>4. LA UNIÓN EUROPEA COMO SOCIO MUNDIAL</b>	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
<b>5. ADMINISTRACIÓN <sup>(1)</sup></b>	7 039	7 380	7 699	8 008	8 334	8 670	9 095	56 225
<b>6. COMPENSACIONES</b>	445	207	210					862
<b>TOTAL CRÉDITOS DE COMPROMISO</b>	126 491	132 026	135 824	139 102	142 458	147 039	151 829	974 769
en % de la RNB	1,06 %	1,06 %	1,05 %	1,03 %	1,01 %	1,00 %	1,00 %	1,03 %
<b>TOTAL CRÉDITOS DE PAGO</b>	122 190	129 681	123 858	133 505	133 452	140 200	142 408	925 294
en % de la RNB	1,02 %	1,04 %	0,95 %	0,99 %	0,95 %	0,96 %	0,94 %	0,98 %
<b>Margen disponible</b>	0,22 %	0,20 %	0,29 %	0,25 %	0,29 %	0,28 %	0,30 %	0,26 %
<b>Techo de los recursos propios en % de la RNB</b>	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %
<sup>(1)</sup> Respecto a los gastos de pensiones, los importes considerados bajo el límite máximo de esta rúbrica se calculan netos de las contribuciones del personal al régimen correspondiente, dentro del límite de 500 millones de euros (a precios de 2004) para el período 2007-2013.								

Fuente: General budget of the European Union for the financial year 2008 - The figures. Disponible en: [http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget\\_in\\_fig/syntchif\\_2008\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2008_es.pdf). Consultado el 4 de mayo de 2009, 04:50 hrs.

### 2.3.1. Críticas al Presupuesto

A pesar de que el presupuesto tiene un papel vital al aterrizar los recursos económicos en objetivos de desarrollo para toda la UE, de ahí también su legitimación. Las críticas que éste recibe yacen sobre dos preguntas fundamentales “¿quién obtiene qué y por qué?” y “¿quién paga por ello?”.<sup>137</sup> Si bien, la respuesta a la primera pregunta no es clara, la segunda tiene su lógica en la carga excesiva a países como Alemania y Francia.

En la década de los setenta y ochenta se produjo un enfrentamiento por la misma razón, en el cual también participó Gran Bretaña, quien exigió una reconsideración de la redistribución del presupuesto, pues no le convenía que la UE tuviera tanto favoritismo con respecto a la Política Agraria Común (PAC), debido a la composición de su economía, por lo que en palabras de Margaret Thatcher en 1979, calificó la distribución del presupuesto como “manifiestamente injusto”.

Incluso, el Parlamento Europeo luego de ganar un poco de más poder en la toma de decisiones concernientes al presupuesto, desafió la posición dominante en esta materia a los gobiernos nacionales de la CEE. Fue así que durante estas dos décadas el Consejo y el Parlamento pelearon por el poder para la determinación del presupuesto. Hasta que a mediados de los ochentas las diferencias entre el Consejo Europeo y el gobierno británico casi terminan en un colapso.<sup>138</sup> Luego de esa crisis, los ánimos se calmaron cuando se resolvió que a Reino Unido se le brindaría un fondo de ayuda, fue este uno de los primeros pasos para la Política Regional.

A partir de la década de 1990 en adelante, aunque aún hay ciertas disputas ya no amenazan a la autoridad de la UE para diseñar el presupuesto, porque hasta cierto grado se ha demostrado la efectividad de éste y su naturaleza redistributiva. Hoy en día los cuestionamientos se han ceñido en los aspectos de las cómodas posiciones de países como España y Portugal que han aportado una cantidad pequeña comparada con los beneficios que

---

<sup>137</sup> Johannes Lindner. “Conflict and Change in EU Budgetary Politics”. Routledge, Oxon, 2006, p. 1.

<sup>138</sup> *Op. cit.*, p. 1-3.

han gozado a través de los fondos de la política regional, cuestión que se aclarará después; y por otro lado, está el costo que las últimas dos ampliaciones han tenido en el presupuesto. Por otra parte, hay quienes manifiestan consternación por la manera en la que el presupuesto está planeado, desde el período de siete años que permite poca flexibilidad para la toma de acciones correctivas -pese a que se puede pedir una revisión-,<sup>139</sup> el que las políticas que financia no necesariamente persigan objetivos específicos y delimitados y el que sea implementado a través de numerosos actores, tanto Estados miembros como instituciones, lo que significa que la responsabilidad de los recursos se diluya entre dichos actores.<sup>140</sup>

Prueba de ello es el reporte Sapir de 2003 en donde se establece que: el presupuesto es una reliquia histórica, pues sus gastos, ingresos y procedimientos han sido rebasados por las demandas del futuro de la integración de la UE. Puesto que la mitad del presupuesto estaba dirigido a un sector -agricultura- cuya importancia decae y que además no aporta tanto en bienes públicos característicos de economías de escala, abandonando la promoción de otras actividades económicas.

Otra crítica, es el tamaño del presupuesto, que aparentemente es pequeño, sólo del 1.24% del PIB combinado de los Estados miembros. Según el reporte MacDougall de 1997, se estipuló que de querer verse cambios macroeconómicos contundentes el presupuesto debería de ser de 2 a 2.5% del PIB conjunto de los Estados miembros.<sup>141</sup> Sin embargo, el aumentar el monto del presupuesto también puede devenir en una carga excesiva hacia los Estados,

---

<sup>139</sup> Bajo circunstancias imprevistas, la Comisión puede proponer una revisión, pero el límite del presupuesto debe respetarse. La decisión de revisar el marco financiero del presupuesto es tomada tanto por la Comisión como por el Parlamento, si el resultado de ésta no excede el 0.03% del Ingreso Bruto de la UE, el acuerdo se puede hacer por mayoría cualificada, de lo contrario el Consejo debe actuar unánimemente. Hay ciertos instrumentos que se encuentran fuera del margen del límite del presupuesto planeados para enfrentar imprevistos como: el Fondo de Solidaridad de la UE, el Instrumento de Flexibilidad, la Reserva de Ayuda y Emergencia, el Fondo Europeo de Ajuste de la Globalización y los 564 millones de euros para todo el período del presupuesto destinado a gastos administrativos. Con lo cual, fuera del límite presupuestario hay como máximo 4008 millones de euros extras. Fuente: Gabriele Cipriani, "Rethinking the EU Budget: Three Unavoidable Reforms". Centre for European Policy Studies, Bruselas, Bélgica: Centre for European Policy Studies, 2008, p.7.

<sup>140</sup> *Op. cit.*, p. i.

<sup>141</sup> Comisión Europea (1997), p. 17, citado en: *op. cit.*, p.12.

aunado a que la UE como tal no puede financiar su presupuesto a través de la creación de impuestos.<sup>142</sup>

En lo que respecta a la financiación del presupuesto de la UE, casi las tres cuartas partes de los ingresos proceden de las aportaciones de los estados miembros en función de su PIB, el resto de los ingresos procede de los derechos de aduana, de los aranceles de productos agrícolas y de un porcentaje fijo del importe que los Estados miembros recaudan sobre el impuesto al valor agregado (IVA),<sup>143</sup> de ahí el papel que tiene este impuesto en la política fiscal de la UE.

En un principio la UE aportaba la mayor parte de su presupuesto a la PAC en un esfuerzo para proteger su seguridad alimentaria, ya que después de la traumática hambruna de la segunda posguerra, Europa no cesaría hasta tener la certeza de que sus ciudadanos no volvieran a padecer hambre. La otra razón es, que un importante porcentaje del PIB de gran parte de los Estados miembros depende del sector agrícola. Hoy en día las prioridades de la UE han virado en dirección hacia el pleno empleo –como se verá más adelante con la Estrategia de Lisboa- y a hacer de la UE la economía más competitiva de todo el mundo para el año 2010.

Lo cierto es que su competitividad se basará en la investigación y desarrollo, ya que las economías más sólidas se caracterizan por cómo innovan y utilizan el conocimiento, aunque muchos países de la UE no destacan en este ámbito, de tal suerte que es necesario incentivar su potencial.<sup>144</sup> Otro aspecto que es indispensable para la UE, es la cohesión social, la cual es incentivada por la política regional a través de sus objetivos.

El proceso para tratar de llegar al funcionamiento coherente con los objetivos de la UE, ha sido bastante largo, naturalmente está expuesto a críticas –algunas con un fundamento sólido- y a una constante adaptación según lo exija la coyuntura y los objetivos claves de la

---

<sup>142</sup> *Idem.*

<sup>143</sup> Fuente: [http://europa.eu/abc/budget/working/index\\_es.htm](http://europa.eu/abc/budget/working/index_es.htm), Consultado el 1 de diciembre de 2008, 15:40 hrs.

<sup>144</sup> Fuente: [http://europa.eu/abc/budget/future/index\\_es.htm#build](http://europa.eu/abc/budget/future/index_es.htm#build), Consultado el 1 de diciembre de 2008, 15:47 hrs.

UE, si bien en ocasiones éstos no benefician directamente a algún miembro en el corto plazo, sí incidirá a largo plazo conforme se aumenten las capacidades económicas de otros miembros, y más allá del papel económico que juega el presupuesto de la UE, es uno de los aspectos más claros en la materialización del proyecto conjunto del proceso de integración.

Como se pudo observar, uno de los sectores del presupuesto al que más dinero se le destina es al crecimiento sustentable, que también abarca la creación de empleo, hecho que comulga aunque de manera superficial con el concepto de seguridad económica, si bien posteriormente se analizarán las condiciones de dichos empleos, la cualificación necesaria y el acceso a éstos por parte de la población.

Ahora bien, el presupuesto ha presentado cambios con las últimas ampliaciones, particularmente en su alcance. Este es uno de los miedos que aún persisten cuando se incorporaron doce nuevos Estados, el cómo se distribuirían los recursos que siguen siendo los mismos pero entre más participantes y qué tanto se les tendría que restar a sus antiguos beneficiarios.

### 2.3.2. Los costos de la ampliación al Este

La entrada de diez nuevos países en la Unión Europea desde el 1 de mayo de 2004 ha tenido importantes implicaciones para la UE. Por lo que su ampliación ha obligado a plantear cambios en la financiación de sus políticas, si bien es cierto que la UE ha decidido no incrementar el presupuesto comunitario por encima del 1.24 %, durante el Consejo de Copenhague en diciembre de 2002, se aprobó que los diez nuevos miembros, y más tarde Rumanía y Bulgaria, fueran receptores de los Fondos de Cohesión, por lo que hubo que adaptar éstos a las necesidades de los socios recién incorporados. Tales modificaciones se plasmaron en el Acuerdo global en materia presupuestaria para la ampliación.<sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> Antonia Calvo Hornero (coordinadora). “La Ampliación de la Unión Europea”. Thomson, Madrid, 2006, p. 35.

Paralelamente, en la cumbre de Copenhague se impuso a los países candidatos como criterios para ser aceptados la existencia de una economía de mercado y tener la capacidad de soportar la presión de la competencia. Empero, los nuevos países presentan características que hacen que su proceso de integración no sea como el de España, Portugal o Irlanda.

Para empezar, su cantidad, sufren distorsiones en su estructura productiva heredadas de la economía planificada, que en parte también explica su reticencia al cambio. Son países subindustrializados, que cuentan con grandes empresas especializadas en la producción de bienes de equipo, pero no tienen pequeñas empresas ni bancos ni gozan de infraestructura suficiente. Como aspecto positivo cuentan con capital humano cualificado –aunque las exigencias de la competitividad con base en el aspecto tecnológico hacen que esta ventaja palidezca-, por último son incluyentes para la mujer en el mercado laboral.

Sin embargo, muchos de ellos presentan déficit presupuestario debido a sus grandes gastos públicos y en muchos casos, la privatización de las empresas beneficia sobre todo a sus dirigentes, como resultado las empresas no presentan un cambio notorio en su manera de operar.<sup>146</sup>

Ahora, en cuanto a las diferencias entre los nuevos miembros están: los más atrasados representados por Bulgaria y Rumanía cuya prioridad es el capital para financiar su sector industrial; por otra parte, los países que ya se han integrados en el tejido productivo europeo, entiéndase Hungría, República Checa, Eslovenia, Estonia, Letonia y Lituania; finalmente los países como Polonia donde existen problemas estructurales que dificultan la convergencia. Pero cual sea su clasificación, todos presentan alto nivel de desempleo y renta per cápita muy inferior a la media comunitaria.<sup>147</sup>

De tal suerte que el ingreso de los nuevos miembros afecta a las arcas comunitarias fuertemente, con un aumento del 7% en el gasto y de la población en un 20%. Ciertamente es que las Perspectivas Financieras del presupuesto establecen límites, con el fin de evitar un exceso de carga a las contribuciones de los estados miembros, mas fue necesario que la Comisión

---

<sup>146</sup> Inmaculada Carrasco Monteagudo e Isabel Pardo García, *op.cit.*, p.72

<sup>147</sup> Sollogoub, “L’heritage macro-economique des nouveaux Etats membres d’Europe centrale et orientale”, citado en: *Idem.*

propusiera, transitoriamente, un período de siete años (2007-2013) para dar más tiempo a los estados miembros de mostrar resultados antes de pasar al ciclo de cinco años, lo que además está justificado por el hecho de que los gastos agrícolas se habían fijado hasta 2013.<sup>148</sup>

Otro aspecto importante son las repercusiones que resienten países que contaban con los fondos de cohesión, debido a que las prioridades en cuanto a desarrollo giraron en otra dirección, ya no recibirán más presupuesto. Es así que, Portugal, Irlanda, Italia y España serán los que perderán más recursos bajo este concepto, aunque se dio más flexibilidad por el “efecto estadístico”, lo que significa que pese a que tienen un Producto Nacional Bruto (PNB) superior al 90% de la media de la UE de los 27, no lo tienen con respecto a la UE de los 15. Obviamente, el presupuesto comunitario continúa siendo redistributivo, su alcance se limitaría por su máximo de recursos y por el número de países que lo requieren. Es decir, los nuevos estados recibirían menos fondos bajo el rubro de Ayudas Directas de la PAC –aunque estas economías son también dependientes de la agricultura-, según los acuerdos de Bruselas de octubre de 2002, el período transitorio se tardará hasta 2013, momento en que alcanzarían a empatarse con los otros quince.<sup>149</sup>

Todo bajo el supuesto de un funcionamiento normal en la economía, sin embargo, la crisis que se gestó en la segunda mitad de 2008, ha traído consigo una recesión económica ya declarada por la UE, por lo que se podrían retrasar los planes de convergencia.<sup>150</sup>

Por todo lo anterior, es claro que la UE, tiene que enfrentar diferentes retos, y más grandes luego de su ampliación que cubren una gama muy variada, desde económicas hasta sociales y culturales que se traducen en altas tasas de desempleo, migración y hasta un

---

<sup>148</sup> Antonia Calvo Hornero (coordinadora), *op.cit.*, pp. 35-40.

<sup>149</sup> *Op. cit.* 40.

<sup>150</sup> Por ejemplo, las economías de Alemania (-0.5%), Francia (-0.3%), Italia (-0.3%) y España (0.1), entre otras, tienen crecimiento negativo o próximo a cero. La caída de las economías más fuertes de Europa durante el segundo trimestre de 2008, llevó a que el PIB de los hasta entonces 15 países de la zona euro tuvieran el primer retroceso de su historia (-0.2%). El país, Europa, estancada... 15/08/2008. Disponible en línea en: [http://www.elpais.com/articulo/opinion/Europa/estancada/elpepiopi/20080815elpepiopi\\_2/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/Europa/estancada/elpepiopi/20080815elpepiopi_2/Tes). Consultado el 25 de febrero de 2009, 16:47 hrs. El País, “La economía europea se tambalea”, 15/08/08. Disponible en línea en: [http://www.elpais.com/articulo/portada/economia/europea/tambalea/elpepipri/20080815elpepipor\\_3/Tes](http://www.elpais.com/articulo/portada/economia/europea/tambalea/elpepipri/20080815elpepipor_3/Tes). Consultado el 25 de febrero de 2009, 17:20 hrs.

decremento en el PIB y en el ingreso per cápita, que ya estaba previsto pero la crisis lo acentuará.

Además, si bien es verdad que el antiguo modelo de economía comunista ha sufrido una reforma hacia instituciones políticas y legales acordes al modelo occidental, aún son muy centralizadas, corruptas y aunque este problema no es endémico de los países del Este, es aquí donde tiene mayor incidencia.<sup>151</sup>

Dichas diferencias representan un reto adicional para promover la coordinación, complementariedad y cohesión en la UE, tal como lo exige el Tratado de Maastricht. Lo que hace inevitable que se perciban las diferencias entre la parte Occidental y Oriental de Europa.

Prueba de ello es que en las regiones del centro de la UE se concentra la mayor parte del capital financiero, industrial y mercados prósperos, generándose una suerte de modelo de centro-periferia.

La competencia en las regiones menos adelantadas es muy fuerte y no están listas. Tal falta de competitividad se debe a su locación, débil infraestructura en telecomunicaciones y transportes y problemas en el sector fiscal y financiero. Aunado a ello, las regiones menos adelantadas pierden capital humano, ya que se estimula la movilidad a otras partes más prósperas, lo que provoca un problema de sobre-demanda en dichas regiones.

Otro factor, es que los países que se han unido al euro han perdido el control sobre su tipo de cambio y tasas de interés, lo que significa que también han perdido el poder para estimular a las economías locales débiles. Incluso la política fiscal se ha visto restringida debido al Pacto de Estabilidad y Crecimiento.<sup>152</sup>

Pero entonces ¿a qué obedece la necesidad de una ampliación de tal envergadura? De entre las explicaciones que se pueden dar, desde que la UE pudiera estabilizar una región conflictiva, hasta que después de mucho tiempo al fin Europa ya no estará dividida entre Este y Oeste, en donde se da una connotación más diversa que la meramente geográfica, pasando

---

<sup>151</sup> Ali M. El-Agraa, *op. cit.*, p.438.

<sup>152</sup> *Op. cit.*, pp. 429-431.

obviamente por el necesario aumento de población, especialmente joven. Hay otra razón que, sin el afán de descalificar a las anteriores, quizá terminó por inclinar la balanza.

Existen importantes *lobbies* en la UE, que representan los intereses de las principales multinacionales europeas, entre los más destacados están: la Mesa Redonda Europea de Industriales Europeos, (European Roundtable of Industrialists, ERT) y la Unión de Confederaciones Industriales y Patronales de Europa (UNICE), que manifestaron su satisfacción con la incorporación de Europa del Este a la UE, misma que se llevó a cabo de manera en que se favorecieran sus intereses.<sup>153</sup>

La ampliación tan abrupta que tuvo la UE puede no beneficiar tal cual a la UE a nivel macroeconómico, prueba de ello es la reducción del alcance de éste en sus proyectos, como tampoco se beneficia del todo la integración monetaria, a la cual a duras penas han ingresado ciertos países de Europa del este, lo que tal vez resulte en una exigencia muy grande si se considera que tendrán que mantener los criterios de Convergencia y, por otra parte está el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que para muchos -como ya se vio anteriormente- ni es de estabilidad ni es de crecimiento, debido a la “camisa de fuerza” que impone sobre la política fiscal, concretamente el gasto público, mismo que es vital para cualquier economía en desarrollo; es decir, el PEC representa un esfuerzo adicional para las economías del este que se ven asfixiadas.

Puesto que la UE tiene una enorme interrelación económica entre cada uno de sus miembros, es lógico pensar que tanto los aciertos como los errores y las ventajas como las desventajas serán compartidos entre sí, de una manera no equitativa sino dependiendo de la posición de los participantes, no necesariamente éstos tienen que ser Estados. Es así, que la ampliación representó para los *lobbies* mencionados una oportunidad de oro: acceso ilimitado a nuevos mercados, la facilidad de trasladarse a países vecinos de bajos salarios, trabajadores altamente cualificados a bajo coste, la “ventaja” de trabajar con estándares más laxos

---

<sup>153</sup> Corporate Europe Observatory. “¡A por el Este!: los Intereses de la Industria Europea Occidental en la Ampliación de la UE.”. Corporate Europe Observatory, 2001, p. 3. Disponible en línea en: <http://revistas.ucm.es/cee/15766500/articulos/PAPE0101220009A.PDF> Consultado el 20 de abril de 2009, 03:56 hrs.

medioambientales, la de calidad en la producción y claro, 150 millones de nuevos consumidores listos a adquirir bienes que el mercado de occidente ya no demanda. A tal grado de decir: “Es como si hubiéramos descubierto en nuestro umbral un nuevo Sudeste asiático.”<sup>154</sup>

A cambio, de su aceptación en la UE, los países del Este han tenido que cuadrarse al modelo de desarrollo económico de libre comercio, que exige la reestructuración de sus economías y aumenta su dependencia a la inversión extranjera directa. Así como incrementar la infraestructura de transporte, la incorporación del bagaje legislativo de la UE y la reducción del papel del Estado.

ERT ha sido una de las principales fuerzas políticas de la escena europea, se ha servido de su acceso a los altos cargos políticos nacionales y europeos para ayudar a diseñar la agenda política de la Unión Europea, desde la creación del Mercado Común, la expansión de las infraestructuras de transporte hasta la Unión Económica y Monetaria. Trayendo como resultado un viraje hacia políticas que favorezcan cada vez más a las grandes empresas transnacionales y la globalización económica. UNICE, actúa en el mismo sentido, que al igual que ERT también tiene gran influencia en las instituciones de la UE.<sup>155</sup>

He ahí los costos de la ampliación, que no sólo afectan a la UE o al presupuesto sino también han sido bastante altos para los países de Europa del Este que, a pesar de los esfuerzos tan grandes que realizan aún hay un largo camino por recorrer.

---

<sup>154</sup> Entrevista telefónica de CEO con Keith Richardson (por aquel entonces Secretario General de la ERT), 11 marzo 1997, citado en: *Idem*.

<sup>155</sup> *Op. cit.*, 4-6.

## 2.4. Conclusión

En este capítulo de una manera muy somera se apreciaron las políticas económicas que la UE ha fomentado con miras a convertirse en la economía más competitiva del mundo. Sin embargo, además de factores externos que le impiden alcanzar dicho objetivo están ciertos cabos sueltos por atar correspondientes al proceso de integración mismo. Mismos que hoy en día son más fáciles de percibir por la crisis económica mundial y por las exigencias de la homologación de políticas económicas y fiscales, implementadas a través del BCE y el PCE junto con la falta de homologación de políticas a nivel nacional, regional y local para garantizar las cuatro libertades fundamentales de la UE.

Otra de las preocupaciones que se han manifestado a lo largo del capítulo es lo relativo a la supeditación del desarrollo económico -en el que naturalmente también se ve afectada la seguridad económica-, con respecto a la estabilidad en índices macroeconómicos, y el cómo se vinculan con la particular situación de los Estados miembros.

### **3.0. Política Regional de la Unión Europea como promotora del desarrollo sostenible. ¿Un paso más cerca de la Seguridad Económica?**

La Unión Europea (UE) al no ser un ente monolítico en ningún aspecto entraña innumerables diferencias tanto entre sus Estados miembros como al interior de éstos. Es así que, la Política Regional de la UE, está formulada para tratar de mitigar las diferencias, como un mecanismo por el cual se consiga la equidad de la distribución de la riqueza y la cohesión social y económica. Los medios para alcanzar dichos objetivos han evolucionado hasta el punto de la adopción del concepto de desarrollo sostenible, el cual es nuevo y complementa las teorías de desarrollo incluyendo un enfoque en el cual, la correcta vinculación del factor económico, social y ecológico dan lugar a un delicado equilibrio que no sólo satisfarán las necesidades de las generaciones actuales sino también de las futuras.

La definición de desarrollo sostenible más nombrada es la del informe Brundtland que lo define como “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”. En general, existe un acuerdo sobre las aportaciones que hace dicho concepto, por lo que se reconoce que: el desarrollo tiene una dimensión económica, social y medioambiental, aunque sólo adquirirá la cualidad de sostenible si se logra el balance entre los tres. Así también, se toma consciencia de que la generación actual tiene la obligación de conservar los recursos para las futuras generaciones. La relación entre estas tres dimensiones se da en el sentido de que el desarrollo económico sea compatible con la preservación del medio ambiente; en la esfera social, que a las personas se les aumente el control sobre su vida fortaleciendo la identidad de su comunidad y, que el desarrollo económico sea eficiente y se distribuya equitativamente.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> Ana Yábar Sterling, “El Desarrollo Sostenible, Principio y Objetivo Común de la Sociedad y el Mercado, en la UE de Nuestros Días”, Revista Foro, Nueva Época. No. 0, p. 79.

Como se había aclarado en el primer capítulo del presente trabajo, el desarrollo sostenible y la seguridad humana no son idénticos y no se contraponen. Ya que el primero, es el medio, el proceso previo para alcanzar la seguridad humana. Mientras que la seguridad humana es el fin por el cual se dota a las personas de los mecanismos para que puedan desenvolverse y explotar sus capacidades plenamente. Ambos conceptos son herederos de las aportaciones hechas por los enfoques de las teorías de desarrollo y, como su finalidad es tratar de dilucidar cuáles son los factores que intervienen en el proceso de la satisfacción de las necesidades del ser humano, están sujetos a constante evolución, pues dichos factores se ampliarán y cambiarán en la medida que la sociedad lo haga.

Es, aquí donde se presenta otra diferencia entre el concepto de seguridad humana y desarrollo sostenible, mientras el segundo tiene su fundamento teórico en tres ejes: el social, económico y ambiental (la UE también ha adoptado el eje internacional); el primero, desglosa en más aristas el ámbito social, para tratar de aclarar y analizar cuáles son los factores que dan cabida a *lo social*, y los convierte en ejes interrelacionados íntimamente con el ámbito económico y ambiental: seguridad alimentaria, sanitaria, personal, comunitaria y política. Sin embargo, la interrelación aún no queda clara, pues no se sabe en qué medida un factor incide en los demás.

Si bien, la UE aún no ha adoptado en sus políticas la versión maximalista del concepto de seguridad humana, sí lo ha hecho a través del desarrollo sostenible, donde radica la preocupación de las instituciones de la UE, en nivelar las disparidades que existen en su interior y garantizar el bienestar de sus ciudadanos, es aquí donde la Política Regional de la UE, encuentra su razón de ser, no obstante en la práctica su implementación ha tenido muchos altibajos.

### 3.1. Acercamiento teórico e histórico de la Política Regional de la Unión Europea.

Un punto medular de la agenda política de la UE, es el problema de la disparidad regional en su interior. Este tema ha sido objeto de muchos estudios y de la formulación de diversas teorías económicas, aún así, las mismas preguntas prevalecen y giran en torno a la causa de los desequilibrios regionales y en cómo llegar a la convergencia.

Desde la década de los cincuenta han surgido diversas aportaciones teóricas, las cuales se pueden clasificar en tres tipos de modelos: neoclásico, teorías de la causalidad acumulativa y centro-periferia y, los modelos carácter radical.<sup>157</sup>

El primer modelo, considera que las regiones tienden eventualmente hacia el equilibrio gracias a la actuación del mercado, por lo que no toma en cuenta las imperfecciones de éste; el segundo modelo, explica la interrelación entre países y regiones partiendo del supuesto de que existe desigualdad entre ellas y, que el libre mercado favorece por lo general a las regiones previamente más desarrolladas o que tienen una ventaja comparativa más marcada, lo que a su vez deprime a las regiones que no son tan aptas para competir, por ende se necesita de la intervención del Estado para corregir los desequilibrios del mercado; finalmente, en las teorías de carácter radical, se parte de la premisa de que no es posible corregir los desequilibrios entre las regiones a menos que cambiara el sistema económico o sufriera una reforma estructural.<sup>158</sup>

Existen más teorías que tratan de explicar los desequilibrios regionales, sin embargo, recientemente el enfoque de los nuevos modelos teóricos ha cambiado de cómo llegar al equilibrio a cómo lograr el crecimiento. Bajo esta lógica, lo primordial es la asignación y

---

<sup>157</sup> Encarnación Murillo García. “Análisis de los Efectos Económicos de la Política Regional Europea en Andalucía”. Consejo Económico y Social de Andalucía, (Colección Premio de Investigación), Sevilla, marzo de 2007 p. 39. Disponible en línea en: [http://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/adjuntos/publicaciones/1\\_1494\\_analisis\\_efectos\\_economicos\\_politica\\_ue.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/adjuntos/publicaciones/1_1494_analisis_efectos_economicos_politica_ue.pdf) Consultado el 25 de agosto de 2010, 16: 34 hrs.

<sup>158</sup> *Op. cit.*, pp. 39 y 40.

aprovechamiento más eficiente de los recursos, así como invertir en la infraestructura, investigación y capital humano necesarios para promover el crecimiento y, finalmente alcanzar el desarrollo endógeno de una región específica. Este desarrollo también ha de respetar al medio ambiente y ser sustentable.<sup>159</sup>

Este nuevo enfoque es la base teórica de la UE para el diseño de sus objetivos de política regional, que además de buscar el desarrollo de las regiones, pretende que éstas converjan.

No obstante, aunque se aborde el tema del crecimiento para posteriormente llegar por añadidura al desarrollo, pues en momento de invertir no sólo en infraestructura y en capital humano se enfatiza en el bienestar de la población, esta relación de crecimiento y desarrollo pasa por alto o subestima el factor de la redistribución de la riqueza, que no forzosamente ha de generarse y eso repercute en el bienestar, el desarrollo y la convergencia.

Lo que significa que puede haber un beneficio dispar de las regiones de la UE. Situación que refuerza otros modelos como la teoría de geografía económica de Krugman, en donde se crea una suerte de centro-periferia, debido a la aglomeración de ventajas comparativas en ciertas regiones, pues en las otras han aumentado sólo parcialmente o no las han desarrollado en absoluto, como consecuencia de una política regional más activa y generosa con las zonas que mejor se desempeñan.<sup>160</sup>

Además, otra de las críticas que ha tenido la política regional, es que en muchas ocasiones se ha visto una clara vocación meramente compensatoria, o en el mejor de los casos redistributiva, como sucedió en la adhesión de Irlanda y Reino Unido.<sup>161</sup>

Cabe resaltar que ni siquiera en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, se hace mención alguna sobre la Política Regional, sólo se aboga en su preámbulo establecer “como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos” y “reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo

---

<sup>159</sup> *Op. cit.*, pp. 43 y 44.

<sup>160</sup> Mike Artis y Frederick Nixon (Editores). “The Economics of the European Union Policy Analysis”. Oxford University Press, Oxford, Cuarta Edición, 2007, p.193.

<sup>161</sup> Paul Balchin, Luděk Sýkora y Gregory Bull. “Regional Policy and Planning in Europe”. Routledge, Londres, 1999, p.16.

armonioso [las regiones], reduciendo las diferencias entre [éstas] y el retraso de las menos favorecidas.”<sup>162</sup> No es sino mucho tiempo después, que en Tratado de Maastricht, se deja entrever el verdadero matiz al que apuntala la política económica de la UE. En el segundo artículo de este tratado, se implanta entre uno de sus objetivos el “promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible”, a través de la consolidación del Mercado Único y la Unión Monetaria.<sup>163</sup>

### 3.1.1. Historia y evolución de la Política Regional

Desde 1957 el Tratado de Roma menciona que es necesario reforzar la unidad de sus economías, lograr un desarrollo armonioso y reducir las diferencias entre sus regiones. Al año siguiente, se instaura el Fondo Social Europeo (FSE) y en 1962, se crea el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).<sup>164</sup> A pesar de dichos antecedentes, algunos consideran que el interés por los problemas regionales no constituyó una prioridad para la Comunidad Europea sino hasta 1975, cuando se implementó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), como medida para hacer frente a las disparidades regionales, en un ámbito que era prácticamente monopolizado por los Estados.<sup>165</sup> Aunque es innegable el papel que jugó Reino Unido al manifestar su inconformidad con las ganancias que recibía de la PAC.<sup>166</sup>

Según Mancha Navarro y Garrido Yserte, la política regional de la UE, ha evolucionado obedeciendo a cinco factores: la concepción teórica del crecimiento y su impacto territorial, la concepción política del papel de la UE, el proceso de integración, la ampliación y la evolución del ciclo económico en la UE. Éste último se refiere a la condición

---

<sup>162</sup> Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Disponible en línea en: [http://eurlex.europa.eu/es/treaties/dat/12002E/htm/C\\_2002325ES.003301.html](http://eurlex.europa.eu/es/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325ES.003301.html). Consultado el 7 de junio de 2009, 19:30hrs.

<sup>163</sup> Ana Yábar Sterling, *op. cit.*, pp. 75-76.

<sup>164</sup> Fuente: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/history/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_es.htm). Consultado el 17 de abril de 2009, 19:21 hrs.

<sup>165</sup> Tomás Mancha Navarro. “La Política Regional de la Unión Europea en el contexto del siglo XXI: una reflexión crítica”. *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*. N. 1, 2001, p. 14. Disponible en línea en: <http://www.gencat.cat/drep/pdfIEA/IEA000006253/IEA000006253.pdf>. Consultado el 2 de junio de 2009, 00:35 hrs.

<sup>166</sup> Larry Neal. “The Economics of Europe and the European Union”. Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p.173.

pro-cíclica de la UE, en la cual se necesita que tanto la voluntad política como que las etapas de expansión converjan para subir un peldaño más en el proceso de integración, de lo contrario se hacen evidentes las tensiones nacionales, más aún con 27 miembros.<sup>167</sup> La evolución del cuerpo teórico-empírico, sirve como fundamento para diseñar la política regional. Lo que también ha servido como punto de partida para definir sus objetivos y la manera de alcanzarlos. En lo tocante a la concepción política del papel de la UE, se refiere a la visión que tiene la UE sobre sí misma y su papel, situación que se hace presente en la planificación de sus objetivos en política regional que posteriormente se analizarán.

Debido al proceso de integración, y a la interrelación más profunda que ello conlleva, se ha hecho más manifiesta la necesidad de equilibrar a las diferentes regiones, para evitar la aparición o aumento de una suerte de centro-periferia en la UE. En cuanto a la ampliación, en cada etapa de ésta se han presentado nuevos desafíos, tanto en los desequilibrios que saltan a la vista como en la homologación de las políticas y su implementación. Es por ello que, en la política regional, este factor junto con el proceso de integración han sido tomados particularmente en cuenta.<sup>168</sup>

El proceso por el cual se ha desarrollado la política regional ha sido bastante largo, aunque los resultados en general han sido positivos no significa que quede exenta de críticas, sin embargo es digno de reconocimiento el que haya ganado cada vez mayor importancia, especialmente desde el Acta Única Europea de 1986 y el Tratado de Maastricht de 1992, lo cual se refleja en el presupuesto comunitario.<sup>169</sup>

---

<sup>167</sup> Garrido Yserte, Tomás Mancha Navarro y Juan R. Cuadrado Roura. “La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: Veinte Años de Avance y un Futuro Nuevo”, en *Investigaciones Regionales*, número 010, primavera 2007, Asociación de Ciencia Regional Alcalá de Henares, España. p. 246. Disponible en línea en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=28901010&iCveNum=10093>. Consultado el 10 de junio de 2009, 03:30 hrs.

<sup>168</sup> Tomás Mancha Navarro y Rubén Garrido Yserte. “La Política Regional de la Unión Europea: Quo Vadis?”, en Documento de Trabajo (DT) N° 28/2004, Real Instituto Elcano, España, 11/05/2004 p.3. Disponible en línea en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/DT28-2004](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/DT28-2004). Consultado el 7 de junio de 2009, 17:48 hrs.

<sup>169</sup> Tomás Mancha Navarro 2001, *op. cit.*, p. 14.

Retomando los cuatro vectores previamente mencionados, en los que Mancha Navarro y Garrido Yserte, analizan el proceso de la formulación de la política regional, el de la ampliación y el proceso de integración han sido en gran medida los catalizadores de ésta, con base en los cuales se vira para tratar de dar solución a los problemas acarreados. Es así, que con motivo de la entrada en vigor del Acta Única Europea, se estableció la primera reforma significativa del Tratado de Roma al reforzar el objetivo de la consolidación de un Mercado Único para 1993, también se hace referencia a la Comunidad Europea (CE) por primera vez, en lugar de Comunidad Económica Europea, que junto con un apartado de la segunda sección del Acta, aparecen conceptos como cohesión económica y social.

Fue en ese momento cuando existen realmente las bases para hablar de una política regional, al haber un compromiso político para la obtención de los recursos destinados a los Fondos Estructurales para 1993 y por establecer un nuevo funcionamiento en los mismos, así como la fijación de los principios de la política regional: concentración, programación, coparticipación y adicionalidad.<sup>170</sup> Estos aspectos reflejan tras de sí un fondo ya no sólo económico sino político y social, que significó un avance vital para el proceso de integración mismo, ya que con el Acta Única Europea, y su determinación en promover la “cohesión económica y social” se le dio legalmente un lugar a la política regional.<sup>171</sup>

A fines de la década de los ochenta y principios de los noventa, cuando la CE, trataba de terminar el proyecto del mercado único en 1992, hubo controversias, los miembros menos adelantados como Irlanda, Grecia, Portugal y España, argumentaban que dicho mercado único agudizaría las diferencias entre los Estados, por lo que ellos deberían ser compensados por los “ganadores” al incrementar el gasto en la política regional. Fue así que el presupuesto en política regional se duplicó de 1987 a 1992.

Más adelante con la aprobación del Paquete Delors II, se aumenta el presupuesto a los Fondos Estructurales y se crea el Fondo de Cohesión, para facilitar el proyecto de la unidad monetaria, los países menos adelantados tenían que ser compensados, sobre todo si se

---

<sup>170</sup> *Op.cit.*, p. 4.

<sup>171</sup> Jo Shaw, Jo Hunt & Chloë Wallace, *op. cit.*, p. 446.

toman en cuenta los criterios de convergencia. Fue así que los Fondos de Cohesión subsidiaron a los países con un Producto Interno Bruto (PIB) per cápita inferior a 90% del promedio comunitario; es decir, fueron diseñados para España, Portugal, Grecia e Irlanda. Los fondos pagaron un 85% de los proyectos en estos países y estuvieron diseñados para terminar en 1999, pero ahora son un rubro permanente.<sup>172</sup>

Empero, el Tratado de Maastricht impuso reformas mucho más profundas que el aspecto económico, en lo concerniente a los principios que moldearían en el futuro a las políticas comunitarias, como el principio de subsidiariedad, la creación del Comité de las Regiones y la dimensión que adquieren los mecanismos de evaluación hasta convertirse en el quinto pilar de la política regional.<sup>173</sup>

Por otra parte, las reformas determinadas por la política regional en este período (1994 a 1999), fueron provocadas no únicamente por del proyecto de la moneda única sino por la ampliación hacia el norte de la UE: Suecia y Finlandia. Países considerados ricos incluso eran candidatos para recibir beneficios de la política regional, nuevamente se refrenda el compromiso político frente al económico.

En el verano de 1999, la UE tuvo que hacer precisiones para la política regional con miras al período 2000-2006, especialmente por el tema de la ampliación de diez nuevos miembros. De hecho todos los nuevos miembros son menos adelantados que la Europa de los quince, por lo tanto eran candidatos para la política regional. Fue así que primero se restringió el acceso de los nuevos miembros a los fondos estructurales durante su período de transición; es decir, cinco años luego de su entrada formal en 2004. Eso cambiaría con el principio de solidaridad de la Agenda 2000; por su parte, España abogó porque los receptores de los fondos de la Europa de los quince, siguieran siendo los mismos hasta 2006, esa fue la condicionante española para firmar el Tratado de Niza.

---

<sup>172</sup> Larry Neal, *Op. cit.*, pp. 175-178.

<sup>173</sup> Tomás Mancha Navarro y Rubén Garrido Yserte, *op.cit.*, p. 5.

Luego de las negociaciones del Consejo Europeo de Berlín en 1999, se concibió la “Agenda 2000”,<sup>174</sup> la UE decidió manejar su ampliación sin ninguna reforma de gran importancia en su sistema financiero, lo que significa que la UE, no seguiría con su tradición de aumentar el presupuesto hacia ciertos miembros en aras de una futura integración.

La relevancia de la Agenda 2000 radica en que establecen los principios para la consecución de objetivos, con los cuales se modifican las etapas pasadas de programación. Dichos principios versan en: cohesión, concentración (la dotación de los fondos estructurales de 210 000 millones de ecus para quince Estados, lo que significaría una disminución de recursos para cada país pero que permitiría en teoría un funcionamiento más eficaz y transparente), el mantenimiento de la cantidad destinada a los fondos de cohesión (3 000 millones de ecus), solidaridad con los futuros nuevos miembros (gozarán de ayudas previas a su adhesión y al ser miembros de la UE, percibirán el apoyo de los Fondos Estructurales y de cohesión, aunque éstos se limitan al 4% de su PIB nacional) y mayor eficacia en el uso de los fondos y mecanismos de control.<sup>175</sup>

Las negociaciones para el período 2007-2013, fueron bastante polémicas, sobre todo en lo tocante a la asignación de recursos, los cuales fueron comparativamente más restringidos. El debate tiene su punto de partida con el Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social de la UE, que ya planteaba los retos a los que se enfrentarían por la ampliación. Así como la posición de la política de cohesión, que para algunos como el entonces Presidente de la Comisión, Romano Prodi, Gran Bretaña y Holanda, la elegibilidad

---

174 El 26 de marzo de 1999, en el Consejo Europeo de Berlín, se concluyó un acuerdo político sobre la Agenda 2000. Nombre que recibe un programa de acción con el fin de reforzar las políticas comunitarias y brindar a la UE de un nuevo marco financiero para el periodo 2000-2006, teniendo presente la ampliación. Este programa se ha concretizado por los siguientes aspectos:

- continuar con las reformas agrícolas
- aumento de la eficacia de los Fondos Estructurales, incluido el Fondo Social Europeo y de Cohesión
- refuerzo de la estrategia preadhesión de los países candidatos el instrumento estructural de preadhesión (ISPA), y un instrumento agrícola de preadhesión (SAPARD), ambos complementan al programa Phare;
- la adopción de un marco financiero para el periodo 2000-2006 que permita a la UE hacer frente a los principales desafíos como la ampliación, garantizando al mismo tiempo la disciplina presupuestaria.

Fuente: [http://ec.europa.eu/agenda2000/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/agenda2000/index_es.htm). Consultado el 18 de abril de 2009, 15:52 hrs.

<sup>175</sup> Tomás Mancha Navarro, 2001, *op. cit.*, pp. 16, 18.

de los fondos debe recaer en los Estados y no en las regiones.<sup>176</sup> Lo cual hubiera significado un retroceso no sólo en cuanto a la razón de ser de la política regional, sino que se opone al concepto de territorialidad de las teorías de desarrollo. La otra postura era que se conservaran prácticamente iguales los objetivos del período anterior (2000-2006), debido a la preocupación sobre la conservación o no de los fondos por parte de los antiguos receptores de la Europa de los quince.<sup>177</sup>

La solución que se adoptó fue el que dichos miembros siguieran manteniendo los fondos de cohesión, en especial porque para su defensa hicieron alusión al “efecto estadístico” (aunque los nuevos miembros tendrían prioridad para la destinación de los fondos). Finalmente, los países contribuyentes siguen en ese mismo papel, sólo que su aportación podría disminuir.<sup>178</sup> Lo que da como resultado más receptores y menos recursos en términos relativos.

### 3.1.2. Los desafíos de la Política Regional de la Unión Europea

En general, todas las ampliaciones han incrementado las disparidades –económicas, sociales y territoriales- sin embargo, las dos últimas han demostrado ser un gran desafío. Poco antes de la ampliación de 2004, sólo Portugal y Grecia tenían un PIB per cápita promedio por debajo del 75% de la media de la UE.

Pero después de dar cabida a la ampliación más ambiciosa que haya tenido la Unión, surgieron muchas dudas sobre el presupuesto con el que contarían los fondos de la política regional, su distribución y particularmente la situación de los viejos Estados miembros

---

<sup>176</sup> Rubén Garrido Yserte, Tomás Mancha Navarro, Juan R. Cuadrado Roura, *Op. cit.* p. 251.

<sup>177</sup> Se permitió el acceso a los fondos estructurales de 2007-2013 a las regiones cuyo PIB per cápita es 75% menor que el promedio de tres años de la UE de los 25, lo que excluyó a algunas regiones de la Europa de los quince como España, el sur de Italia, el Oeste de Inglaterra y el Norte de Escocia. Larry Neal, *op. cit.*, p. 177.

<sup>178</sup> Rubén Garrido Yserte, Tomás Mancha Navarro, Juan R. Cuadrado Roura, *Idem.*

receptores, que si bien ha logrado progresos indiscutibles aún tienen en su interior regiones atrasadas, que apenas estaban por cruzar el umbral de pobreza.<sup>179</sup>

En la siguiente gráfica se muestran las diferencias en el PIB per cápita con respecto a la paridad de poder de compra de los Estados Miembros, de los cuales quince miembros están por debajo de la media de la UE de los 27, incluidos no sólo los Estados recientemente integrados, sino también España, Portugal y Grecia, quienes por largo tiempo han recibido los beneficios de la política regional a través de diferentes instrumentos de ayuda como el Fondo Europeo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo y los Fondos de Cohesión. Además, la situación cuando estos países contaron con los fondos dista mucho de la actual, no sólo porque se tenían que repartir entre menos miembros, sino porque en particular los Fondos de Cohesión gozaron de un incremento sustancial desde 1988 hasta su punto máximo en 1999.

Actualmente, desde las negociaciones en el Consejo Europeo de Berlín en 1999, se ha optado por no aumentar el monto de éstos (desde 2005, el presupuesto para los Fondos Estructurales y de Cohesión ronda los 303.6 mil millones de euros),<sup>180</sup> debido a la carga excesiva que representa para los contribuyentes netos como Alemania, Países Bajos, Austria y Suecia, situación que no agradó a los receptores netos encabezados por España.<sup>181</sup>

En cuanto a los países recientemente adheridos, es importante resaltar que por lo general al hacer referencia a Europa del Este, suele hacerse de una manera en la que pareciera que se habla de una región monolítica,<sup>182</sup> tanto en lo referente a su atraso económico y heredero de una economía de planificación centralizada como en los demás problemas estructurales.

---

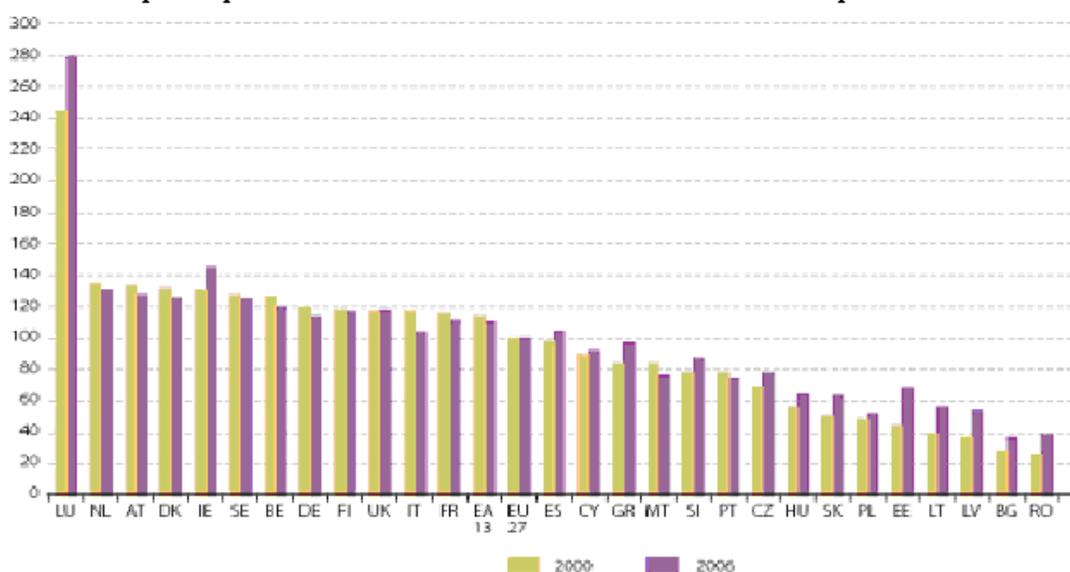
<sup>179</sup> Mike Artis y Frederick Nixson (Editores), *op. cit.*, pp.172 y 173.

<sup>180</sup> Michelle Cini (editor). "European Union Politics". Oxford University Press, Oxford, Segunda edición, 2007, pp. 296 y 297.

<sup>181</sup> Laffon y Shackleton 2000:231-236, citado en: *op. cit.*, p. 296.

<sup>182</sup> Lodovico Pizzati y Bernard Funck (Editores). "European Integration Regional Policy and Growth". Banco Mundial, Washington, D.C., 2003, p.60.

### PIB per cápita en términos de Paridad del Poder de Compra UE=100



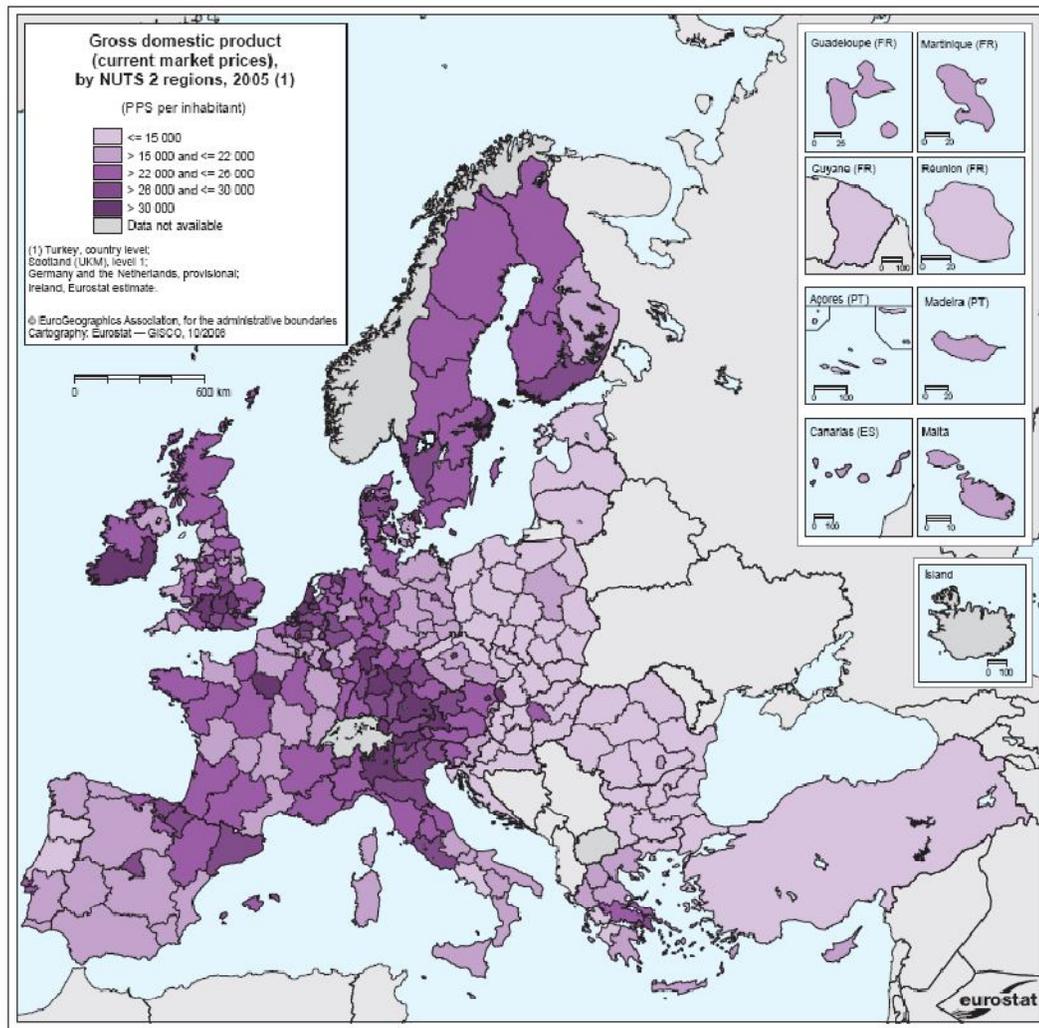
183

(LU) Luxemburgo, (NL) Países Bajos, (AT) Austria, (DK) Dinamarca, (IE) Irlanda, (SE) Suecia, (BE) Bélgica, (DE) Alemania, (FI) Finlandia, (UK) Reino Unido, (IT) Italia, (FR) Francia, (EA 13) Zona Euro de 13, (EU 27) Unión Europea de los 27, (ES) España, (CY) Chipre, (EL) Grecia, (MT) Malta, (SI) Eslovenia, (PT) Portugal, (CZ) República Checa, (HU) Hungría, (SK) Eslovaquia, (PL) Polonia, (EE) Estonia, (LT) Lituania, (LV) Letonia, (BG) Bulgaria, (RO) Rumanía.

En el siguiente mapa, se aprecian las diferencias en el ingreso entre las regiones de la UE. Cabe resaltar que en alrededor de treinta de ellas, el PIB per cápita es menor al 50% del de la UE de los 27, situación que se presenta fundamentalmente en regiones de Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumanía, Eslovaquia y Letonia. Aunque es cierto que ha habido avances, ya que las mayores tasas de crecimiento en 2005 las reportaron regiones de Rumanía, Eslovaquia y los Países Bálticos. De igual manera ha habido mejoras en otras regiones de

<sup>183</sup>Fuente:[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1073,46587259&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_product\\_code=KS-30-08-410](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KS-30-08-410). Consultado el 3 de mayo de 2009, 11:20 hrs.

Europa Central y del Este, Grecia, España e Irlanda, aunque aún no son suficientes (especialmente en estos últimos tres países) y la recesión económica a nivel mundial aletargará los resultados positivos y el desempeño económico de la UE en su totalidad.



184

Los mapas anteriores sirven para sustentar el que la Comisión considere que la mayor amenaza para la cohesión social sea la pobreza y la exclusión social. La pobreza es entendida por la UE en términos cuantitativos, al tener un Estado miembro o región un PIB inferior al 75% de la media. Si bien, en la mayoría de las veces este ingreso no es equiparable con la

<sup>184</sup>Fuente: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1073,46587259&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_product\\_code=KS-EP-08-001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KS-EP-08-001). Consultado el 7 de mayo de 2009, 10:20 hrs.

pobreza sufrida en otras regiones, éste si detenta contra la seguridad económica de las personas, en la medida en que no pueden tener una participación mayor ni pueden explotar sus capacidades al máximo por falta de oportunidades según el contexto económico y social en el que se encuentran.<sup>185</sup>

De acuerdo con la Comisión los desequilibrios en las regiones dañan a la UE porque:

“Los desequilibrios no sólo implican una calidad de vida más pobre para las regiones menos adelantadas y la falta de oportunidades de vida para los ciudadanos, sino también indican una subutilización del potencial humano y una falla para tomar ventaja de las oportunidades económicas, las cuales pueden beneficiar a la Unión como un todo.”<sup>186</sup>

Mientras que la Comisión define a la segunda amenaza como:

“A la gente que le es impedida su plena participación en la economía, vida social y civil o cuando su acceso al ingreso y otros recursos (personal, familiar, social y cultural) es inadecuado como para excluirlos del disfrute de los estándares de vida y calidad de ésta aceptados por la sociedad en la que viven.”<sup>187</sup>

Estos dos factores, pueden traducirse en amenazas a la seguridad económica de las personas, mismos a los que las autoridades de la UE tratan de hacer frente debido no sólo a las implicaciones económicas evidentes que significan el que una parte de la población de la Unión no pueda participar activamente en la economía, ya sea por falta de capacitación o por falta de oportunidades; sino que además este malestar se ha trasladado al aspecto social, que también puede ir en detrimento de la legitimidad que goza el proceso de integración mismo. De tal suerte que, las autoridades comunitarias han establecido sus políticas, incluyendo la regional en aras del desarrollo sostenible y el empleo. Aunque, según parece será difícil que se cumplan los objetivos propuestos en la Estrategia de Lisboa.

---

<sup>185</sup> Por ejemplo, a principios de este siglo, las diez regiones más prósperas entre las que se encontraban Groningen en Países Bajos y Hamburgo en Alemania, eran tres veces más ricas que las diez regiones más pobres de Grecia y Portugal. Neill Nugent. “The Government and Politics of the European Union”. Duke University Press, Durham, Carolina del Norte, sexta edición 2006, p. 317.

<sup>186</sup> European Commission, First Cohesion Report, COM (96) 542, citado en: Shaw, Jo, Hunt Jo & Wallace, Chloë, *op. cit.*, pp. 446-448.

<sup>187</sup> Primer Reporte conjunto sobre Inclusión Social, Consejo y Comisión, 2001, p.11, citado en: *op. cit.*, p. 448.

Para la política regional, es prioritario lograr la cohesión territorial, misma que sólo podrá ser posible si se eliminan las disparidades regionales. La cohesión territorial, se entiende como la reducción de la dispersión espacial de los ingresos y su equitativa distribución. Su importancia radica en dos aspectos: económico instrumental y el que la concentración de la pobreza en un territorio dado pueda contribuir al resquebrajamiento del mismo; es decir, que debido a la pobreza se produzcan otro tipo de fenómenos como una emigración masiva hacia otros países de la UE. Situación alarmante si se toma en cuenta que gran parte de las regiones más pobres, de hecho son las menos pobladas.<sup>188</sup>

Una de las críticas a la política regional es que la CEE, inicialmente proveyó de pocas herramientas para el desarrollo de las regiones menos adelantadas, que no fueran medidas generales para el establecimiento y operación del mercado común.<sup>189</sup> En gran parte, esta posición se exacerbó por los argumentos que extendieron los miembros en situación desventajosa como España, quienes solicitaban una retribución económica debido a las implicaciones que tendría para sus economías el Mercado Común y la Unión Monetaria, además por mucho tiempo la cuestión sobre el mantenimiento e incremento de los fondos ha sido una herramienta para la negociación por parte de los países receptores sobre otros aspectos del proceso de integración Europea, como la firma de Tratados, entre ellos el de Niza por parte de España.

Otra de las críticas, es que los préstamos con una tasa de interés preferencial fueron y continúan siendo disponibles para el Banco Europeo de Inversiones para facilitar proyectos comunes y para el progreso de las regiones menos adelantadas, pero no hubo una política estratégica coherente, un marco legal o las herramientas necesarias en las regiones atrasadas. El Fondo Social Europeo, es difícilmente fue caracterizado como una política regional desde su establecimiento en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, ya que se concentraba más en movilizar a los trabajadores y en proveer incentivos para los

---

<sup>188</sup> Rafael Muñoz de Bustillo Llorente. “La Cohesión territorial: Unión Europea y fondos estructurales”, en *Cuadernos Relaciones Laborales*, Vol. 20 Núm. 1, Universidad de Salamanca, 2002, p.62. Disponible en línea en: <http://www.dialnet.unirioja.es:ART0000106493>. Consultado el 12 de junio de 2009, 12:49 hrs.

<sup>189</sup> A. Evans. “The EU Structural Funds”, citado en: *op. cit.*, p. 449.

desempleados con el fin de movilizarse a lugares con mayor demanda, más que la creación de fuentes de trabajo para ambos.<sup>190</sup>

La política regional también causa discordia para quienes no confían en la competencia de sus gobiernos, pues temen que ésta castigue negocios en prósperas regiones a la par que estimula medidas inconvenientes en regiones atrasadas. De hecho, en el aspecto de la gobernabilidad, si bien por un lado, la UE a través de la política regional ha abierto canales para facilitar la comunicación entre el nivel supranacional, regional y local (como se ha tratado con el Comité de las Regiones), los resultados obtenidos dependen en gran medida del nivel de descentralización de poder en cada Estado miembro. De tal suerte, que países con una estructura regional más definida como: Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos y España tienen más posibilidades de administrar los fondos de una manera más efectiva y tener una participación más activa en el Comité de las Regiones.<sup>191</sup>

Es por ello que para hacer frente a las disparidades entre las regiones, como se verá más adelante, fue necesario que la UE las catalogue tomando en cuenta algunas de sus especificidades y concentrándose en objetivos clave de la política regional. Todo ello a la sazón de que la falta de coordinación en el tejido que conforma la UE, puede significar un desperdicio de recursos, tanto financieros, como técnicos y humanos.

Otra de las críticas que se le hacen a la política regional como sugieren en el análisis estadístico de Michele Boldrin y Fabio Canova, es que la convergencia de los ingresos nacionales dentro de la Europa de los quince, devino como resultado del crecimiento económico en general, no como la redistribución dentro de países individuales. Además el criterio de financiamiento no recae tanto en la “elegibilidad” de los miembros sino en la adopción de políticas exitosas en casos previos; es decir, que se le da mayor peso a aquellas zonas que hayan probado tener un buen desempeño y no tanto a si lo requieren o no. En esta tónica, es evidente la existencia de un “polo de crecimiento” dentro de los nuevos Estados

---

<sup>190</sup> J. Anderson. “Structural Funds and the Social Dimension of EU Policy: Springboard or Stumbling Block?”, citado en: *Idem*.

<sup>191</sup> Neill Nugent, *op. cit.*, p. 318.

Miembros, en especial es visible en las periferias de las ciudades capitales, como se había señalado anteriormente con las aportaciones de Krugman.<sup>192</sup>

Para el presente período, se siguió tomando como piedra angular para la formulación de los objetivos de la política regional (que conforman la política de cohesión), las directrices adoptadas en la Agenda de Lisboa y en Gotemburgo. En los cuales se reconocen los desafíos que plantean la ampliación, el envejecimiento de la población y el desarrollar una economía basada en el conocimiento y el desarrollo sostenible.<sup>193</sup>

### 3.2. La Política Regional de la Unión Europea en el período actual.

La preocupación por tratar de nivelar las disparidades interregionales, fomentó las reformas de la política regional para el período 2007-2013. Las cuales versan en una nueva legislación y modificación de los objetivos. La primera de ellas es de suma importancia por las innovaciones que se hacen para tratar de usar los recursos más eficientemente y con mayor control. De tal suerte que la Comisión Europea el 14 de julio de 2004, lanzó sus propuestas legislativas destinadas a la reforma de la política de cohesión, cuya finalidad es fomentar que las acciones estructurales deriven en una mayor especificidad vinculados a los compromisos hechos en Lisboa y Gotemburgo, lo que significa dar mayor importancia al desarrollo de una “economía del conocimiento”, competitiva, sostenible, cuya prioridad sea el empleo y una mayor concentración en las regiones menos adelantadas.<sup>194</sup>

Es por ello que se concibe: un Reglamento General común para los tres fondos estructurales (FEDER, FSE y Fondo de Cohesión); un Reglamento para cada fondo, otro más para la creación de una estructura transfronteriza de cooperación y las Orientaciones Estratégicas de la Comisión para la política regional. En cuanto a sus objetivos, por cuestiones

---

<sup>192</sup> Larry Neal, *op. cit.*, p. 179.

<sup>193</sup> Clive Archer. “The European Union”. Routledge Global Institutions, Estados Unidos y Canadá, 2008, p. 90.

<sup>194</sup> Comisión Europea, “La cohesión a partir del viraje decisivo de 2007”, Dirección de Política Regional, 2004. Disponible en línea en: [http://www.espaces-transfrontaliers.org/es/publicaciones/UE\\_fiche2\\_es.pdf](http://www.espaces-transfrontaliers.org/es/publicaciones/UE_fiche2_es.pdf). Consultado el 6 de junio de 2009, 9:30 hrs.

de operatividad y necesidad se redujeron a tres: convergencia, competitividad regional y empleo y de cooperación territorial europea. Con el nuevo marco legislativo, los Estados miembros elaboran los Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia (MENR) y los Programas Operativos (PO), fomentando la cooperación a nivel supranacional, regional y local para determinar cuestiones como la selección, control y evaluación de proyectos.<sup>195</sup>

Esta nueva legislación tiene como fin dar coherencia a los objetivos de cohesión con las políticas nacionales y por otro lado, las Orientaciones Estratégicas de la Comisión para la política regional persiguen los objetivos de hacer una Europa y a sus regiones más atractivas para la inversión y para trabajar, aumentar el conocimiento e innovación para el crecimiento y promover más y mejores empleos.<sup>196</sup>

Ahora bien, en el siguiente apartado se analizarán los objetivos que dan forma a la política de cohesión de la UE dentro del marco regional.

### 3.2.1. Objetivo 1 o de Convergencia

Antes de enunciar los objetivos y los diferentes instrumentos de la Política Regional, es necesario aclarar que la Comisión se basa en datos estadísticos. La UE se divide en distintos grupos de regiones que corresponden a la Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS), según su población:

Clasificación de las Regiones en la UE		
Nivel NUTS	Mínimo de Población	Máximo de población
1	3, 000, 000	7, 000, 000
2	800, 000	3, 000, 000
3	150, 000	800, 000 <sup>197</sup>

<sup>195</sup> Rubén Garrido Yserte, Tomás Mancha Navarro, Juan R. Cuadrado Roura, *op. cit.* pp. 253 y 254.

<sup>196</sup> *Op. cit.*, pp. 257 y 258.

<sup>197</sup> Fuente: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1073,46587259&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_product\\_code=KS-EP-08-001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KS-EP-08-001). Consultado el 29 de abril de 2009, 23:40 hrs.

La política regional tiene como base varios objetivos, mismos que fueron diseñados según las necesidades y nivel de desarrollo de las diferentes regiones que comprenden la UE. Como ya se había mencionado los objetivos son: objetivo 1, también conocido como de “convergencia”; objetivo 2, “competitividad regional y empleo” y objetivo 3 o de “cooperación territorial europea”.

Objetivo de convergencia: es el más importante de todos, ya que se destina a las regiones más desfavorecidas (regiones del objetivo 1) de la UE, cuyo PIB per cápita no supera el 75 % de la media comunitaria o que están en el umbral de dicho porcentaje, tomando en cuenta a la UE de 15 y no de los 27, lo que se le conoce como *phasing-out* o “salida gradual”.<sup>198</sup>

Los indicadores económicos en los que la UE se basa para considerar a una región como región del objetivo 1 son: bajo nivel de inversión, niveles de desempleo por encima de la media, carencia de servicios para las personas y empresas y falta de infraestructura.<sup>199</sup>

Ahora bien, el presupuesto que se destina al objetivo de convergencia es de 282 840 millones de euros, que representa 81.5 % del total, que se divide en: 199.3 mil millones de euros para las regiones del objetivo de convergencia, 14 mil millones de euros para las regiones de “salida gradual” y 69.5 mil millones de euros para el Fondo de Cohesión, que se aplica a quince Estados miembros.<sup>200</sup>

Actualmente, el objetivo de convergencia se enfoca a 86 regiones, de 18 Estados miembros, en las cuales viven cerca de 140 millones de personas (hasta 2007); es decir, casi 30% del total de la población de la UE.<sup>201</sup>

Por otro lado, sobre la base de una “salida gradual” se encuentran 16 regiones más, con poco más de 16 millones de habitantes (hasta 2007), entiéndase alrededor de 3% del total

---

<sup>198</sup> Fuente:[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/object/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/object/index_es.htm). Consultado el 29 de abril de 2009, 23:45 hrs.

<sup>199</sup> Fuente: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/objective1/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/objective1/index_es.htm). Consultado el 29 de abril de 2009, 23:45 hrs.

<sup>200</sup> Fuente: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/object/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/object/index_es.htm). Consultado el 29 de abril de 2009, 23:45 hrs.

<sup>201</sup> En la página de Política Regional Inforegio [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/why/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/why/index_es.htm). Consultado el 29 de abril de 2009, 23:45 hrs., se establece que el objetivo de convergencia se enfoca a 84 regiones de 17 Estados miembros; sin embargo, en la página de la UE, donde se muestra qué regiones son consideradas como de Objetivo 1, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/region/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/region/index_es.htm). Consultado el 29 de abril de 2009, 23:45 hrs. Se observa que en realidad son 18 Estados miembros a los que se enfoca el Objetivo 1, más adelante, también se verifica que además son 86 regiones y no 84 a las que se enfoca este objetivo.

de la población de la UE, lo que significa que, tomando en cuenta a las regiones que están tanto en el límite como a las que tienen menos del 75% del PIB per cápita de la media de la UE, cerca de una tercera parte de la población de la UE distribuida en 101 regiones de un total 271; es decir, 37.3% de las regiones son las menos favorecidas.

Objetivo de Convergencia, 2007*						
Regiones NUTS 2 «		Población			Porcentaje de la población que representa con respecto a la:	
objetivo n°1 ▣	No.	Total ~	Regional °	Pobl. Tot.del Edo. M.	Pobl. total de la UE-27	
<b>BG</b>	Todo el territorio. Severozapaden, Severen tsentralen, Severoiztochen, Yugozapaden, Yuzhen tsentralen, Yugoiztochen	6	7, 679,290	7,679, 290	100	1.6
<b>CZ</b>	Střední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Střední Morava, Moravskoslezsko	7	10,287,189	9, 134,000	88.8	1.8
<b>DE</b>	Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg, Thüringen	7	82,314,906	8,687, 276	10.6	1.8
<b>EE</b>	Todo el territorio. Põhja-Eesti, Lääne-Eesti, Kesk-Eesti, Kirde-Eesti y Lõuna-Eesti	1	1, 342,409	1,342, 409	100	0.3
<b>EL</b>	Anatoliki Makedonia Thraki, Thessalia, Ipeiros, Ionia Nisia, Dytiki Ellada, Peloponnisos, Voreio Aigaio, Kriti	8	11,171, 740	4,059, 200	36.3	0.8
<b>ES</b>	Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia	4	44,474, 631	13,741, 800	30.9	2.8
<b>FR</b>	Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	4	63,392, 140	1, 832, 800	2.9	0.4
<b>HU</b>	Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld	6	10,066, 158	7, 170, 900	71.2	1.5
<b>IT</b>	Calabria, Campania, Puglia, Sicilia	4	59,131, 287	16, 900, 200	28.6	3.4
<b>LV</b>	Todo el territorio, Riga, Vidzeme, Kurzeme, Zemgale, Latgale	1	2, 281, 305	2, 281, 305	100	0.5
<b>LT</b>	Todo el territorio, Alytaus (Apskritis), Kauno (Apskritis), Klaipėdos (Apskritis), Marijampolės (Apskritis), Panevezio (Apskritis), Siauliu (Apskritis), Taurages (Apskritis), Telsiu (Apskritis), Utenos (Apskritis), Vilniaus	1	3, 384, 879	3, 384, 879	100	0.7

	(Apskritis)					
<b>MT</b>	Toda la isla, Malta, Gozo and Comino/Ghawdex u Kemmuna	1	407, 810	407, 810	100	0.1
<b>PL</b>	Todo el territorio, Dolnośląskie, Kujawsko-Pomorskie, Lubelskie, Lubelskie, Łódzkie, Małopolskie, Mazowieckie, Opolskie, Podkarpackie, Podlaskie, Pomorskie, Śląskie, Świętokrzyskie, Warmińsko-Mazurskie, Wielkopolskie, Zachodniopomorskie	16	38,125, 479	38, 125, 479	100	7.7
<b>PT</b>	Norte, Centro, Alentejo, Região Autónoma dos Açores	4	10,599, 095	7, 613, 927	71.8	1.5
<b>RO</b>	Todo el territorio, Nord-Est, Sud-Est, Sud, Sud- Vest, Vest, Nord- Vest, Centru, Bucuresti	8	21,565, 119	21, 565, 119	100	4.4
<b>SI</b>	Todo el territorio, Pomurska, Podravska, Koroska, Savinjska, Zasavska, Spodnjeoposavska, Gorenjska, Notranjsko-kraška, Goriška, Obalno-kraška, Jugovzhodna Slovenija, Osrednjeslovenska	2	2, 010, 377	2, 010, 377	100	0.4
<b>SK</b>	Západné Slovensko, Stredné Slovensko, Východné Slovensko	3	5, 393, 637	4, 788, 500	88.8	1.0
<b>UK</b>	Cornwall and Isles of Scilly, West Wales and the Valleys	2	60,816, 701	2, 411, 700	4.0	0.5
<b>TOTAL</b>		<b>85</b>	<b>434,444,152</b>	<b>139,395,171</b>		<b>28.4</b>

\*En la página de Política Regional Inforegio [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/why/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/why/index_es.htm). Consultado el 29 de abril de 2009, 23:45 hrs., se establece que el objetivo de convergencia se enfoca a 84 regiones de 17 Estados miembros; sin embargo, en la página de la UE, donde se muestra qué regiones son consideradas como de Objetivo 1, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/region/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/region/index_es.htm). Consultado el 29 de abril de 2009, 23:45 hrs. Se observa que en realidad son 18 Estados miembros a los que se enfoca el Objetivo 1, más adelante, también se verifica que además son 86 regiones y no 84 a las que se enfoca este objetivo.

Fuente: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/region/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/region/index_es.htm). Consultado el 30 de abril de 2009, 00:30 hrs.

“Regions of the European Union. A statistical portrait- 2009 edition”, disponible en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1073,46587259&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_product\\_code=KS-EP-08-001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KS-EP-08-001). Consultado el 30 de abril de 2009, 00:30 hrs.

‡ Fuente: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/region/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/region/index_es.htm). Consultado el 30 de abril de 2009, 01:00 hrs.

§ Fuente: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=REF\\_TB\\_population&root=REF\\_TB\\_population/t\\_popula/t\\_pop/t\\_demo\\_gen/tps00001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=REF_TB_population&root=REF_TB_population/t_popula/t_pop/t_demo_gen/tps00001) Consultado el 30 de abril de 2009, 02:45 hrs.

° Fuente: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=EU\\_MAIN\\_TREE&root=EU\\_MAIN\\_TREE/tb/t\\_general/t\\_reg/t\\_reg\\_dem/tgs00001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE/tb/t_general/t_reg/t_reg_dem/tgs00001) Consultado el 30 de abril de 2009, 03:15 hrs.

Objetivo nº 1 de Convergencia encaminado a las regiones de "salida gradual" 2007.º						
Regiones			Población		Porcentaje de la población que representa con respecto a la:«	
Objetivo nº 1 »	No.	Total ~	Regional ¢	Pobl. total del Estado miembro	Pobl. total UE 27	
BE	Province du Hainaut	1	10, 584, 534	1, 297, 500	12.3	0.3
DE	Brandenburg-Südwest, Lüneburg, Leipzig, Halle	4	82, 314, 906	4, 408, 095	5.4	0.9
EL	Kentriki Makedonia, Dytiki Makedonia, Attiki	3	11, 171, 740	6, 272, 300	56.1	1.3
ES	Ciudad Autónoma de Ceuta, Ciudad Autónoma de Melilla, Principado de Asturias, Región de Murcia	4	44, 474, 631	2, 590, 200	5.8	0.5
IT	Basilicata	1	59, 131, 287	591, 200	1.0	0.1
AT	Burgenland	1	8, 298, 923	280, 700	3.4	0.1
PT	Algarve	1	10, 599, 095	424, 000	4.0	0.1
UK	Highlands and Islands	1	60, 816, 701	441, 300	0.7	0.1
<b>TOT</b>		<b>16</b>	<b>28,739, 187</b>	<b>16,305,295</b>		<b>3.4**</b>

º Fuente: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/region/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/region/index_es.htm). Consultado el 30 de abril de 2009, 00:30 hrs.

«La población total de la UE27 en 2007 fue de: 495, 090, 294. Eurostat.

»Fuente: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/region/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/region/index_es.htm). Consultado el 30 de abril de 2009, 00:30 hrs.

~Fuente:[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=REF\\_TB\\_population&root=REF\\_TB\\_population/t\\_popula/t\\_pop/t\\_demo\\_gen/tps00001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=REF_TB_population&root=REF_TB_population/t_popula/t_pop/t_demo_gen/tps00001). Consultado el 30 de abril de 2009, 02:45 hrs.

¢Fuente:[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=EU\\_MAIN\\_TREE&root=EU\\_MAIN\\_TREE/tb/t\\_general/t\\_reg/t\\_reg\\_dem/tgs00001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE/tb/t_general/t_reg/t_reg_dem/tgs00001). Consultado el 30 de abril de 2009, 03:15 hrs.

\*\*Población regional de 2006. Elaboración propia a partir de los datos citados.

### 3.2.2. Objetivo 2 o de Competitividad Regional y Empleo

Su fin es incrementar la competitividad, la creación de empleos de las regiones, a través de una estrategia que va en dos sentidos. Primero, los programas de desarrollo ayudan a las regiones a enfocarse en basar su economía en la innovación, la sociedad del conocimiento teniendo en cuenta la protección del medio ambiente y en desarrollar una mentalidad empresarial. Segundo, bajo la premisa de la inversión en recursos humanos se facilitará el alcanzar el objetivo de más y mejores puestos de trabajo.

Todas las regiones no incluidas en el “Objetivo Convergencia” son subvencionadas por el objetivo de “Competitividad y empleo”. Las regiones NUTS 2 que antes eran clasificadas como regiones del Objetivo 1, cuyo PIB es superior a la media del 75% del PIB de la UE de 15 Estados miembros, se les concede hasta 2013 una ayuda transitoria progresiva; es decir, un financiamiento especial debido a su anterior clasificación como regiones del “objetivo 1” y se les denomina como regiones *phasing-in* o de “inclusión gradual”.

Este objetivo se enfoca a 13 regiones en la etapa de “inclusión gradual”, mismas que cuentan con 19 millones de habitantes y se les destina 11.4 mil millones de euros, de un total de 55 mil millones.<sup>202</sup> Por otra parte, en la UE de los 27, serán subvencionadas otras 155 regiones, lo que supone 314 millones de habitantes contando las regiones en etapa de “inclusión gradual”. Los antiguos programas URBAN II y EQUAL fueron integrados bajo el objetivo de “Convergencia” y “Competitividad regional y empleo”.

---

<sup>202</sup> Fuente: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/object/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/object/index_es.htm). Consultado el 3 de mayo de 2009, 19:40 hrs.

Regiones subvencionables en el marco de "inclusión gradual" del objetivo de "Competitividad y empleo", 2007.						
Regiones			Población		Porcentaje de la población que representa con respecto a la:	
Regiones objetivo 2 (inclusión gradual) <sup>o</sup>	No.	Población total «	Población Regiones »	Pobl. total del Estado miembro	Pobl. total de la UE 27	
IE ~	Border, Midland and Western	1	4, 312, 526	1, 140, 100	26.4	0.2
EL	Stereia Ellada, Notio Aigaio	2	11, 171, 740	861, 300	7.7	0.2
ES	Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana	3	44, 474, 631	9, 339, 100	2.1	1.9
IT	Sardegna	1	59, 131, 287	1, 662, 500	2.8	0.3
CY	todo el territorio	1	772, 500	772, 500	100	0.2
HU	Közép-Magyarország	1	10, 066, 158	2, 885, 000	28.7	0.6
PT	Região Autónoma da Madeira	1	10, 599, 095	246, 200	2.3	0.05
FI	Itä-Suomi	1	5, 276, 955	659, 100	12.5	0.1
UK	Merseyside, South Yorkshire ⌘	2	60, 816, 701	2, 646, 900	4.4	0.5
<b>TOTAL</b>		<b>13</b>	<b>206,621,593</b>	<b>20, 212, 700</b>		<b>4.05</b>

<sup>o</sup> Fuente: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/region/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/region/index_es.htm). Consultado el 3 de mayo de 2009, 22:50 hrs.

«Fuente: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=REF\\_TB\\_population&root=REF\\_TB\\_population/t\\_popula/t\\_pop/t\\_demo\\_gen/tps00001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=REF_TB_population&root=REF_TB_population/t_popula/t_pop/t_demo_gen/tps00001). Consultado el 3 de mayo de 2009, 22:50 hrs.

»Fuente: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=EU\\_MAIN\\_TREE&root=EU\\_MAIN\\_TREE/tb/t\\_general/t\\_reg/t\\_reg\\_dem/tgs00001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE/tb/t_general/t_reg/t_reg_dem/tgs00001). Consultado el 3 de mayo de 2009, 23:10 hrs.

~ Fuente: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/region/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/region/index_es.htm). Consultado el 3 de mayo de 2009, 21:15 hrs.

⌘ Fuente: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/region/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/region/index_es.htm). Consultado el 30 de abril de 2009, 00:30 hrs.

### 3.2.3. Objetivo 3 o de Cooperación Territorial Europea

Herederero de la experiencia de la anterior iniciativa comunitaria INTERREG, el objetivo 3 o de cooperación territorial europea, busca la colaboración transfronteriza a través de iniciativas que se realizan en conjunto, tanto locales y regionales. Para ello se divide en tres rubros: cooperación transfronteriza, cooperación transnacional y cooperación interregional. Todas ellas hacen hincapié en la importancia del desarrollo, la participación conjunta entre las regiones involucradas y el intercambio de experiencia. De los 8 700 millones de euros se destinan 6 400 millones para cooperación transfronteriza, 1 830 millones de euros para cooperación transnacional y 445 millones de euros para cooperación interregional.

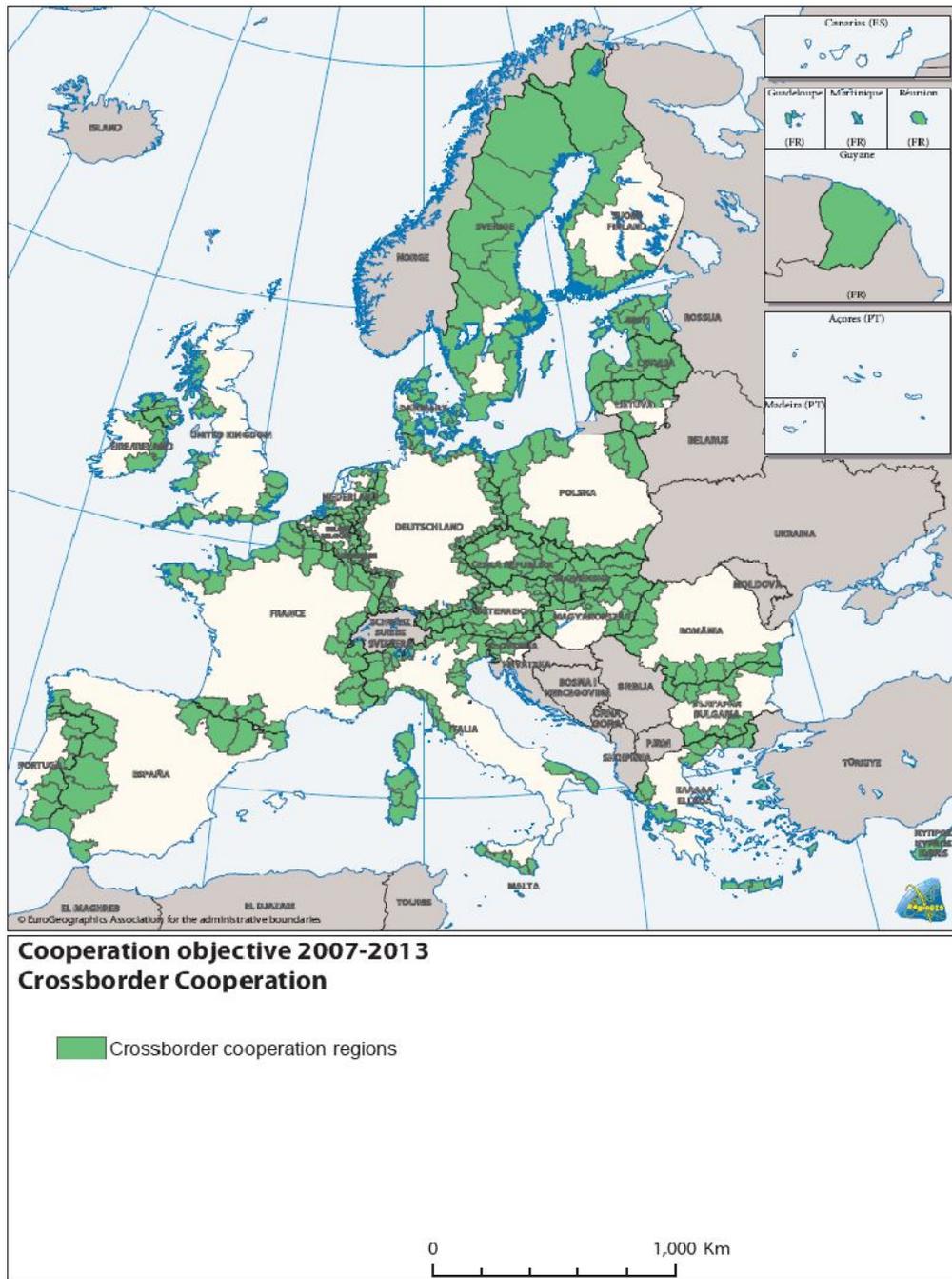
Este objetivo es de suma importancia dada la cantidad de población a la que contempla, tan sólo en cooperación transfronteriza se calcula cerca de 181.7 millones de personas, el 36.3% del total de la población de la Unión Europea.<sup>203</sup> La cooperación transfronteriza es dirigida a regiones NUTS 3, localizadas en las fronteras terrestres interiores y en algunas exteriores, de igual forma a regiones NUTS 3 en fronteras marítimas separadas por una distancia máxima de 150 Km.<sup>204</sup> En los siguientes mapas y gráficas se aprecian más claramente tanto la territorialidad del Objetivo 3 como de la composición y alcance de de los demás objetivos.

---

<sup>203</sup> *Idem.*

<sup>204</sup> Fuente: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/region/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/region/index_es.htm). Consultado el 30 de abril de 2009, 00:30 hrs.

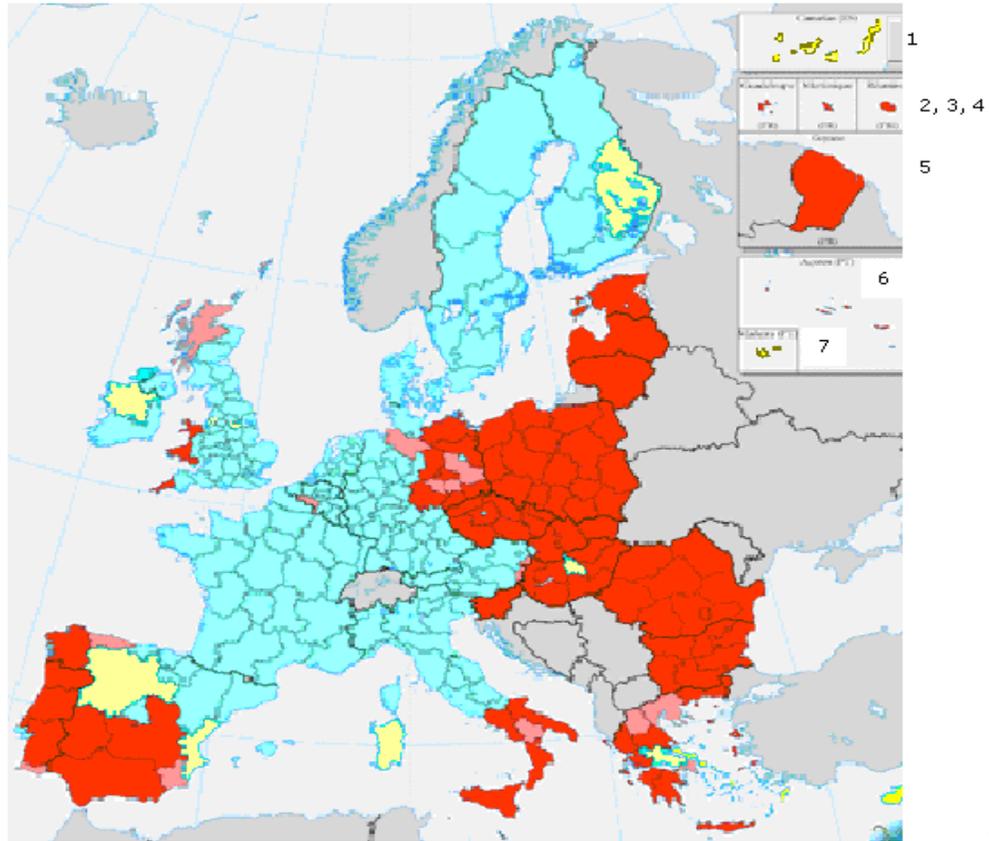
## Objetivo de Cooperación Transfronteriza 2007-2013



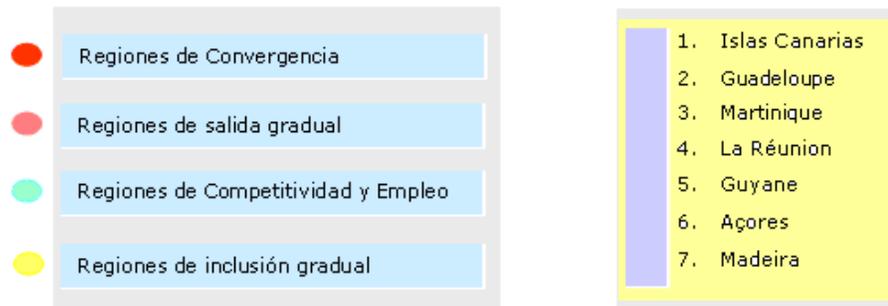
Fuente:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/images/map/cooperat2007/crossborder/crossborder27\\_eu\\_07.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/images/map/cooperat2007/crossborder/crossborder27_eu_07.pdf)

**Regiones en los que se distribuyen los  
objetivos de la  
Política de Cohesión (2007-2013)**

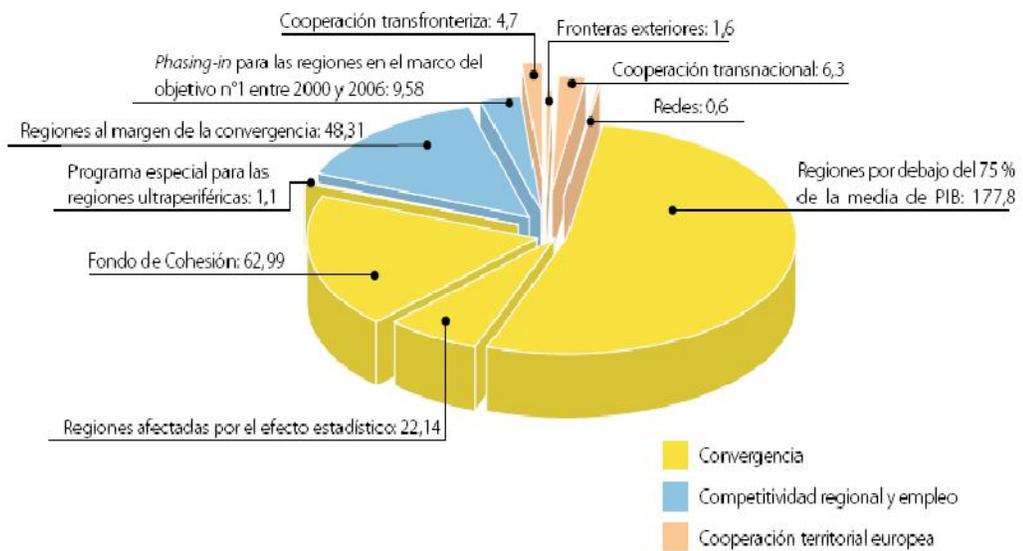


205



<sup>205</sup> Modificación propia con base en la fuente: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/region/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/region/index_es.htm)

**Política de cohesión 2007-2013: desglose por objetivos en miles de millones de euros**



Fuente: [http://www.espaces-transfrontaliers.org/es/publicaciones/UE\\_fiche2\\_es.pdf](http://www.espaces-transfrontaliers.org/es/publicaciones/UE_fiche2_es.pdf)

## Política de cohesión 2007-2013 (336 100 millones de euros)

Programas e instrumentos	Subvencionabilidad	Prioridades	Dotaciones
<b>Objetivo Convergencia:</b> <i>Incluido el programa especial para las regiones ultraperiféricas</i>			<b>78,5 % (264 000 millones de euros)</b>
<b>Programas regionales y nacionales</b>	Regiones con un PIB/hab. < 75 % de la media UE-25	<ul style="list-style-type: none"> <li>Innovación</li> <li>Medio ambiente/ prevención de riesgos</li> <li>Accesibilidad</li> </ul>	67,34 % = 177 800 millones de euros
<b>FEDER FSE</b>	Efecto estadístico: regiones con un PIB/hab. < 75 % en EU-15 y > 75 % en UE-25	<ul style="list-style-type: none"> <li>Infraestructuras</li> <li>Recursos humanos</li> <li>Capacidad administrativa</li> </ul>	8,38 % = 22 140 millones de euros
<b>Fondo de Cohesión</b>	Estados miembros con una RNB/hab. < 90 % de la media UE-25	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transporte (RTE)</li> <li>Transporte sostenible</li> <li>Medio ambiente</li> <li>Energías renovables</li> </ul>	23,86 % = 62 990 millones de euros
<b>Objetivo Competitividad regional y empleo:</b>			<b>17,2 % (57 900 millones de euros)</b>
<b>Programas regionales (FEDER) y programas nacionales (FSE)</b>	Los Estados miembros proponen una lista de regiones (NUTS 1 o NUTS 2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Innovación</li> <li>Medio ambiente/ prevención de riesgos</li> <li>Accesibilidad</li> </ul>	83,44 % = 48 310 millones de euros
	<i>Phasing-in</i> regiones cubiertas por el objetivo n° 1 entre 2000 y 2006 y no cubiertas por el objetivo Convergencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategia europea de empleo</li> </ul>	16,56 % = 9 580 millones de euros
<b>Objetivo Cooperación territorial europea:</b>			<b>3,94 % (13 200 millones de euros)</b>
<b>Programas y redes transfronterizas y transnacionales (FEDER)</b>	Regiones fronterizas y grandes regiones de cooperación transnacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>Innovación</li> <li>Medio ambiente/ prevención de riesgos</li> <li>Accesibilidad</li> <li>Cultura, educación</li> </ul>	35,61 % transfronterizo 12,12 % IEPV 47,73 % transnacional 4,54 % redes

Fuente: [http://www.espaces-transfrontaliers.org/es/publicaciones/UE\\_fiche2\\_es.pdf](http://www.espaces-transfrontaliers.org/es/publicaciones/UE_fiche2_es.pdf)

Puesto que ya se ha descrito la posición oficial de la UE, con respeto a la política regional y a la política de cohesión con base en sus objetivos, ahora bien se procederá a puntualizar algunas de las críticas que han puesto en duda la eficiencia de la política regional así como su justificación.

Los cuadros, mapas y gráficas anteriores, sirvieron para ilustrar el alcance de la política de cohesión. Al observarse detalladamente son varios los aspectos que saltan a la vista, como el que los Estados miembros que se han beneficiado por largo tiempo por los fondos que maneja la política regional, aún están en una situación delicada. Son precisamente esos casos los que ponen en duda la eficacia y el alcance de la política regional.

Ejemplo de ello son: Portugal, con poco más de tres cuartas partes de su población total en condición de desventaja; España con más de un tercio de su población; Grecia, con más del 90% e Italia, con cerca del 30%. Incluso países como Reino Unido y Alemania presentan problemas de este tipo y, si bien el porcentaje que representa de su población –casi 5% y 16% respectivamente- también es cierto que son de los países más poblados de la UE, por lo que en números absolutos es una cantidad importante de su población la que se encuentra en una posición menos favorecida y que además tienen una carga bastante fuerte; sobre todo en el caso de Alemania, que siendo el motor de la economía de la UE presente este tipo de paradojas, que en gran medida se le atribuyen a su reunificación.

Si miembros de la UE que han recibido beneficios de la política regional por largo tiempo, algunos de ellos son incluso miembros fundadores y además estos fondos no tenían que ser repartidos entre tantos Estados, los datos anteriores permiten hacerse el cuestionamiento sobre ¿qué es lo que les depara a los nuevos Estados miembros y cuántos años tardarán para que se homologuen al nivel de la Europa de los 15? Tomando en cuenta el tipo de régimen político-económico del que vienen y las complicaciones de la coyuntura mundial.

### 3.3. Conclusión

En este capítulo se abordó la política regional desde su razón de ser, principios y objetivos, a la par de una somera referencia histórica. Todo ello con el afán de comprender, cuáles han sido los aciertos y errores de su concepción e implementación. Sin embargo, también se trató rescatar el hecho de que la política regional es un intento por parte de la UE de reivindicar el fin social que tiene la economía y que es un error disociarlos.

Incluso, la política regional ha tratado de promover actividades económicas sostenibles y respetuosas del medio ambiente, no obstante, ésta es una de las paradojas más fuertes que enfrenta: lograr contundentemente la disminución de las disparidades al interior de la UE y mejorar el nivel de vida, a través de la implementación de políticas y planes de acción que tengan en consideración estos aspectos, es por ello que muchos proyectos se han quedado en el discurso.

La política regional ha sido objeto de muchas críticas, desde la selección de las regiones que se beneficiarán de los diferentes instrumentos de ayuda, hasta la manera en que la UE lleva a cabo y evalúa el proceso. En lo que respecta a la evaluación, se reconoce que si bien ha habido logros importantes, aún falta mucho por hacer y más importante aún, en algunos casos todavía no se ha podido medir el grado de eficiencia de la utilización de los recursos con los resultados obtenidos.

Pese a todo, la política regional es uno de los rubros de la UE donde es más fácil encontrar resultados tangibles, productos del proceso de integración y de los beneficios de pertenecer a la Unión Europea.

#### **4.0. Política Social de la Unión Europea**

La política social y de empleo de la Unión Europea (EU), recae en gran medida en los Estados miembros, sin embargo posee un papel importante para la promoción del empleo y garantizar que sean respetados los derechos sobre la protección social de los ciudadanos de la UE.

Por ahora, difícilmente la UE podría aspirar a tener una política social y de empleo más ambiciosa ya que los Estados miembros se encargan de los temas sensibles además, dentro de la UE existen varios tipos de Estados de bienestar.

La evolución por la que el Estado ha pasado hasta convertirse en un Estado de bienestar ha sido larga y sus características son difíciles de clasificar, es virtualmente imposible que se pretenda tratar el tema de la política social en la UE, sino se aborda el Estado de bienestar y sus diferentes regímenes, ya que la tradición ha determinado la vocación y la manera de llevar a cabo sus políticas.

El límite de dónde termina la política social y dónde comienza la política de empleo en la UE no es claro, en realidad mucho se arguye que la principal tarea de la primera es incentivar a la segunda. Empero, para fines prácticos en el presente trabajo se hizo una división y en este es el capítulo que abordará la política social mientras que el quinto tratará la política de empleo.

Es importante recalcar que el contenido de los próximos dos capítulos se abordarán cuestiones imprescindibles para la seguridad económica, sobre todo en lo referente a quién puede perderla o quién no goza de ella y cuáles han sido las medidas adoptadas tanto por la UE como por los Estados miembros para enfrentar este hecho.

#### 4.1. De los valores a la creación del Estado de Bienestar

La evolución en la forma del pensamiento que más tarde daría origen al Estado de bienestar, en gran parte se debió a acontecimientos que cimbraron a la sociedad y que influyeron para la creación de valores que lo sustentaran. Desde el cristianismo, la Revolución Francesa, hasta la crisis económica de 1873, que sería la base de “La Gran Transformación” como la llamó Polanyi, que marcó el fin del capitalismo liberal y de un Estado social *bismarckiano*, que aseguraba a los asalariados hacia un Estado de bienestar de corte *beveridgiano* o universal.<sup>206</sup>

El que haya podido cuajar la evolución hasta el tipo de Estado de bienestar, tiene sus raíces en valores de Europa Occidental principalmente. Entiéndase por valores el nivel cultural –que difieren de los individuales-, aquellos que representan una idea abstracta y socialmente compartida del juicio de valor sobre lo bueno, correcto y deseable.<sup>207</sup>

Al ser la base de las normas compartidas para marcar un comportamiento específico en cada situación, también son el cimiento de las instituciones sociales. Es así que el perfil europeo para la provisión del bienestar, está caracterizado por la prioridad que se le confiere a la provisión de bienestar, igualdad, justicia social y responsabilidad.<sup>208</sup>

En este sentido, el Eurobarómetro realizó un estudio en el que los ciudadanos europeos contestaron que los valores más importantes en orden de importancia son: equidad social y solidaridad, protección del medio ambiente, progreso e innovación, libre mercado y economía de mercado y, en menor medida diversidad cultural y tradiciones.<sup>209</sup>

---

<sup>206</sup> Jesús Camareno Santamaría. “El déficit social neoliberal. Del Estado del bienestar a la sociedad de la exclusión”. Sal Terrae, Santander, 1998, p. 294.

<sup>207</sup> R. J. Williams. “American society: a sociological interpretation”, citado en: María Ros y Shalom H. Shwartz, “Jerarquía de Valores en Países de la Europa Occidental: una comparación Transcultural”, en *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, N° 69, Universidad Complutense de Madrid y Universidad Hebrea de Jerusalén, 1995, p.70. Disponible en línea en: [dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=758903](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=758903), Consultado el 22 de julio de 2009, 17:29 hrs.

<sup>208</sup> Ros y Shwartz, *op. cit.*, pp. 70-73.

<sup>209</sup> Eurobarómetro. “Eurobarometer 71 Future of Europe”. *TNS Opinion*, Trabajo de campo: Junio de 2009, publicación: enero de 2010 Disponible en línea en: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb71/eb713\\_future\\_europe.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb713_future_europe.pdf). Consultado el 28 de agosto de 2010, 2:28 hrs.

La preferencia por este tipo de valores sugiere una influencia originada por el surgimiento de “las democracias sociales, la revolución postindustrial, la secularización y la construcción de una unidad supranacional europea; pero en especial, de la rivalidad entre el liberalismo y el socialismo que marcó la pauta en las reformas democráticas, desde los gobiernos parlamentarios y el sufragio universal hasta la organización de la burocracia y el Estado de bienestar”.<sup>210</sup>

Sin embargo, contra estos valores ganan terreno los promovidos por los modelos de crecimiento económico, como la competencia y el triunfo individual frente al colectivo, situación que también se ve reflejada en las políticas sociales dentro de los Estados miembros de la UE.

Es importante recalcar que, al hacer mención de políticas sociales que velan en pos de ciertos derechos, tienen como piedra angular la defensa de la dignidad humana, que posteriormente adquiriría formas más avanzadas como el contrato social y finalmente el Estado benefactor.

Ahora bien, antes de definir qué es el Estado de bienestar y sus diferentes facetas en Europa, vale la pena aclarar qué se entiende por política social y protección social, las cuales se derivan como producto de los derechos humanos y los valores que se trataron anteriormente.

La política social, hace referencia a las relaciones sociales necesarias para el bienestar de las personas, mismas que se materializan en: servicios básicos, servicios médicos, pensiones, educación y los medios para costear un buen nivel de vida –en términos de la UE sería tener un ingreso por encima del 60% del PIB per cápita de la media- como un trabajo remunerado e incluso cosas intangibles como seguridad.<sup>211</sup>

---

<sup>210</sup> Ros y Shwartz, *op. cit.*, p. 81.

<sup>211</sup> Dean Hartley. “Social Policy”. Polity Press, Cambridge, 2006, pp. 1-10.

Dean Hartley, considera que la política social es mucho más compleja que sólo la distribución de ingresos para hacer frente a las necesidades materiales y de servicios por medio de la creación de políticas, también considera que hay una dimensión abstracta de las necesidades como el sentimiento de pertenencia y seguridad de las personas para que éstas florezcan.

En este sentido, la concepción de política social es muy compatible con la seguridad humana, pues en sus múltiples esferas se busca dotar de poder al ser humano para su autorrealización. Las políticas sociales son promovidas por el Estado, no únicamente el gobierno al parecer de Hartley, sino también por grupos de interés y el individuo, pues a final de cuentas son ellos quienes les dan legitimidad y reproducen en menor escala los valores que las conforman.

En lo concerniente a la protección social, comprende los mecanismos para cubrir los riesgos, necesidades o eventualidades de los individuos como: atención sanitaria, incapacidad, vejez, supervivencia o seguro de viudez, familia, desempleo, vivienda y exclusión social.<sup>212</sup>

En un original estudio hecho por Therborn que abarcaba el período de entre 1881 y 1981, referente a las políticas llevadas a cabo en diferentes países, en las cuales intervenían para su creación los intereses tanto empresariales como de los trabajadores, concluyó que éstos últimos abogaban por una intervención estatal más activa en cuestiones de política de empleo y social enfocadas a una mayor redistribución de la riqueza y dirigidas a atacar la desigualdad. Por el contrario, las empresas favorecían el impulso al crecimiento, menores beneficios sociales a los trabajadores y redistribución, ya que mientras más se les permitiera crecer a las empresas se podría después aspirar a una redistribución mayor que fueran promovidas por las políticas económicas y sociales.<sup>213</sup>

---

<sup>212</sup> Eva Carrasco Morales. “La protección social en la Unión Europea”, en *Boletín Económico de Ice*, N° 2670, del 6 Al 12 de Noviembre de 2000, pp. 20-21. Disponible en línea en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=127853>, Consultado el 17 de julio de 2009, 13:58 hrs.

<sup>213</sup> P. Taylor-Gooby. “Is the Future American? Can Left Politics Preserve European Welfare States from Erosion through

Fue esta pugna de intereses entre diferentes grupos lo que obligó a una mejor organización desde los sindicatos, grupos de cabildeo empresariales y partidos políticos, y el Estado fue no sólo un mediador sino un participante activo que vio la necesidad de evolucionar a través de sus políticas sociales para proveer beneficios en dos sentidos: una mayor redistribución de la riqueza dado el auge económico producto de la industrialización y el capitalismo y, al mismo tiempo como una compensación por los estragos económicos provocados por el mismo capitalismo. Dependiendo del enfoque y el alcance de estos dos últimos factores se verá el grado de eficiencia y vocación de los Estados de bienestar; es decir, si son consideradas las políticas sociales y la protección social como una inversión, como incentivos del crecimiento económico y la generación de capital humano o como medidas compensatorias, que sólo se enfocan en proteger a su población de la pobreza pero no necesariamente en incluirlas en el ámbito económico ni social.

#### 4.1.1. El Estado de Bienestar en Europa

Para muchas personas, el Estado benefactor se presenta en la época de la segunda posguerra, aunque otros consideran que tuvo sus antecedentes en la Alemania de Bismarck, con la Ley de Seguro Nacional y Ley del Servicio de Salud Nacional y con la puesta en marcha de las recomendaciones de Sir William Beveridge, en su reporte sobre Seguridad Social en Inglaterra.

Sin embargo, los Estados de bienestar son relativamente nuevos, tendieron a surgir en sociedades donde tanto el Estado-nación como el capitalismo ya habían sido implantados. Aunque, la relación entre Estado, economía y bienestar (original) aún no queda clara, éste es

---

Growing 'Racial' Diversity?", citado: en Ian Gough. "Los Estados de bienestar europeos: lecciones para países en desarrollo", Traduc. Berna Wang, en *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, N° 99, 2007, p. 19. Disponible en línea en: [http://pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/.../Estados\\_de\\_bienestar\\_europeos.pdf](http://pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/.../Estados_de_bienestar_europeos.pdf). Consultado el 27 de julio de 2009, 19:30 hrs.

un impedimento incluso ahora con las nuevas teorías que tratan de analizar cómo se presenta el desarrollo, y nuevos conceptos como seguridad humana.<sup>214</sup>

Luego de la Segunda Guerra Mundial, T.H. Marshall hizo una interpretación sobre el Estado y sus funciones, las cuales según él habían aumentado a lo largo del tiempo, desde la incorporación de los derechos civiles en el siglo XVIII, los derechos políticos, la ampliación del voto a la mujer, hasta el surgimiento de los derechos sociales. Esta etapa que se gestó a mediados del siglo XX, para Marshall fue la más importante, la etapa final de la construcción de naciones en Europa como afirmó Stein Rokkan pues engloba el concepto de bienestar, el derecho de gozar de seguridad económica y a gozar cierto nivel de vida acorde con los parámetros establecidos socialmente.

De tal suerte que, es bajo estos preceptos que se funda el Estado de bienestar.<sup>215</sup> Pierson, por su parte considera que el Estado de bienestar tiene su génesis en el seno de las pugnas políticas e industriales de las reformas del keynesianismo, para responder a las necesidades generadas por la sociedad industrial, para lo cual fue necesario desarrollar el concepto y alcance de ciudadanía, pues sería ésta quien se beneficiaría del ajuste que provee el Estado en vista de los cambios económicos. En última instancia, dicho ajuste es imprescindible si se aspira a la cohesión social,<sup>216</sup> por ejemplo, en la Alemania de Bismarck el seguro social sirvió para la consolidar la unificación.<sup>217</sup>

Por más de un siglo las instituciones del Estado se consagraron a alcanzar lo que Goodin describió como seis valores morales: “Promover la eficiencia económica, reducir la pobreza, promover la igualdad social, promover la integración social y evitar la exclusión social, promover la estabilidad social y promover la autonomía.”<sup>218</sup>

---

<sup>214</sup> Christopher Pierson. “Beyond the welfare state? The new political economy of welfare”. Polity Press, Cambridge, 3a ed., 2006, pp. 105 y 106.

<sup>215</sup> Gough, *op.cit.* p. 23.

<sup>216</sup> Christopher Pierson, *op. cit.*, pp. 15-27, citado en: Alfio Cerami. “Social Policy in Central and Eastern Europe - The Emergence of a New European Welfare Regime”. LIT Verlag, Berlin, 2006, p. 44.

<sup>217</sup> Gough, *idem.*

<sup>218</sup> Robert E. Godin, et .al. “The Real Worlds of Welfare Capitalism”, Cambridge University Press, Nueva York, 1999 pp. 22.

En ese sentido, existe una amplia gama de definiciones de Estado de bienestar, mismas que han evolucionado con el paso del tiempo hasta lograr descifrar cada uno de sus componentes. Briggs en 1961 dijo que era un Estado que intervenía en el mercado para garantizar ingreso, seguridad y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos ahí donde las imperfecciones del *laissez faire* se hacen presentes. Wilensky en 1975, afirmó que las provisiones de esos estándares son un derecho político y no caridad del gobierno, lo cual se aúna con elemento democrático como requisito para la conformación de un Estado de bienestar, observación que hiciera notar Franz-Xaver Kaufmann trece años después.<sup>219</sup>

Según Camarero Santamaría, un Estado de bienestar se distingue por cuatro aspectos esenciales: régimen democrático, sin caer en el autoritarismo o fascismo ni liberalismo extremo; economía de libre mercado aunque intervenida por el Estado, sobre todo en los sectores estratégicos; la injerencia del gobierno en la producción de bienes y servicios y la inclusión de los factores reales de poder que junto con el gobierno colaboren en la planificación y gestión de las políticas y programas sociales.<sup>220</sup>

Concretamente, las funciones del Estado de bienestar se clasifican en: básicas, intermedias y avanzadas. Las primeras se refieren al suministro de bienes públicos puros, como estabilidad económica, sanidad, seguridad, defensa de derechos de propiedad, salubridad, infraestructura y protección social a los más desfavorecidos. Las segundas se abocan a la regulación de monopolios, gestión de imprevistos y políticas sociolaborales.

Mientras que las avanzadas según Ruiz Viñals, son creadas para la coordinación de los diferentes niveles de gobierno. No obstante, es más adecuado jerarquizar a la coordinación de los niveles de gobierno como básicos, ya que sin ésta es imposible cumplir con las demás funciones.<sup>221</sup>

Luego de todas estas definiciones, es evidente que el Estado de bienestar surge para ser garante de la protección de los derechos de sus ciudadanos frente a las eventualidades

---

<sup>219</sup> Camarero Santamaría, *op. cit.*, pp. 64-66.

<sup>220</sup> *Op. cit.*, pp. 66 y 67.

<sup>221</sup> Carmen Ruiz Viñals (Coordinadora). "Políticas sociolaborales: un enfoque pluridisciplinar". Editorial UOC, Barcelona, 2004, p. 35.

que propicie el desarrollo mismo en la sociedad industrial. En otras palabras, las instituciones del Estado de bienestar buscan evitar la exclusión, proporcionar un estándar de vida mínimo pero decente a sus ciudadanos -sobre todo a los más vulnerables- con lo cual se puede presentar la cohesión social, elemento indispensable para la legitimación misma del Estado. En esta tónica, Suecia encarna el ejemplo más completo de un Estado de bienestar, pues se aboca a la abolición de la pobreza y de las desigualdades sociales.<sup>222</sup>

Sin embargo, actualmente, el Estado de bienestar se encuentra en crisis, muchos se lo atribuyen al proceso de globalización, a las instituciones de Bretton Woods y al papel que juega el Fondo Monetario Internacional (FMI), que aboga por una reducción del déficit presupuestario, lo que en gran medida es abogar por una reducción en las políticas sociales. No obstante, cabe destacar que hay estudios que demuestran una preocupación por desarrollar políticas sociales en Europa. Para lo cual se ha desarrollado un concepto, el del “Estado de bienestar productivo”, que se remonta hasta la década de 1930 en Suecia, donde se valora la contribución a la prosperidad y modernización de las políticas sociales fundamentales entre las que se encuentran: educación, atención sanitaria, políticas de población y familiares. Concepto que se ha desarrollado prolijamente con miras hacia una economía postindustrial en la que el capital humano es el eje rector, la denominada “Tercera Vía.”<sup>223</sup>

Debido a que cada Estado tiene una manera propia de llevar a cabo sus políticas sociales se dificulta establecer una clasificación adecuada de éste, por lo que a la UE le ha imposibilitado tener una política social más activa.

---

<sup>222</sup> Camarero Santamaría, *op. cit.*, pp. 64-66.

<sup>223</sup> A. Giddens. “La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia”, citado en: Ian Gough, *op.cit.* , pp. 26-27.

#### 4.1.2. Clasificación de los Estados de Bienestar

El primer intento en clasificar a los Estados de bienestar lo hizo en 1974 Richard Titmuss, quien afirmaba que había tres tipos: residual, de rendimiento industrial o *industrial achievement performance* y el institucional redistributivo. En el modelo residual, las instituciones de bienestar se presentan cuando el mercado y la familia son vistas como las bases de las sociedades modernas. Ejemplos: Estados Unidos y Reino Unido. En el modelo de rendimiento industrial o de *industrial achievement performance*, las instituciones estatales trabajan junto con el mercado, dentro de este grupo los beneficios sociales se adquieren según la valoración del trabajo realizado acorde con un determinado estatus de clase. Ejemplos; Alemania, Francia e Italia. En el modelo institucional redistributivo, las instituciones son de cobertura universal, como en los países escandinavos, donde la ciudadanía es la condicionante para recibir dichos beneficios <sup>224</sup>

Más tarde, en 1990 Esping-Andersen escribió "The Three Worlds of Welfare Capitalism."<sup>225</sup> En este libro clasifica los diferentes regímenes de Estado de bienestar con base en las variables de *decommodification*, y *statification*. La primera se refiere a la capacidad que tiene un empleado para sobrevivir fuera del mercado laboral; mientras que la segunda, es el alcance en el que una clase ocupacional es producida o reproducida por el Estado.<sup>226</sup> Esping-Andersen concibe tres tipos de Estado de bienestar: el liberal, el conservador o corporativista y el socialdemócrata.<sup>227</sup> Bajo el régimen liberal, la prioridad va enfocada hacia el mantenimiento de la economía de mercado y busca asegurar que el trabajo goce de éste para funcionar. Los beneficios no son muy generosos, ya que en gran medida el mercado sigue siendo el proveedor de los servicios de bienestar. Los derechos sociales y las reglas sobre la

---

<sup>224</sup> Linda Hantrais. "Social Policy in the European Union", citado en Alfio Cerami, *op. cit.*, pp. 51-52.

<sup>225</sup> Cerami, *op. cit.*, p. 52.

<sup>226</sup> Ian Gough, "European Welfare States: Explanations And Lessons For Developing Countries", Universidad de Bath, Conferencia de Arusha, "New Frontiers of Social Policy", Diciembre 12-15, 2005, p.11. Disponible en línea en: <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Gough.rev.pdf>. Consultado el 3 de octubre de 2009, 19:12 hrs.

<sup>227</sup> Alfio Cerami, *Idem*.

posesión de éstos son están subordinadas al poder demostrar cuan necesitado se encuentra el individuo por lo que son comúnmente asociadas a un estigma social. Además, en este modelo se debe enfrentar a la exclusión social tanto de los trabajadores y los no trabajadores “pobres”, incluso en un mercado laboral pujante. Es un modelo selectivo, incluso en la política laboral, haciendo al Estado de bienestar un compensador en última instancia.<sup>228</sup>

En otra definición, según la reinterpretación de Castles y Mitchell consideraron que era más exacto decir que Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda, pertenecían a un régimen radical de Estado benefactor por su combinación de bajo gasto social con elevados niveles de redistribución.<sup>229</sup> Ejemplos de este régimen son: Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.<sup>230</sup>

El Estado de bienestar conservador, corporativista o *bismarckiano*, se caracteriza porque la búsqueda obsesiva de la eficiencia del mercado nunca fue la prioridad, así que jamás se le dio a éste la potestad de otorgar los derechos sociales, de tal suerte que los seguros privados son mínimos. El trabajo no es “mercantilizado”, mientras que el otorgamiento de los derechos sociales se da con base en la preservación de las diferencias del estatus social, representadas en gran medida por las contribuciones financieras.

Este tipo de Estados de bienestar, a menudo tienen su origen en regímenes autoritarios o predemocráticos, que vieron en la política social los medios para calmar la amenaza de la movilización de la clase trabajadora.

En muchos casos, los regímenes corporativistas fueron trazados por la Iglesia, en particular la católica, por lo que se marca el conservadurismo tanto en la familia como en la diferenciación de género, ya que los beneficios son principalmente para el tipo de familia patriarcal. A diferencia del modelo escandinavo el eje rector no es el pleno empleo sino la compensación, y la noción institucionalizada de la universalidad es por consiguiente

---

<sup>228</sup> Christopher Pierson y Francis G. Castles (editores), “The Welfare State Reader”. Polity Press, Cambridge, 2a ed., 2007, p.192.

<sup>229</sup> Pierson, *op.cit.* p.174.

<sup>230</sup> Cerami, *op.cit.* p. 52 y Pierson, *op.cit.*, pp. 172 y 173 y Bernhard Ebbinghaus y Philip Manow, (editores). “Comparing Welfare Capitalism. Social policy and political economy in Europe, Japan and the USA.” Routledge, Londres y Nueva York, 2001, pp. 105-108.

parcial.<sup>231</sup> Entre los ejemplos típicos se encuentran: Austria, Alemania, España e Italia, mientras que en el caso de Francia su papel aún no es muy claro.<sup>232</sup>

El Estado de bienestar social democrático, que se caracteriza por ser universal y usurpador del mercado. Es visto como promotor de igualdad y de los estándares de vida más altos, en lugar de proveer sólo las necesidades mínimas.

A diferencia de los otros regímenes, el Estado no es visto como el segundo o el último recurso, sino el actor principal en la realización de los derechos sociales de los ciudadanos. Existe un compromiso con respecto al pleno empleo, desde los costos de mantener un Estado benefactor solidario, universal y más responsable para otorgar bienes y servicios. Se tiene una visión del trabajo en la cual las personas podrán alcanzar el bienestar cuando la mayoría de la gente trabaja en lugar de vivir de las prestaciones sociales.

Las instituciones estatales no juegan un papel subsidiario ni están a la espera de la actuación del mercado, la Iglesia o la familia, están fuertemente comprometidos con la preservación de los derechos sociales definidos con base en la ciudadanía, más que en un estatus social. Aunque se tiene que lidiar con el problema de la "flexibilidad" de crear condiciones para la expansión de los servicios privados. Los ejemplos por excelencia son: Suecia y Noruega.<sup>233</sup>

Sin embargo, clasificar cada tipo de Estado de bienestar no es fácil y no aplica la misma regla para todos los países. Es así que Austria, Países Bajos y Francia aún no queda muy claro dónde ubicarlos. Países Bajos, por ejemplo, comparte atributos tanto del modelo corporativista como del de socialdemocracia. En el caso de Francia, las fuerzas políticas republicanas, en especial durante el siglo XIX, a veces parecen corresponder al liberalismo aunque el Estado es demasiado autónomo, también pareciera socialdemócrata, pero la clase trabajadora es muy débil.<sup>234</sup>

---

<sup>231</sup> Pierson y Castles, *op.cit.*, p.192.

<sup>232</sup> Cerami, *op.cit.*, p. 52, Pierson, *idem* y Ebbinghaus y Manow, *op. cit.*, pp. 105-108.

<sup>233</sup> *Idem.*

<sup>234</sup> Ebbinghaus y Manow, *op. cit.*, p.108.

Un área geográfica que ha sido particularmente difícil de definir es el sur de Europa. Stephan Liebfried (1993) los caracteriza como el “Latin Rim”, entre ellos se encuentran Portugal, España, Grecia y, en algunos aspectos Italia y Francia. Se consideran como Estados de bienestar rudimentarios, ya que han prometido mucho pero tienen muy subdesarrollados sus sistemas de redistribución.

Cuentan con un muy fragmentado y distorsionado sistema de mantenimiento del ingreso, con pensiones que van desde muy generosas a insignificantes, un parcialmente alcanzado compromiso hacia los sistemas de salud gracias a una mezcla de instituciones estatales y redes de partidos políticos de clientela. Lo que significa que la combinación de compromiso político, partidos políticos de clientela y capacidades del Estado debilitadas -ya sea para aumentar el cobro de impuestos y la provisión de servicios bien regulados-, puede acarrear crisis fiscales.<sup>235</sup> Además, por un lado sufren de bajas tasas de empleo, especialmente entre las mujeres y las personas mayores y por el otro lado están presionados para transformar su sistema de pensiones y de “familiarismo”.

Otra zona difícil de clasificar es Europa Central y del Este, herederos de la economía planificada tenían derecho a que el Estado les proveyera: sistema de salud gratuita, pleno empleo, vivienda, pensiones públicas, red de seguridad social para quienes tuvieran alguna discapacidad para trabajar, etc., sin embargo se arguye que aquí el Estado de bienestar era ineficiente e inmaduro. Hoy en día, aún no se sabe con certeza a qué tipo de Estado benefactor aspiran, pero en general hay cierta afinidad por un régimen liberal y un tanto corporativista.<sup>236</sup>

A pesar de su inmensurable aportación a la teoría del Estado de bienestar por parte de Esping-Andersen y Titmuss, ello no los exime de críticas. Sobre todo por parte de posturas feministas, pues consideran que por un lado se pone mucha atención a cuestiones laborales y de los trabajadores pero se deja del lado las políticas encaminadas a las familias.<sup>237</sup>

---

<sup>235</sup> Pierson y Castles, *op. cit.*, p. 194.

<sup>236</sup> Cerami, *op.cit.*, pp. 50, 148 y 149.

<sup>237</sup> Pierson. *op. cit.*, p.173.

Es así que en la clasificación de Lewis de 1992, se toma en cuenta el papel del proveedor como eje rector. Las mujeres participan activamente en la economía pero se desestiman sus derechos a maternidad y guarderías, hay inequidad en la seguridad social, por lo que estos países marcan mucho la línea entre responsabilidad privada y pública a expensas de las mujeres. Francia por ejemplo pertenece al *modified male-breadwinner*. Donde se le da un peso importante al hombre como proveedor económico, aunque no es tan fuerte esa preferencia como en España e Italia, donde en verdad no se vela por las necesidades de las mujeres en términos de políticas familiares ni de su inserción al mercado laboral. Es así que en Francia, el trabajo es de tiempo completo para las mujeres, quienes se pueden beneficiar de un sistema relativamente integral de seguridad social, pero el papel de las madres, esposas y de las trabajadoras pagadas se sitúan en una condición de inferioridad en relación a la cobertura completa de los hombres.

Mientras que en el caso de "Weak Male-Breadwinner" o "Dual-Breadwinner", se puede hablar de una igualdad de género como en el caso los países escandinavos, ya que tanto hombres como mujeres participan en el mercado laboral y se benefician de las prestaciones otorgadas por el Estado en el mismo grado.<sup>238</sup>

Finalmente, es importante recalcar que las diferencias en el diseño de las políticas están muy relacionadas con las variaciones del desarrollo del empleo, intensidad de los servicios, estructuras de recaudación fiscal y desigualdad de los niveles de ingreso.

Ahora bien, en cuanto a redistribución del ingreso se refiere, en los países Nórdicos la relación entre los resultados distributivos, empleo e inversión de los impuestos es equilibrado. Los Estados más redistributivos de bienestar son Dinamarca y Suecia, que cuentan con un mejor rendimiento que los Estados Anglosajones.

Los Estados continentales con una recaudación fiscal media y los países del Sur con una tasa de recaudación media-baja, tienen el peor desempeño en cuanto a empleo y también en términos de redistribución. Lo cual se presta para pensar que las bajas tasas de empleo en

---

<sup>238</sup> Cerami. *op. cit.*, p. 53.

Europa Continental tienen menos que ver con el nivel total de recaudación de impuestos y más con una dependencia en las contribuciones sociales.<sup>239</sup>

En lo relativo a la dependencia de las contribuciones sociales, es uno de los argumentos que más frecuentemente se esgrimen para promover la privatización aunque sea parcial de los sistemas de seguridad social, ya que en los regímenes de bienestar, sobre todo los que no tienen un alto rendimiento ni una distribución equitativa resultan ser también muy costosos y hacen que aumente el gasto público que está limitado por los criterios de convergencia. De tal suerte que, aunque el principal agente de las reformas políticas es el Estado, tal proceso ya no le compete únicamente, ya que las políticas sociales y de empleo están bajo condiciones de crecimiento internacional e interdependencia política, restringidos por la Unión Económica y Monetaria y crecientemente moldeados por iniciativas como la Estrategia Europea de Crecimiento (EES).<sup>240</sup>

---

<sup>239</sup> Roger Blanpain et. al. (editores). “The European Social Model”. Intersentia, Amberes, 2006, pp.84-92 y Ebbinghaus y Manow, *op.cit.*, 179-180.

<sup>240</sup> Ebbinghaus y Manow, *op. cit.*, p. 176.

#### 4.2. Política Social de la Unión Europea y riesgos para alcanzar la seguridad económica.

Como se vio anteriormente es difícil definir y caracterizar a las políticas sociales, sin embargo la esencia que subyace tras ellas es su vocación por proteger a sus derechohabientes –ya sea a través de las prerrogativas que otorga la ciudadanía<sup>241</sup> o al cotizar en la seguridad social- para proveer un mejor nivel de vida o por lo menos decente que coadyuve a la cohesión social y económica, a la legitimación misma del Estado y en este caso de la Unión Europea (UE). Razón por la cual esta definición se puede prestar para infinidad de interpretaciones y ámbitos de aplicación. No obstante las formas más tangibles a través de las cuales se materializa la política social son: la asistencia sanitaria, seguridad social y educación gratuita.

Identificar objetivos sociales nuevos y la implementación de programas que coexistan con los diversos modelos de bienestar europeos, es una tarea difícil de llevar a cabo por la Comisión. Por lo tanto es imperativo saber qué tipo y hacia dónde debe ir dicha transformación. El modelo social europeo está basado en el reconocimiento de que la justicia social contribuye a la eficiencia económica y al progreso, la política social puede reducir la incertidumbre, mejorar la capacidad de ajuste y de aceptación del cambio.

La política social también sirve para crear y estabilizar los bienes colectivos, canalizar y mitigar el descontento en períodos de ajuste estructural aumenta la estabilidad política y la cohesión social. No en balde la UE invierte en promedio casi una tercera parte de su PIB en

---

<sup>241</sup> La razón de ser de la ciudadanía es el derecho de poder participar activamente en la vida de un Estado. También está relacionado (además del derecho político de votar y ser votado) con derechos políticos y económicos. La ciudadanía está conferida desde el nacimiento por *jus sanguinis* (linaje familiar) o por *jus soli* (lugar de nacimiento), dependiendo de la constitución o el sistema político. Dada la misma naturaleza del término también se podría tener una connotación negativa como exclusión social que llevarían a otras situaciones como pobreza por el cierre de oportunidades. Aunque ciertos principios hayan sido aceptados, son los Estados miembros quienes controlan su definición y aplicación de ciudadanía. Beverly Springer. “The European Union and its Citizens. The Social Agenda”. Greenwood Press, Westport, 1994, pp. 136,141 y 151. El Tratado de Maastricht da forma al concepto de ciudadanía estableciendo un vínculo entre las personas con la Unión Europea, así el artículo 17 establece que: “1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional. 2. Los ciudadanos de la Unión serán titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos en el presente Tratado.” Tratado de Maastricht  
Fuente:<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:es:pdf>. Consultado el 9 de septiembre de 2009, 3:55 hrs.

esta área. En contra de la creencia neoliberal de que debe haber un intercambio entre la eficiencia económica y la justicia social, las élites políticas europeas coinciden en que la política social es un factor esencial en la promoción de un ajuste económico y que no hay contradicción entre competitividad y cohesión social.<sup>242</sup>

Empero, el que la UE considere que ese intercambio puede y debe ser eludido, también le ha costado al tener crecimiento negativo provocado por la crisis y que previa a ésta se encontraba en recesión o con poco crecimiento salvo contadas excepciones.

La política social en Europa es resultado un proceso endógeno que incorporó valores y experiencias que dan forma a una identidad europea y que son producto del Estado de bienestar.<sup>243</sup> Tienen cabida gracias a la función primordial que los partidos socialistas y los sindicatos en Europa tuvieron para el diseño e implementación de tales políticas luego de la Segunda Guerra Mundial. Después de que se estableciera la democracia y fueran reconocidos los derechos políticos por la ley, los partidos y organizaciones sociales tuvieron suficiente fuerza para contrarrestar las demandas de las empresas. Es así que se constata la importancia de la lucha de clases y el Estado como su mediador.<sup>244</sup>

El papel de proveedor y mediador que tiene el Estado es celosamente cuidado por los Estados miembros dentro de la UE, siendo esta la principal razón por la cual la UE tenga aspiraciones más modestas en cuanto a política social, sin mencionar que realmente desde un principio esa no fue la aspiración de la UE, ya que se consideraba que el bienestar social vendría por añadidura como resultado del crecimiento económico producto del mercado común. De hecho, en el Tratado de Roma la política social se restringe al título III, artículo 3 concerniente a los trabajadores y a su libre circulación (artículos 123-128); al artículo 117, que se refiere a la mejora de las condiciones de trabajo; al artículo 118, sobre la negociación de contratos colectivos; mientras que el 119, aboga por el principio de igualdad salarial entre

---

<sup>242</sup> Gøsta Esping-Andersen, et. al. "Why we need a New Welfare State". Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 173 y 174.

<sup>243</sup> Ivor Roberts y Beverly Springer, "Social Policy in the European Union between Harmonization and National Autonomy". Lynne Rienner Publishers Inc., Boulder, 2001, p.34.

<sup>244</sup> Gough, "Los Estados de bienestar europeos...", *op. cit.*, pp.19-21.

hombres y mujeres. En ese sentido, en 1962 se crea el Fondo Social Europeo y la División de Seguridad y Salud laboral en la Comisión Europea.<sup>245</sup>

Para la década de los setenta, la política social y regional aparecieron en la agenda europea, casi paralelas a la primera ampliación. En 1973, el Consejo fijó el curso para que la Comisión adoptara el primer Programa de Acción Social en 1973. Al año siguiente el Fondo Regional de Desarrollo fue puesto en marcha, dichas acciones serían de suma importancia para definir no sólo las políticas que la UE tendría sino también para cimentar su papel social con miras hacia la cohesión.<sup>246</sup>

Si bien, se le dio mucho mayor hincapié al proceso de integración económica, también es cierto que, en pos del mismo debían adoptarse medidas que permitieran no sólo el desarrollo de éste sino del nivel económico de los Estados miembros como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y la reforma de los fondos estructurales para compensar los desequilibrios que traerían consigo las nuevas políticas monetarias.<sup>247</sup>

Mucho se ha criticado la preeminencia que tiene la parte económica con respecto a la social y que en gran medida, ésta última sólo se ve reflejada en sus políticas de una manera compensatoria debido a las exigencias del mercado único y posteriormente la unión monetaria. Sin embargo es difícil concebir que desde un principio se tuviera un plan bien estructurado de a dónde va la dimensión social de la UE y cuáles serían los aspectos que ésta comprendería, ya que a final de cuentas los mismos Estados miembros han decidido se

---

<sup>245</sup> Eva Sáenz Royo, “Políticas sociales prestacionales y Unión Europea”, durante el segundo panel: El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y la salvaguarda de los derechos fundamentales en la Unión Europea. Comunicación presentada a las IV Jornadas Internacionales sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales: Los Derechos Fundamentales en la Unión Europea, segundo panel, Zaragoza, 7 y 8 de noviembre de 2002. Disponible en línea en: [http://www.unizar.es/derecho/doctorado\\_humanos/jornadas4.html](http://www.unizar.es/derecho/doctorado_humanos/jornadas4.html). Consultado el 24 de agosto de 2009, 01:15 hrs.

Gregorio Rodríguez Cabrero. “Derechos Sociales en una Europa Ampliada”, en: *Boletín informativo trabajo social*, N°. 12, Universidad de Alcalá, 2007. Disponible en línea en: <http://www.uclm.es/bits/sumario/68.asp>. Consultado el 15 de agosto de 2009, 17:17 hrs.

<sup>246</sup> Hugh Compston y Justin Greenwood (editores). “Social Partnership in the European Union”. Palgrave Macmillan, Nueva York, 2001, p. 15.

<sup>247</sup> Rodríguez Cabrero, *op. cit.*, p. 5.

avance en la implementación de políticas hasta donde han considerado pertinente (proceso que también fue entorpecido por la falta de unanimidad en la votación).<sup>248</sup>

En 1974 se inició un Plan de Acción Social que a largo plazo reforzaría la dimensión social europea, desde entonces ha sido de gran valía para la Comisión en la definición de la política social.<sup>249</sup>

En esa época, parecía que podría buscarse la convergencia de las políticas sociales de cada uno de los Estados miembros, sin embargo, hubo dos obstáculos: la necesidad de que la política social fuera aceptada por unanimidad en el Consejo de Ministros y la crisis económica de esa década. Ambas razones tiñeron de pesimismo el panorama, mismo que con la llegada de Margaret Thatcher obstruyeron el camino para la conformación de una política social y limitaron el Plan de Acción Nacional.

Es a partir de la década de los ochenta, que la dimensión social de la UE, lejos de tener avances significativos fue limitada, ya que se hizo necesaria una reestructuración que limitó el gasto público y se promovió la desregulación, es en este punto donde la UE puso en peligro su dimensión social y comienza a manifestarse el debilitamiento del Estado de bienestar.

En 1986 se intentó hacer un nuevo esfuerzo con el Acta Única Europea, en donde se establecían directivas que incidieron en los servicios de salud y seguridad, aunque no se logró alcanzar un mayor resultado, situación que no cambió con la Carta de los derechos fundamentales de los trabajadores de 1989, ya que ambos documentos tienen una efectividad en su aplicación muy limitada.<sup>250</sup> La principal razón es que son documentos jurídicamente no vinculantes, por lo que queda excluida su aplicación directa por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), en vista de que ningún derecho social de carácter prestacional ha sido reconocido entre los principios generales protegidos por el TJCE.

---

<sup>248</sup> La Comisión Europea buscó aplicar el método de la mayoría cualificada para la aprobación de las directivas en especial en cuanto a la mejora de las condiciones de trabajo, salud y seguridad laboral. Pero ni Gran Bretaña ni la patronal europea UNICE, no estuvieron de acuerdo sino hasta las propuestas del Consejo Europeo de 1991 con miras hacia el Tratado Maastricht. Rodríguez Cabrero, *op. cit.*, p. 7.

<sup>249</sup> *Idem.*

<sup>250</sup> Roberts y Springer, *op. cit.*, p. 28.

El Tratado de Maastricht también significó un avance considerable en materia social, ya que rescata los principios establecidos en la Carta de 1989 y es anexo al Tratado como un Protocolo Social. En ese momento no pudo formar parte del cuerpo principal del Tratado, ya que Reino Unido optó por aplicar la cláusula de exención. Fue hasta 1997 con la entrada del gobierno laborista que Reino Unido renunció a la aplicación de esa cláusula, aunque eso de ninguna manera cambiaría la situación jurídica que tienen ambos documentos.

El Tratado de Ámsterdam estableció nuevas provisiones en las cuales se incluyó el Protocolo y el Acuerdo de Política Social, que forman parte del texto básico del tratado con lo que se refuerzan las directivas en temas de empleo y diálogo social. Así, la UE tiene competencia para adoptar directivas concernientes al mejoramiento de las condiciones de vida y trabajo, el desarrollo de recursos humanos y el combate de la exclusión social. También se han hecho avances en lo relativo a la promoción de la información y consulta de los trabajadores y la equidad de género. Por supuesto, son aquellos temas menos sensibles y más generales los que se pueden aceptar por medio de la mayoría cualificada, no así los relativos a acciones concretas en cuanto a prestaciones.<sup>251</sup>

En la Cumbre de Lisboa de 2000, se apreciaron cambios importantes en el diseño de la política social y de empleo de la UE. Se adoptó una estrategia común (Estrategia de Lisboa 2000-2010), la cual tiene como fin el que la UE sea la economía más competitiva y dinámica del mundo, siguiendo las bases de un desarrollo sostenible, con mejoras en la calidad de empleo y que se consolide la cohesión social. Para lo cual, se apoya del: "Método Abierto de Coordinación" y el "Libro Blanco de la Comisión sobre el Gobierno Europeo." La estrategia de Lisboa es de suma importancia pues con base en ésta se han unido gran parte de los esfuerzos que ha hecho la UE y cada uno de los Estados miembros en materia social y de empleo.<sup>252</sup>

Actualmente, la Agenda de Política Social tiene objetivos de corto mediano y largo plazo. Los primeros, se refieren al aumento del empleo y mejora de las condiciones de éste;

---

<sup>251</sup> Roberts y Springer, *op. cit.*, p. 30.

<sup>252</sup> Rodríguez Cabrero, *op. cit.*, p. 7, 11 y 12.

los de mediano plazo, son relativos a la inversión y desarrollo del capital humano así como la lucha contra la exclusión, lo que al largo plazo debería aumentar la igualdad de oportunidades y una vez sean palpables los beneficios que la UE puede proporcionar a los ciudadanos, entonces se aumentará la confianza y la cohesión social.<sup>253</sup>

Empero, según el Eurobarómetro, los ciudadanos de la UE no se encuentran nada optimistas al respecto, lo que en gran medida se debe a los estragos causados por la crisis económica mundial. El hecho de que exista un fuerte descontento por parte de la población es un indicador clave de que se sienten su seguridad económica en riesgo. De llegar a ser más acentuada esta inseguridad, podría desembocar en problemas sociales fuertes por lo tanto, es justamente el momento en que la política social de los Estados miembros debe tener una presencia más contundente. Aunque, como se verá después se promueve lo contrario y algunos Estados se encuentran en una fuerte disyuntiva.

Para el cumplimiento de la Agenda Política y Social, la UE ha destacado la función que deben fungir instrumentos como el método abierto de coordinación, el diálogo social, los fondos de la UE a saber: los Fondos Estructurales, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, (FEAG),<sup>254</sup> el Programa para Empleo y Solidaridad Social, (PROGRESS) y una mayor cooperación entre Estados miembros.<sup>255</sup>

Ahora bien, la política social y de empleo de la UE, tiene siete rubros prioritarios: niños y jóvenes, inversión y desarrollo de capital humano, movilidad, servicio de salud, combate a

---

<sup>253</sup> Comisión Europea. “Agenda de política social”, Comunicación de la Comisión COM (2005) 33 final [no publicada en el Diario Oficial]. Disponible en línea en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=547&langId=en>. Consultado el 22 de septiembre de 2009, 02:45 hrs.

<sup>254</sup> El FEAG se encarga de financiar; “la asistencia en la búsqueda de un empleo, el reciclaje profesional a medida, la promoción del espíritu empresarial, la asistencia con vistas al establecimiento por cuenta propia, «complementos de renta» especiales vinculados al trabajo de duración limitada (asignaciones de búsqueda de empleo, asignaciones de movilidad, ayudas para la formación y medidas para incentivar a los trabajadores con discapacidad o de más edad a que permanezcan o se reintegren en el mercado laboral, etc.). No obstante, el FEAG no financiará las medidas pasivas de protección social, como las prestaciones por desempleo.” Fuente: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_agenda/c10155\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_agenda/c10155_es.htm)

<sup>255</sup> Comisión Europea. “Revisión intermedia de la Agenda de política social”, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones COM (2003) 312 final. Disponible en línea en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_agenda/c10117\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_agenda/c10117_es.htm). Consultado el 22 de septiembre de 2009, 03:00 hrs.

la pobreza y exclusión social, lucha contra la discriminación y la promoción de la equidad de género y una inserción favorable y solidaria en la escena mundial.<sup>256</sup>

Es cierto que en cuestiones como la promoción de la equidad de género, mejora del ambiente laboral y del sector salud se han tenido resultados favorables, pues existe una preocupación aparente por la seguridad económica de las personas al tratar de evitar estas amenazas. Sin embargo, el meollo de la política social de la UE, es provocado en gran medida por un desequilibrio demográfico, mismo que puede poner en jaque la estabilidad del euro y el mercado común, por lo que se han promovido políticas en las que se recorte el gasto público y que se fije la mirada en otros posibles proveedores de seguridad social.

#### 4.2.1. El factor demográfico

La tecnología y los avances hechos en la medicina así como el vivir en paz, han permitido un aumento sustancial en la esperanza de vida de las personas en la UE. En promedio para los hombres es 76 de años (Suecia y Chipre cuentan con el índice más alto de 78.8 años, Lituania tiene el índice más bajo de 65.3 años), al tiempo que para las mujeres es de 82 años (Finlandia y Suecia con las tasas más altas de 83.2 años y Rumanía la más baja de 76.2).<sup>257</sup>

Inversos a los optimistas resultados arrojados en cuanto a la esperanza de vida, el índice de fertilidad y por ende la población de la UE, según estimaciones se reducirá entre la década de 2040 y 2050, en algunos casos el proceso ya ha comenzado (sobre todo en los nuevos miembros, que tienen los índices de fertilidad más bajos encabezados por Eslovaquia y Polonia), el único país que casi llega al equilibrio de del índice de fertilidad es Francia con 2.0 nacimientos por mujer. Lo ideal es 2.1 pues se toma en cuenta la mortalidad de los recién

---

<sup>256</sup> Fuente: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=547&langId=en>, Consultado el 19 de agosto de 2009, 08:00 hrs.

<sup>257</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. "Europe in Figures. Yearbook 2009", Luxemburgo, 2009, pp. p.164. Disponible en línea en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat\\_yearbook](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat_yearbook). Consultado el 27 de septiembre de 2009, 22:30 hrs.

nacidos durante los partos. Después de Francia sigue Irlanda con 1.90, Suecia, Finlandia y Reino Unido con 1.85, 1.84 y 1.84 respectivamente.<sup>258</sup>

Uno de los países más afectados es Hungría, donde la población está envejeciendo y muriendo rápidamente, según Naciones Unidas perderá entre 2000 y 2025 8% de su población. El problema de la sustentabilidad de las pensiones es muy grave ya, pero se reconoce que la situación sería mejor sino fuera por el sistema de salud tan malo que tiene Hungría. La población particularmente los hombres mueren antes de llegar a la edad de retiro.<sup>259</sup>

Hungría, es un caso extremo, sin embargo los problemas demográficos asolan a toda la UE, frecuentemente hay una reducción de población, disminución de nacimientos en contraste con un aumento en la esperanza de vida. Todo ello ocasiona que no pueda haber una tasa de reemplazo suficiente; es decir, la población económicamente activa no bastará para poder mantener las prestaciones sociales de los pensionados. Sin mencionar que debido al sistema de protección social que tienen la mayoría de los países de la UE, se necesita además una economía en crecimiento para solventar esos gastos e invertir para la obtención de mayores ganancias.

Es cierto que la UE apuesta a un capital humano muy elevado que pueda -a pesar de su inferioridad de número- mantener el crecimiento anual del PIB de 2 a 2.25% en promedio - sin tomar en cuenta la crisis-; sin embargo, en un informe de un grupo de alto nivel se destacó la importancia del factor demográfico para la “Estrategia de Lisboa”, previendo que dicho crecimiento podría disminuir a 1.25% para el año 2040, afectando la cultura emprendedora y la confianza de las personas en la UE, sobre todo aquellos sectores cuya seguridad económica no está garantizada como las mujeres, jóvenes, personas de la tercera edad, personas con capacidades diferentes y minorías étnicas y religiosas.<sup>260</sup>

---

<sup>258</sup> *Idem.*

<sup>259</sup> David Willey, Emma-Jane Kirby (et.al.). “Guide to Europe's pension woes”, en BBC News, 17 de agosto de 2009. Disponible en línea en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6937301.stm>. Consultado el 27 de septiembre de 2009, 10:57 hrs.

<sup>260</sup> Fuente: [www.dicoruna.es/ipe/congreso-chronos/es](http://www.dicoruna.es/ipe/congreso-chronos/es). Consultado el 19 de octubre de 2009, 16:34 hrs.

Cabe resaltar que la sociedad experimenta cambios como en las estructuras familiares, laborales, donde han aumentado los trabajadores mayores de 55 a más de 80 años, por el contrario, ha disminuido la cantidad de niños y jóvenes que en un futuro participarán en el mercado laboral.<sup>261</sup>

Otro factor de peso para el cambio en la estructura familiar, es que se ha vuelto difícil conciliar la vida personal y una carrera exitosa, especialmente para las mujeres, quienes muchas veces se encuentran de la paradoja de elegir entre su vida personal o ejercer libremente su vida profesional. De hecho, en las encuestas los europeos aseguran que ellos preferirían tener 2.3 hijos, sólo que en la realidad debido a las complicaciones de la vida laboral y los costos de un buen nivel de vida, incluido la vivienda sólo pueden tener en promedio 1.5 hijos. El Eurobarómetro en 2004 demostró que de los hombres encuestados, 84 % respondió que no había tomado su permiso parental o no tenía la intención de hacerlo a pesar de que estaban al tanto de su derecho.<sup>262</sup> Lo que demuestra aún el peso de estructuras sociales patriarcales, donde el hombre si bien no es el único proveedor, no asumirá la responsabilidad de compartir con la mujer la tarea de cuidar a sus hijos.

En este sentido, son justamente las mujeres de edad avanzada quienes tienen su seguridad económica en peligro pues debido a que muchas veces no trabajaron tanto tiempo como los hombres tienen menores retribuciones.

Debido a la reducción en la población, la UE prefiere invertir más en el desarrollo de ésta, igualmente busca y necesita integrar al mercado laboral a mujeres, personas de la tercera edad y abrir la puerta a jóvenes que buscan el primer empleo, que por falta de experiencia quedan excluidos y son de los sectores que ven su seguridad económica en mayor peligro, ya que 19% de ellos se encuentra en riesgo de pobreza. Puesto que la población joven está disminuyendo, la tasa de dependencia demográfica será para el 2030 de 66%. Lo que significa

---

<sup>261</sup>Comisión de las Comunidades Europeas, Libro Verde “Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones”, COM (2005) 94 final, Oficina de Publicaciones, Luxemburgo, 16 de marzo de 2005, p.3. Disponible en línea en: <http://www.imserso.redintergeneracional.es/files/comunicaciones/anexos/SolidaridadentreGeneraciones.pdf>. Consultado el 14 de septiembre de 2009, 16: 20 hrs.

<sup>262</sup> *Op. cit.*, p. 6.

que es necesario incluso rebasar la tasa de empleo de 70% fijada por la estrategia de Lisboa para 2010, aunque debido a la crisis económica es muy probable que no se logre.<sup>263</sup>

En el Libro Verde así como en reportes demográficos y económicos, la UE, considera que la inmigración extraeuropea compensaría la reducción de la población, aunque no resolvería el problema y por eso se han impulsado reformas económicas en cuanto a la protección social, de tal suerte que sean también instituciones privadas las que provean de protección social como las pensiones, pues con la disminución de la población económicamente activa y el aumento de la población dependiente (debido a que la generación del *baby boom*, se jubilará), el gasto gubernamental de pensiones y servicio médico podría en algunos países aumentar casi hasta al doble de la cantidad que actualmente se destina como parte del PIB.

La UE en sus cálculos establece que un mayor flujo de inmigrantes extraeuropeos podría además de inclinar la balanza poblacional, satisfacer las necesidades de mano de obra, ya que la escasa cantidad de jóvenes deberá emplearse en sectores de desarrollo e investigación.

Sin embargo, los cálculos del *National Bureau of Economic Research* (NBER) en Estados Unidos, arrojaron resultados diferentes, ya que toman en cuenta variables que parecen haber sido obviadas por la Comisión Europea.

Por ejemplo, en Estados Unidos, que no va a tener un cambio demográfico tan pronunciado como el de la UE, el porcentaje del PIB destinado a seguridad social aumentará para 2030 cerca de 3%, mientras que los beneficios de las pensiones se incrementarán para esa fecha en 20%. De hecho, en el documento se toma como ejemplo a España, a pesar de que este país no se caracteriza por tener un sistema de pensiones excesivamente generoso, y aunque tiene una tasa de natalidad baja no es de las peores, lo único que es exclusivo de este país es que es uno de los miembros que recibe más inmigrantes extraeuropeos.

---

<sup>263</sup> *Op. cit.*, pp. 3-7.

El NBER estima que las pensiones que actualmente se les destina conforman el 8.4% del PIB, para 2050 casi se duplicará esta cantidad llegando al 15.7%.<sup>264</sup> Ésa es la suerte que seguramente tendrán muchos países de la UE, razón por la cual se promueve tanto la migración. Sin embargo, más allá del descontento social que eso ocasionaría, el NBER consideró sólo las variables económicas aunque eso no mejora en absoluto los resultados. La suposición de que la migración ayudará a financiar políticas sociales en realidad no tiene mucho fundamento, a menos que la Comisión tenga planeado que los migrantes establezcan lazos familiares con la población del país receptor y aún así no es suficiente, ya que incluso aumentando de manera significativa la población sólo tendría una pequeña repercusión en términos fiscales, puesto que la parte que ellos contribuyan también será gastado para su propio consumo –sobre todo si traen a su familia- y es que la UE en todo caso buscará garantizar la integración de los inmigrantes y el otorgamiento de sus derechos.

Es así que al hacer un cálculo sobre los beneficios fiscales que España tendría, se llegó a la conclusión que aún con 2 millones adicionales de inmigrantes jóvenes, que representarían 10% de la población trabajadora actual y 54% más de población extranjera actual, y teniendo en consideración que la gran mayoría de la población inmigrante será empleada como mano de obra –pues es eso lo que la misma UE ha dicho que necesita-, el NBER estimó que el aumento del PIB no sería mayor del 6%, la mitad de esa cantidad sería para el consumo de los migrantes y sus familias mientras que una fracción sería empleada para financiar su seguridad social, finalmente se espera que el beneficio del PIB disponible para financiar la protección social de la población nativa sea de 2%, en contraposición con lo que actualmente destina España a protección social, o sea más de 50% de aumento de inmigrantes contra menos de 10% de financiación de pensiones y sector salud. Es decir, políticas activas en favor

---

<sup>264</sup> Martin S. Feldstein, “The Effects of the Ageing European Population on Economic Growth and Budgets: Implications for Immigration and other Policies”, Working Paper 12736, NBER Working Paper Series, Cambridge, Massachusetts Diciembre 2006, p. 5. Disponible en línea en <http://www.nber.org/papers/w12736>. Consultado el 27 de febrero de 2009, 5:07 hrs.

de la migración no son la opción más adecuada porque no tienen sustentabilidad económica ni son del agrado de la totalidad de la población.

Paradójicamente, la resolución del problema de la baja natalidad en la UE se resolvería en parte, con aumento en el gasto público que justamente se quiere recortar para mantener el euro estable.<sup>265</sup>

Hay estudios que demuestran que los países con un gasto público a favor de políticas familiares relativas a guarderías y permisos de maternidad y paternidad ayudan a elevar la tasa de fertilidad. Es así, que en los países nórdicos, que son altamente desarrollados, con fuertes gastos sociales y con una participación de la mujer en el campo laboral no son los que tienen más bajos índices de fertilidad, como la mayoría pensaría, sino al contrario. Son aquellos países que no invierten tanto en políticas que incentiven la familia y con una participación de la mujer en el campo laboral limitada, aquellos que tienen un índice de fertilidad más bajo y obviamente sin la producción económica que la mujer aportaría si tuviera las oportunidades e incentivos para formar y desarrollar una carrera, en lugar de abandonarla por dedicarse al cuidado de la familia o elegir no formar una.<sup>266</sup>

#### 4.2.2. Desigualdades Económicas en la UE y seguridad económica en riesgo.

Entre 2001 y 2007 el crecimiento económico de la UE-27 fue de 2.1% anual (los nuevos miembros salvo Malta, junto con Irlanda, Grecia, España y Luxemburgo tuvieron un mejor desempeño) aunque aún hay marcadas desigualdades entre el PIB de los cinco países más ricos contra los cinco países más pobres. Por otro lado debido a la crisis económica, la UE presentó una disminución del PIB de 2008 a las estimaciones 2009 de 2.5%.

---

<sup>265</sup> *Op. cit.*, pp. 7-11.

<sup>266</sup> Bruce Sacerdote y James Feyrer. "Will the Stork Return to Europe and Japan? Understanding Fertility within Developed Nations", Working Paper 14114, Cambridge, NBER Working Paper Series, Massachusetts, Junio 2008, pp. 4-14. Disponible en línea en: <http://www.nber.org/papers/w14114>. Consultado el 27 de febrero de 2009, 4:58 hrs.

Es así que en 2008, Malta, Estonia, Chipre, Letonia y Lituania, que en orden ascendente presentan el PIB más bajo, juntos tienen un PIB promedio de 18.8 miles de millones de euros; es decir, 0.15% del PIB de la UE. Mientras que Alemania, Francia, Reino Unido (aunque con un decremento del PIB desde 2007), Italia y España que en orden descendente tienen un PIB más alto, juntos tienen en promedio 1784.2 miles de millones de euros, que representa 14.26% del PIB de UE-27 en 2008. Lo que significa que el PIB de los 5 países menos adelantados representa apenas el 1.05% del PIB de los más adelantados.<sup>267</sup>

Sin embargo esta es sólo una pequeña parte del panorama, ya que en cuanto a PIB per cápita la situación cambia, pues los países menos adelantados también tienen menos población. El PIB per cápita de los países miembros menos adelantados lo conforman: Bulgaria 37, Rumanía 42 (estimación), Polonia 54 Letonia 58 y Lituania 50, que en promedio suman 50 puntos. Al tiempo que los países con el índice más elevado: Luxemburgo, Irlanda, Países Bajos, Austria y Dinamarca. Tienen un PIB per cápita de 158.4, esto es 3.1 veces mayor que el de los países menos adelantados.<sup>268</sup> La UE estima que alrededor de 16% o 79 millones de los ciudadanos europeos está en riesgo de pobreza no obstante, los resultados asoman una marcada variación, desde 10% en la República Checa y Países Bajos hasta 21% en Letonia.<sup>269</sup>

Tales desigualdades no encuentran su solución únicamente en el empleo, ya que 7% de personas que son empleados, junto con 9.4% de niños en cuyos hogares nadie trabaja y 9.3% de adultos en edad productiva, se encuentran debajo del límite de pobreza, Y si bien las transferencias sociales reducen el riesgo de pobreza 36% en promedio, su impacto varía de 17% a 60%. Como ya se había mencionado, en la cuestión de las pensiones, son las mujeres, en

---

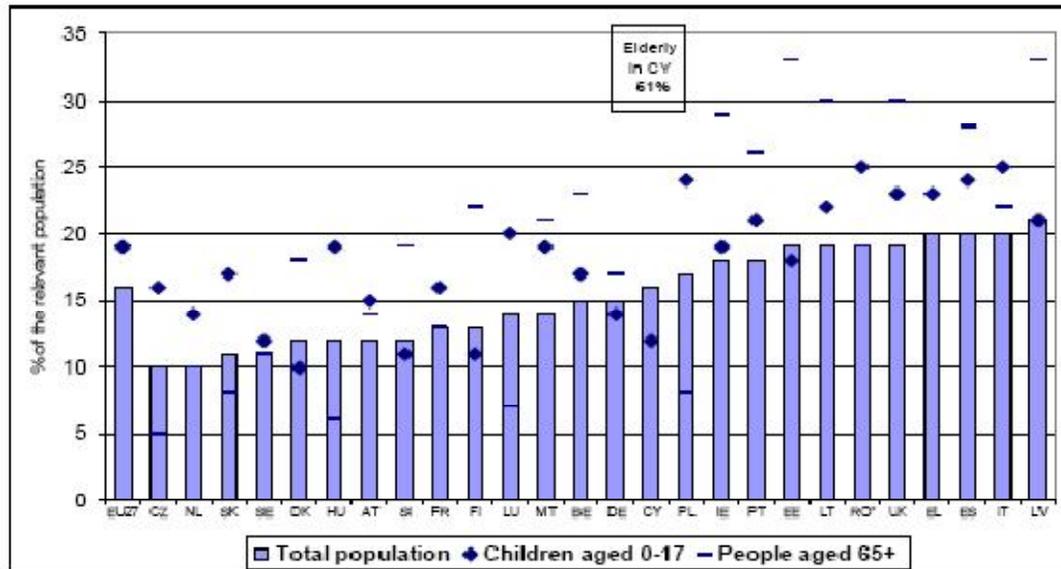
<sup>267</sup> Datos obtenidos a partir de: Comisión de las Comunidades Europeas, Eurostat. "EU Economic data book 1-2009", Publications Office, Luxemburgo, pp. 10 y 11. Disponible en línea en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CZ-09-001/EN/KS-CZ-09-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CZ-09-001/EN/KS-CZ-09-001-EN.PDF)

<sup>268</sup> Datos obtenidos a partir de: "EU Economic data book 1-2009", *op. cit.*, pp. 12 y 13

<sup>269</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, "Proposal for the Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009". Supporting document COM(2009) 58 final, Communication From the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the, Brussels, 13 de febrero de 2009, p.79. Disponible en línea en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:0141:FIN:EN:PDF>. Consultado el 3 de octubre de 2009, 9:50 hrs.

especial las solteras quienes afrontan mayores riesgos económicos, 28% en contraposición de 20% de hombres en riesgo de pobreza.<sup>270</sup>

**Figure 1: At-risk-of poverty rate in the EU (%), total and children, 2007**



Source: EU-SILC (2007); income year 2006; except for UK (income year 2006) and for IE (moving income reference period 2005-06); RO: National Household Budget Survey 2006. BG data missing

271

En esta gráfica se muestra que los grupos más vulnerables son niños y personas de la tercera edad. El problema que se presenta con los primeros es que son ellos precisamente el capital humano que sostendrá la economía europea y hará posibles las transferencias de recursos de las políticas sociales, pero los niños que hoy se encuentran en desventaja es probable que no tengan un óptimo desempeño y en un futuro se encuentren excluidos social y económicamente. No es casualidad que la población excluida también alimenta las estadísticas de la delincuencia, sin mencionar que la UE pierde capital humano en potencia, recurso el cual no se puede dar el lujo de desaprovechar.

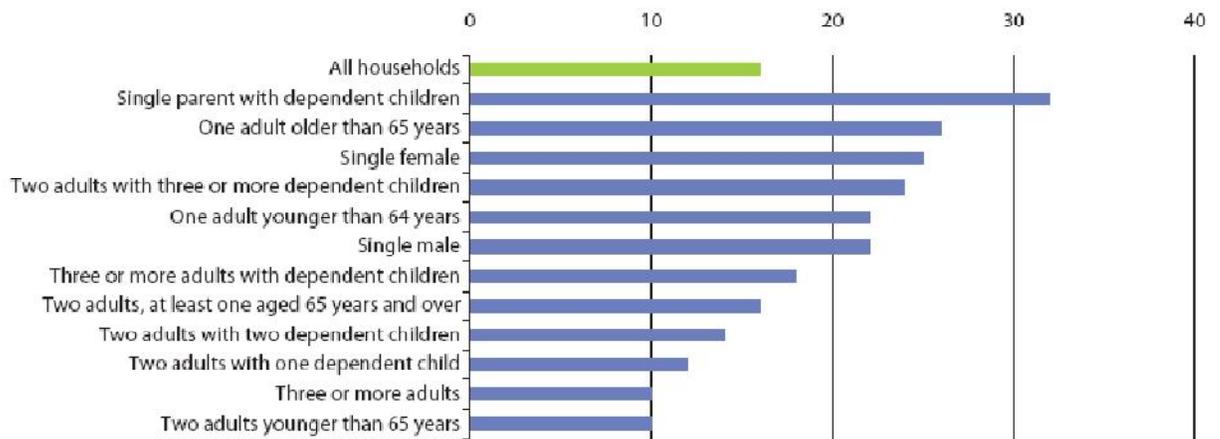
Como se puede observar, en los países donde los niños se encuentran en riesgo de pobreza son: Rumanía, Italia, España y Polonia. Los países cuya población infantil tiene menos riesgo son Dinamarca, Eslovenia, Finlandia y Chipre.

<sup>270</sup> *Op. cit.*, p.5.

<sup>271</sup> *Op. cit.*, p.6.

Mientras que hay menos personas de la tercera edad en riesgo de pobreza en Suecia, Países Bajos y Grecia. Por otro lado hay más riesgo de pobreza para adultos de la tercera edad en Letonia y Estonia.

**Figure 6.5:** At-risk-of-poverty rate after social transfers, by household type, EU-25, 2006 (1)  
(%)



(1) Eurostat estimates based on population-weighted averages of national data.

Source: Eurostat (tsdsc240)

272

La razón por la que los niños se encuentran especialmente amenazados por el riesgo de pobreza, es debido a las dificultades del mercado laboral a las que se tienen que enfrentar sus padres más aún si viven en un hogar monoparental (que actualmente forman cerca del 34% del total).

La UE ha establecido que una persona en riesgo de pobreza percibe un ingreso de menos del 60% de la media de determinado Estado. Sin embargo, esa suma puede variar en gran medida según el Estado miembro del que se trate. En la siguiente tabla se muestra la diferencia que existe entre el ingreso mínimo que una persona necesita para tener seguridad

<sup>272</sup> Europe in figures Eurostat yearbook 2009, *op. cit.*, p. 240.

económica, desde Letonia y Lituania con 127 euros mensuales (precios de 2005) hasta Luxemburgo con 1484 euros.

*Table 2.1: At-risk-of-poverty thresholds for single person households — 2006 — €, PPS and GDP per capita (EU=100)*

	<b>LV</b>	<b>LT</b>	<b>PL</b>	<b>EE</b>	<b>SK</b>	<b>HU</b>	<b>CZ</b>	<b>PT</b>	<b>EL</b>	<b>MT</b>	<b>SI</b>	<b>ES</b>	<b>IT</b>
€	127	127	156	182	166	192	240	366	493	423	466	572	726
<b>PPS</b>	228	234	255	286	300	308	417	435	564	587	625	628	703
GDP per capita	48.0	52.1	49.8	59.8	57.1	62.5	73.7	71.1	84.1	70.5	81.9	98.0	100.4
	<b>FI</b>	<b>SE</b>	<b>FR</b>	<b>DE</b>	<b>IE</b>	<b>CY</b>	<b>DK</b>	<b>BE</b>	<b>NL</b>	<b>AT</b>	<b>UK</b>	<b>LU</b>	<b>EU</b>
€	916	887	809	781	984	727	1133	860	863	893	965	1484	697
<b>PPS</b>	749	756	760	760	795	806	817	826	834	885	894	1434	
GDP per capita	110.7	114.8	108.2	110.0	138.9	88.9	122.1	118.1	125.6	123.1	117.6	251.2	

Source: EU-SILC (2006); income year 2005; except for UK (income year 2006) and for IE (moving income reference period 2005-06); BG and RO: National Household Budget Survey 2006

Ahora, el crecimiento económico de 3% sostenido por varios años ha servido en algunos países para mejorar la calidad de vida de las personas con ingresos más bajos como es el caso de: República Checa, Estonia, España, Irlanda, República Checa, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. A diferencia de otros países cuyo crecimiento económico ha sido superior pero éste no se ve reflejado en la mejora de vida de los ciudadanos amenazados por la pobreza como: Grecia, Luxemburgo, Hungría y Suecia, sobre todo cuando se habla de hogares con niños o peor aún, hogares con niños pero con padres desempleados.<sup>273</sup> Una de las razones para que países como Luxemburgo y Suecia estén en este grupo es que cuando el riesgo de pobreza es medido en términos relativos, suelen ser los países con ingresos más elevados los que presentan desigualdades, pues el costo de vida es mucho más caro por lo que se necesita un ingreso económico mayor.

Así también hay diferencias según del sector del que se trate, en el caso del género las mujeres son quienes presentan mayor riesgo de pobreza en general que los hombres.<sup>274</sup>

Uno de los objetivos que tiene la UE es acabar con las desigualdades económicas y sociales a la par de otorgar más oportunidades, no obstante, es potestad de los Estados

<sup>273</sup> Europe in figures Eurostat yearbook 2009, *op. cit.*, pp. 8 y 9.

<sup>274</sup> *Op. cit.*, p. 11.

miembros poner en marcha la mayoría de los instrumentos con el fin de palear la pobreza en su territorio, dichos instrumentos en su mayoría son los sistemas de protección social y, mientras más generosos sean una persona gozará de mayor seguridad económica. Especialmente si se considera que hay una cantidad importante de personas viviendo con cantidades de 5 euros diarios.

#### 4.3. El meollo del asunto: pensiones y sector salud.

El sistema de protección social muchos de los Estados miembros de la UE, se puede catalogar como de los más generosos en el mundo y, el monto destinado a estos rubros, en especial el de pensiones es muy cuantioso, ya que en comparación con otros países industrializados la mayoría de los países de la UE dobla la suma que éstos aportan, en gran medida por la naturaleza misma de los tipos de Estados de bienestar en Europa y los valores que le sirven de sustento.

Sin embargo, la UE ha buscado la manera de promover una reforma a los gastos en torno a la protección social, con especial énfasis en los planes de pensiones y el cuidado sanitario, particularmente el de largo plazo. Si bien no es el objetivo del presente trabajo hacer un análisis exhaustivo –aunque no por ello se descarta- sobre la reforma del sistema de pensiones ni del sector salud, sí lo es en cuanto a analizar las causas por las cuales ciertos sectores de la población ven minada su seguridad económica y la importancia que ambos sectores tienen como proveedores de bienestar en la población y coadyuvar en el combate a la pobreza.

Tan generosas transferencias de los planes de pensiones son costosas pero han probado ser necesarias ya que, sin ellas el riesgo de pobreza aumentaría considerablemente dentro de la población. Mientras que sin un sector salud eficiente y universal, muchas personas serían privadas de tener acceso a este servicio pues por sí mismas no podrían costearlo.

Es innegable que la situación económica y demográfica de la UE hace meritoria una reforma para que el sistema de protección social sea sustentable. Reforma que tiene uno de

sus pilares en la promoción del empleo, lo cual también significa poner en marcha una lucha activa contra la exclusión, la apertura del mercado laboral y un mayor énfasis e inversión en capacitación –aunque, eso no garantiza la inserción en el mercado laboral que es cada vez más competitivo- así como tener un control más estricto sobre la elegibilidad de ciertas prestaciones.

A continuación se presentarán algunos ejemplos de los principales riesgos que afrontará la UE en un futuro no muy lejano de no implementar las estrategias necesarias.

El sistema de pensiones de Italia podría estar en bancarrota para la próxima década, ya que 42% de los italianos que trabajan actualmente tienen más de 60 años y para 2020 será 53%, lo que significa que la fuerza laboral joven tendrá que pagar contribuciones de alrededor de 127% en los próximos 15 años para poder aspirar a los mismos beneficios.

El sistema de pensiones francés ya se encuentra en riesgo de estar en números rojos. La deuda pública se estima en 67% del PIB, no sólo incumple los criterios de convergencia sino que ha aumentado cinco veces desde su nivel en 1980. Además, Francia es uno de los países con las tasas de empleo más bajas del mundo (41%), las personas que trabajan entre 55 y 65 años son muy pocas y aunque tiene la tasa de natalidad más alta de toda la UE, eso no la exime de presentar un envejecimiento en su población.

Reino Unido está pasando por la mayor crisis en su sistema de pensiones en 50 años y tiene dificultades para pagar por los cuidados de salud de largo plazo, especialmente de las personas de la tercera edad.

De los 30 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Alemania tiene uno de los más altos niveles de gasto público destinado a las pensiones, pero no es sustentable. En 2030 un tercio de los pensionados no podrán tener un ingreso suficiente si confían en el sistema de pensiones ordinario.

Por su parte, como otros países europeos, España tiene problemas demográficos, sin embargo no ha habido reformas de gran envergadura, por lo general sólo se trata de incentivar a los trabajadores a retrasar la edad para retirarse y las pensiones privadas son sólo

complementarias no una alternativa, ya que la reforma hacia sistemas privados de pensiones está fuera de lugar.<sup>275</sup>

Si bien el tema del sector salud pareciera no estar vinculado con la seguridad económica de las personas, en realidad si lo está, en especial por dos razones: la primera es que si una persona no goza de buena salud no puede desempeñarse satisfactoriamente en su empleo y la segunda, es que debido al problema demográfico, en el cual habría una población de personas de la tercera edad mayor proporcionalmente; son éstas también las que solicitan más cuidados sanitarios y de largo plazo. Es así que el sector salud también se puede ver muy afectado sino se toman las medidas adecuadas.

El sector salud de los países de la UE es muy bueno para los estándares internacionales por lo que también es muy costoso y se ha promovido mucho el acceso universal. De tal suerte que, si no se logra incentivar el pleno empleo, la natalidad, la cultura de la prevención entre otras medidas, la sustentabilidad del sector salud podría estar en riesgo y, por sí mismas muchas personas no podrían pagar la atención médica que necesitan.

Es un tema a considerar a futuro junto con las pensiones, la razón es que las personas mayores también son las que más cuidados médicos necesitan sobre todo de largo plazo, en ese sentido, es probable que este sector al igual que las pensiones estén en riesgo pues no habrán trabajadores suficientes para sostenerla.

La UE en ese sentido, ha tratado de promover la cultura de la prevención pues son las enfermedades como la obesidad, cáncer, problemas cardiovasculares, respiratorios y VIH SIDA así como problemas ocasionados por el alcohol, drogas y tabaco las que más repercusiones tienen en la salud de las personas y en la demanda de servicios médicos.

Existe otro reto importante como el de la creciente desigualdad para el acceso a servicios sanitarios en la UE. En países donde existe una tasa de esperanza de vida elevada, en conjunción con bajas tasas de natalidad y altas tasas de emigración de la población

---

<sup>275</sup> David Willey, Emma-Jane Kirby (et.al.), *op. cit.*

trabajadora, trae como resultado una demanda mayor por parte de la población de la tercera edad de servicios de salud y enfermedades crónicas.

#### 4.3.1 Pensiones

El tema de las pensiones es central en el debate sobre protección social en la UE, ya que es este rubro al que se destina la mayor parte del presupuesto enfocado a protección social, más de 40%. Anteriormente se trataron brevemente algunos aspectos demográficos y se resaltó la importancia que tendría en un futuro la baja tasa de natalidad y la exclusión de las personas del mercado laboral.

En general, según datos de 2007, en la UE los trabajadores tanto hombres como mujeres, se jubilan a la edad de 61.6 años, tomando en cuenta la baja natalidad, se calcula que la tasa de dependencia en el año 2030 pasará de 37.6% y 43.9% en 2050. Por lo tanto, existen identificados tres retos fundamentales: la temprana edad de jubilación de los trabajadores, elevar el monto de las pensiones por medio de la adaptación de la tasa de reemplazo y el que la tasa de cobertura de las pensiones sea aumentada a la par de las contribuciones.<sup>276</sup>

Estas son las aspiraciones de la UE en cuanto a pensiones, sin embargo parecen muy lejanas ya que se desea aumentar tanto la cobertura como el monto legal de éstas al tiempo que se incrementa significativamente la tasa de dependencia y disminuirá la tasa de reemplazo. Lo único que ha quedado claro es que las contribuciones podrían ir a la alza, no obstante, muchos europeos reniegan ante el aumento de su contribución fiscal.<sup>277</sup>

Es por ello que si bien los Estados miembros no podrán aumentar su tasa de natalidad ni elevarán las contribuciones, harán todo lo posible para extender los años efectivos de los

---

<sup>276</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. “Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008. Country Profiles”, SEC(2009) 255 final, Commission Staff Working Document, Bruselas, 24 de febrero de 2009, p.9. Disponible en línea en: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/docs/social\\_inclusion/2009/country\\_profiles\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2009/country_profiles_en.pdf). Consultado el 28 de septiembre de 2009, 20:58 hrs.

<sup>277</sup> Además como ya se ha visto en el caso de Italia y España, un incremento en el porcentaje del PIB destinado a beneficios sociales, no necesariamente es directamente proporcional a la eficiencia de los recursos ni a su correcta distribución en todos los sectores sociales, en especial de los más necesitados.

trabajadores en el mercado laboral, incentivando incluso a aquellos que ya se han jubilado a continuar trabajando y acabar con la exclusión laboral de todos los sectores, de tal manera que la tasa de dependencia disminuya en parte.<sup>278</sup>

Desde 2006, se han adoptado iniciativas para incrementar la tasa de empleo entre la población que sobrepasa los cincuenta años y, si bien ésta se ha elevado en 2.4% en 2007, aún así los resultados son limitados. A las personas entre 60 y 62 años o que han cumplido con determinados años trabajando, se les trata de incentivar para que continúen en su puesto a través de los “bonos de pensión”.<sup>279</sup>

Mientras que los jóvenes han sido alentados para entrar más rápido en el mercado laboral al trabajar turnos de medio tiempo, que igualmente les darán beneficios para su retiro –aunque no se especifica si al trabajar menos tiempo también cotizarán menos. Por otra parte, se han tratado de reducir los impuestos y por ende las contribuciones a la seguridad social para que tanto jóvenes como personas mayores se sientan atraídas para trabajar.

Otro aspecto, es el igualar el derecho a una pensión completa entre hombre y mujeres, ya que en muchos casos las mujeres a pesar de tener a preparación para competir en el mercado laboral deben dimitir por hacerse cargo de otras responsabilidades como la familia, de tal suerte que muchas no reciben una pensión completa o ni siquiera se jubilaron, razón por la cual, más mujeres de la tercera edad actualmente sufren riesgo de pobreza en comparación de los hombres de la misma edad, de tal suerte que se ha promovido el tener derecho a una pensión mínima al haber aportado 25 años de servicio en el caso de los hombres y 25 años para las mujeres.<sup>280</sup>

Actualmente, diez trabajadores financian las pensiones de dos y medio jubilados, pero en 2050, diez trabajadores tendrán que pagar por cinco jubilados, lo que significa un

---

<sup>278</sup> Cabe mencionar, que algunos Estados de bienestar, como en Italia y España confían y delegan responsabilidades a estructuras sociales como la familia y la Iglesia para que éstas provean y se hagan cargo de las personas de la tercera edad en este caso, cuando la protección social no alcanza para solventar los gastos a los que las personas se tienen que enfrentar.

<sup>279</sup> *Idem.*

<sup>280</sup> Robert Holzmann y Ufuk Guven. “Adequacy of Retirement Income after Pension Reforms in Central, Eastern and Southern Europe. Eight cases of study”. Banco Mundial, Washington DC, 2009, p. 191.

incremento de la tasa de dependencia del doble, además eso aumentará también los costos de los salarios.<sup>281</sup>

Para la UE, el meollo de la sustentabilidad de las pensiones está en disminuir la brecha entre los contribuyentes que, por una parte entran muy tarde en el mercado laboral y por otra se retiran muy temprano o ya no tienen oportunidad de reinsertarse debido a su edad. Razón por la cual, uno de los objetivos de la Estrategia de Lisboa es que la UE aumente la tasa de empleo entre las personas mayores a un 50%, si bien ha habido importantes logros en países como Dinamarca, Alemania, Estonia, Irlanda, Chipre, Letonia, Lituania, Países Bajos, Portugal, Finlandia, Suecia y Reino Unido, que hasta 2007 habían superado esa meta, los otros 15 países de la UE aún no lo han logrado y la media de empleo para este sector rondaba entre el 30% y 35%.<sup>282</sup>

No obstante, el que se esté presentando un aumento en la tasa de empleo entre las personas mayores se debe en gran medida a la inserción de la mujer en el mercado laboral pero no ha mejorado la situación para los hombres.

La inclusión de las personas mayores en el mercado laboral es una prioridad que ha tenido particular énfasis en Estados miembros como Estonia, Grecia, Luxemburgo, Portugal, España y Suecia, países que tienen una protección social muy generosa y por lo tanto cara o bien, que son ineficientes para redistribuir la riqueza como es el caso de España.<sup>283</sup>

Como objetivos comunes en cuanto a las pensiones, los Estados miembros han acordado: el procurar acceso universal a un ingreso mínimo, sustentabilidad financiera de los planes de pensión privados y públicos a través del aumento de la edad para poder retirarse y la promoción de la equidad de género. Sin embargo, la manera en la que los Estados lleven a

---

<sup>281</sup> Richard Tilly (et. al.) (editores). “50 Years of EU Economic Dynamics: Integration, Financial Markets and Innovations”. Springer-Verlag, Berlín, 2007, p. 301.

<sup>282</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. “Proposal for the Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009”. Supporting document accompanying document to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission Staff Working Document, COM(2009) 58 final, Bruselas, 13 de febrero de 2009, p.11. Disponible en línea en: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:0141:FIN:EN:PDF>. Consultado el 1 de octubre de 2009, 9:40 hrs.

<sup>283</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, “Proposal for the Joint ...”, *op. cit.*, p. 40.

cabo estos objetivos es responsabilidad de cada uno de ellos, por lo que no se especifica el cómo.

En la última década, los Estados miembros han reformado sus sistemas de pensiones para hacer frente al envejecimiento de su población. Sin embargo, países como Italia, Finlandia, Francia, Portugal, Austria, Luxemburgo, España y aún en Alemania, el sistema de pensiones es obligatoriamente público y se han centrado más en aumentar los años de servicio para tener derecho a una pensión. Otros países han optado por aumentar las contribuciones administradas por instituciones privadas como Bélgica, Reino Unido, Alemania (aunque aún es considerado su régimen de pensiones como corporativista), Dinamarca e Irlanda.

Por otra parte, ciertos países han promovido un plan de pensiones de fondos obligatorio, al permitir transferencias de contribuciones del viejo esquema de *pay as you go* o sistema de distribución (en el que los beneficios son proporcionales con las aportaciones realizadas) a otros esquemas de pensiones como el privado. De tal suerte que en Hungría, Letonia, Lituania y Eslovaquia se da apertura para las transferencias en lugar de aumentar la tasa de contribución. Rumanía introdujo un régimen mixto, donde las contribuciones extras pueden ser manejadas por una institución privada, aunque no es obligatorio a diferencia de Bulgaria.<sup>284</sup>

El problema con los planes privados de pensiones radica, en que muchos gobiernos desconfían de que éstos puedan garantizar efectivamente el pago de las mismas y proteger a los ciudadanos de la exclusión social así como de su seguridad económica. Sin embargo, aún no ha quedado clara ni la relación ni el desempeño que los tres pilares (público, privado e individual) tienen tanto para ser sustentables como para garantizar la inclusión de los ciudadanos.<sup>285</sup> Prueba de ello es el caso de Hungría, en 1997 se estableció un sistema de

---

<sup>284</sup> Juraj Draxler y Jorgen Mortensen. “Towards sustainable but still adequate pensions in the EU: Theory, Trends and Simulation”, en *ENEPRI*, abril 2009, pp. 7-9 y Comisión de las Comunidades Europeas, “Proposal for the Joint ...”, *op. cit.*, p.80.

<sup>285</sup> Traute Meyer, (et. al.) (editores). “Private pensions versus social inclusion?: non-state provision for citizens at Risk in Europe”. Edward Elgar, Cheltenham y Northampton, 2007, pp. 3-5.

pensiones privado paralelo al gubernamental, pero los sistemas privados han tenido el desempeño esperado y más de 150 000 empleados recibieron menos beneficios que los que recibirían con el sistema de pensiones público. La reforma de las pensiones es una prioridad para Hungría, pues desea introducir el euro para 2014.<sup>286</sup>

El sistema de distribución de pensiones o *pay as you go*, es el que más se utiliza dentro de la UE y necesita reformarse, de lo contrario se tendrán que aumentar las contribuciones este sistema del 16% vigente a 27% en 2050. Aunado a los índices de desempleo que en algunos Estados miembros son muy altos –aún en estándares mundiales–, los costos de los salarios aumentarán y no sólo será más difícil competir sino que podría aumentar el desempleo.<sup>287</sup>

En países como República Checa, España Francia, Italia, Países Bajos, Finlandia y Suecia se ha promovido el diseño de maneras flexibles de jubilación, como el otorgar una parte de ésta mientras el individuo sigue trabajando, ya que mientras más gasta más tendrá que reponer con trabajo, aunque tenga la facilidad de trabajar menos horas.

Asimismo se ha buscado recompensar a aquellos que permanecen trabajando, ya sea cada mes o año. Empero, estas medidas tan específicas han tenido un impacto limitado y los incentivos no son tan atractivos, por otro lado sería poco rentable aumentarlos en exceso.<sup>288</sup>

En promedio, sólo 35% de los trabajadores se retiran a la edad que deben para tener derecho a su pensión, 20% opta por hacerse del beneficio del retiro temprano, 13% es víctima del desempleo por lo que es obligado a retirarse antes de tiempo y 12% debe retirarse por razones de salud o incapacidad.

Las acciones conjuntas que ha tratado de impulsar la UE, toman parcialmente en cuenta estos factores, al tratar de promover una vida más saludable entre las personas, mejorar los servicios de salud, tratar de incentivar a los trabajadores a cumplir con la edad necesaria para poder retirarse y tratar de hacer más inclusivo el mercado laboral para todos.

---

<sup>286</sup> David Willey, Emma-Jane Kirby (et.al.), *op. cit.*

<sup>287</sup> Richard Tilly (et. al.) (editores), *op. cit.*, pp. 301 y 302.

<sup>288</sup> Camila Arza y Martin Kohli (editores). “Pension reform in Europe: politics, policies and outcomes”. Routledge, Londres, 2008, pp. 178 y 221.

Pero estas iniciativas aún no han mostrado resultados contundentes y, es probable que de las anteriores, sean la inclusión laboral y aumentar los años de servicio los que más factibilidad gocen.<sup>289</sup>

Asimismo, algunos Estados miembros han decidido aumentar los años a través de los cuales los trabajadores tienen derecho para retirarse temprano como en Bélgica, República Checa, Eslovaquia y Reino Unido. También se ha procurado hacer más equitativas las reglas de acceso entre género, en especial en Hungría y Alemania; el establecimiento de un marco legal más riguroso en Francia sobre los planes de pensiones que han resultado ser muy populares o como en Irlanda que se han retirado poco a poco esos planes de pensión.

Otros Estados miembros al ver la falta de eficacia que tiene la zanahoria han optado por el garrote, es así que han incrementado los factores de penalizaciones para un retiro temprano como en República Checa, Grecia, Portugal y Reino Unido. En Hungría se implementado la suspensión de las pensiones tempranas para aquellos que ganan más del salario mínimo. Mientras que en Países Bajos, desde 2006 se han modificado las cargas fiscales sobre los planes de retiro tempranos y de pensión anticipada, así como sobre los beneficios de desempleo para evitar que los trabajadores los tomen como un paso previo a un retiro adelantado.<sup>290</sup>

---

<sup>289</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. “Proposal for the Joint ...”, *op. cit.*, p. 90.

<sup>290</sup> Luisa Guimarães y José-Manuel Freire. “Los temas de salud en la Unión Europea: su impacto en la sanidad española”. Disponible en línea en: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v23s2/03.pdf>. Consultado el 8 de octubre de 2009, 17:08 hrs.

#### 4.3.2. Sector Salud.

Las prioridades que el Método Abierto de Coordinación promueve para el período 2008-2010 no han cambiado mucho a las de 2006, por lo que la solidaridad, universalidad, igualdad y eficiencia aún son las prioridades.

La coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, presupuestos, los Fondos Estructurales, tipos de servicio médico y entre los proveedores públicos y privados es importante para poder garantizar un buen servicio de salud y no desincentivar la movilidad de los trabajadores. En ese sentido, aunque el acceso al servicio médico es garantizado principalmente por la Tarjeta Sanitaria Europea, ésta no es válida si el motivo del desplazamiento es recibir tratamiento médico y se necesita una autorización previa del Estado donde el ciudadano está asegurado<sup>291</sup>

Los Estados Bálticos junto con Bulgaria y Rumanía, han hecho esfuerzos significativos para mejorar el acceso y la calidad del servicio sanitario a través de una mayor inversión en este sector, aunque existe el riesgo de que en tiempo de crisis afecte la continuidad de las políticas como en Letonia, que por el momento algunas iniciativas tendrán que esperar, mientras que Estonia destinará menos presupuesto al sector salud.

Por otra parte, en Bélgica y Alemania también ha habido mejoras en la cobertura del sector salud aunque no del todo. Contrariamente, Austria no ha mejorado este aspecto a pesar de los esfuerzos que se han hecho para cubrir a personas que no tienen seguro. En Países Bajos, pese a que la cobertura en el sector salud es universal, no se sabe bien qué pasa con los individuos que no se registran con alguna compañía de seguros o cuántas de éstas hay, se estima que alrededor de 1.5% de la población no está asegurada. Algunos países como Irlanda, Letonia, Eslovenia, Rumanía, Bulgaria, Eslovaquia y Reino Unido han dirigido programas específicos para ciertos grupos sociales como gitanos, viajeros, personas con capacidades diferentes, comunidades menos adelantadas e inmigrantes.

---

<sup>291</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, “Proposal for the Joint ...”, *op. cit.*, p. 118.

Todos los Estados miembros están interesados en otorgar cobertura universal a su población, lo que significa que el Estado pagaría por aquellos que no contribuyen, no obstante, lo único que por el momento es universal es la cobertura en caso de emergencia, pero en ocasiones se necesita una pequeña cuota.

La mayoría de los Estados miembros confían en sus finanzas públicas para mantener el servicio de salud, empero alrededor de entre 20% y 30% de los servicios de salud que utilizan los ciudadanos europeos es del sector privado. Aunque en algunos países el porcentaje es mayor, en Chipre es del 57%, Letonia y Bulgaria de 39% y Grecia de 38%, si bien esto en parte se debe a que los servicios oftalmológicos y dentales son los que no están cubiertos por el seguro médico público.<sup>292</sup>

Casi todos los países tienen desigualdades internas para proveer servicio médico de calidad, en especial atención médica de largo plazo. Existen otros retos a los que se tiene que enfrentar el servicio de salud en la UE, el envejecimiento de la población, que como resultado conlleva a un mayor gasto en atención médica de largo plazo; migración y la movilidad tanto de pacientes como de profesionales del sector médico.

El enfoque que en el presente trabajo se le da al sector salud es principalmente económico y cuál es el alcance y la facilidad de acceso que la población tiene. La sustentabilidad que el servicio médico goza depende en gran medida de la demanda de servicios médicos y con el flujo de los trabajadores.<sup>293</sup>

Sustentabilidad, calidad o universalidad es la encrucijada a la que se enfrentan los Estados miembros. Por lo general, el problema de sustentabilidad financiera se debe a que el Estado del que se trata aún no cuenta con un sistema de salud maduro o, debido a un alto desempleo y un excesivo sector informal en la economía, disminuyen el monto de las contribuciones. Razón por la cual muchos países han tomado medidas para que ingresen fondos por otras vías.

---

<sup>292</sup> *Op. cit.*, pp.119-125.

<sup>293</sup> Winfried de Gooijer. "Trends in EU health care system". Springer, Nueva York, 2007, p. 54.

En Bélgica, se está mejorando el sistema de contribuciones destinadas al sector salud; en Hungría se han implementado mecanismos para evitar la evasión fiscal, aumentar el gravamen fiscal en Estonia, redirigir las ganancias de impuestos al tabaco y al alcohol en Rumanía y Austria mientras que Alemania ha tratado de centralizar todos los fondos que recibe en un Fondo Nacional de Salud y, se busca que ambos tanto el sector de salud público como el sector de salud privado mejoren sus servicios; en el primero, que sea más competitivo y en el segundo, que se introduzcan más elementos sociales. Asimismo, se han tomado medidas para disminuir los costos a lo largo de toda la UE, principalmente en lo concerniente a medicamentos, como han manifestado Grecia, España, Letonia, Luxemburgo, Austria y Finlandia.<sup>294</sup>

También existe la amenaza latente de la reducción del número de personas que son profesionales dedicadas al sector salud, se necesita mucha inversión en educar y capacitar a estas personas y por mucho tiempo, debido a que la medicina requiere de una constante actualización. Por otra parte, la movilidad de trabajadores a los que se enfrentan ciertos lugares pone en peligro su propio sector de salud, ya que sus profesionales altamente cualificados emigran a otras partes de la UE donde obtendrán mejor sueldo y prestaciones por sus servicios.<sup>295</sup>

Es por ello que es indispensable disminuir las diferencias que existen dentro de la UE, desde los problemas de sustentabilidad que enfrenta el sector salud, como la cobertura de éste hasta las disparidades en la igualdad de la calidad del servicio y personal cualificado requerido. Los próximos años serán definitorios, pues es cuando se hará frente a una población envejecida, una mayor demanda de servicios médicos de largo plazo y muy probablemente a menores contribuciones por parte de la disminuida población trabajadora.

---

<sup>294</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. “Proposal for the Joint ...”, *op. cit.*, pp. 138 y 139.

<sup>295</sup> *Op. cit.*, pp. 142 y 143.

#### 4.4. Conclusión

Entender de política social es más que simplemente referirse a protección social o cuestiones de empleo, como ha expresado Dean Hartley, es una cuestión que involucra estos aspectos pero su eje rector y su razón de ser es la de ser garante de bienestar para la población, proceso en el cual intervienen tanto los gobiernos así como los altos mandos de la UE y grupos de interés nacionales y supranacionales.

La política social y de empleo igualmente son indispensables para garantizar seguridad económica a las personas; de hecho, la protección social obedeció a lo indispensable de hacer frente a “la libertad frente a la necesidad”.

Si bien, varios países de la UE tienen una larga tradición en su política social y es reconocido mundialmente que tienen una protección social de las más generosas en el mundo, el equilibrio entre el crecimiento económico y las prestaciones sociales se está rompiendo y todo indica que en muchos casos la situación no mejorará sino empeorará.

Es por ello que la UE y los Estados miembros han tratado de promover reformas, aunque las principales en las que se centró este capítulo fueron pensiones y sector salud, también se están gestando en otros sectores como políticas familiares, seguro por incapacidad, el combate de la pobreza infantil así como la lucha contra la exclusión (que se verá en el próximo capítulo).

A la UE le está limitada su actuación en cuanto a la política social se refiere, por lo general ésta queda establecida en el Método Abierto de Coordinación y en recomendaciones que sirven para fijar un objetivo compartido por todos los Estados miembros, pero son éstos quienes tienen el poder de decisión para iniciar una reforma y la manera en que ésta se llevará a cabo. Sin embargo, también existe un debate sobre el poder de decisión y acción que los Estados miembros tienen en la realidad, sobre todo porque a pesar de que la UE no tenga mucha presencia en determinados sectores, ésta basta y sobra en lo referente a los límites que la UE fija en el gasto público, que afecta más a la política social y control de los precios, que tiene mayor influencia sobre la política de empleo.

La política social en general y la protección social en particular, son temas muy sensibles para los ciudadanos europeos, ya que son justamente a través de ellas que el Estado tiene presencia para su población, por lo que cualquier cambio radical enfocado a una mayor contribución por parte de los trabajadores, a un recorte de prestaciones sociales o mayores restricciones para la elegibilidad de éstos, causa malestar en la población.

Aunque es innegable que la preocupación expresada por parte de los gobiernos y de la UE en torno de la reforma de la protección social, sobre todo en cuanto a las pensiones, refleja la necesidad imperiosa para ello, al grado que ni aún cumpliendo con la Agenda de Lisboa en materia de empleo se podría llegar a solventar los gastos derivados de la protección social. Tampoco se establece cuál es la tasa de crecimiento económico sostenido que la UE necesitaría para mantener sus gastos y aún así desarrollarse. Lo único que la UE ha tratado de hacer es aumentar la tasa de empleo –aunque eso no significa que por ende disminuirá la tasa de desempleo- sin embargo, no todos concuerdan con que en verdad la UE ni los gobiernos tengan como propósito el acabar con el desempleo.

## 5.0. Política de empleo y exclusión en la Unión Europea.

En la primera parte de este capítulo se analizará la política de empleo de la Unión Europea (UE), que tiene como piedra angular la Estrategia Europea de Empleo (EEE). El razonamiento fundamental de dicha estrategia, es que la competitividad radica en un cambio en la economía respetuoso del medio ambiente y enfocado a la investigación y desarrollo, al tiempo que se reestructure un sistema moderno de protección social que haga menos pesada la carga fiscal para todos. Del mismo modo se ha tratado de implementar la adopción de nuevas modalidades en el empleo con base en la “adaptabilidad”, “empleabilidad” y “flexiguridad”.

A esta sazón, se buscará examinar cuan viable es el cambio en la dinámica laboral y si efectivamente traerá bienestar para quienes adopten estos nuevos conceptos en un mercado laboral que ha cambiado desde la época del bienestar keynesiano.

Otro aspecto fundamental de la política de empleo es la exclusión social, por lo que el resto del capítulo está enfocado a definir este fenómeno polifacético que ha costado paz, cohesión social, bienestar y dinero.

### 5.1. Política de Empleo en la Unión Europea

A principios de la década de los noventa, Jaques Delors era el único que abogaba por políticas supranacionales que promovieran el crecimiento y disminuyeran el desempleo. De tal suerte, que la regulación del trabajo de medio tiempo se volvió indispensable para una buena coordinación entre las políticas macroeconómicas y de empleo.<sup>296</sup>

El punto nodal de la política comunitaria de empleo es la ya mencionada Estrategia de Lisboa o Estrategia Europea de Empleo. Entre las líneas de acción encaminadas a la

---

<sup>296</sup> Silvana Sciarra, Paul Davies y Mark Freedland (editores). “Employment Policy and the Regulation of Part-time Work in the European Union”. Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pp. 4-5.

realización de la estrategia se encuentran: el fomento del crecimiento y el empleo, el mantenimiento de los derechos de los trabajadores y la protección social, igualdad de oportunidades, inversión en los ciudadanos y su movilidad a través de programas como EURES.

La UE ha optado por fomentar el crecimiento económico como punto de partida para el empleo, no obstante mucho se ha criticado la falta de coordinación entre las políticas macroeconómicas y microeconómicas que, en ocasiones parecen soslayar el desarrollo económico ante el crecimiento y la estabilidad monetaria.

Debido al factor demográfico de la UE, ésta ha apostado su crecimiento económico en la inversión de capital humano para formar una sociedad basada en el conocimiento, por lo que promueve la investigación y el desarrollo. También busca integrar al mercado laboral al mayor número de personas posible, de ahí que se aumente la duración de la vida laboral (ya que la esperanza de vida también ha aumentado) y se han introducido nuevos conceptos como el de flexiguridad.

Actualmente, la política de empleo también busca sortear las dificultades que ha acarreado la crisis económica al tratar de preservar los empleos existentes, aún si para ello es necesaria la implementación de medidas temporales de reducción del tiempo de trabajo, teniendo especial cuidado con los sectores más sensibles. Dado que los despidos no han podido ser contenidos, se otorga a los trabajadores servicios de recolocación, formación y búsqueda de empleo. A la par, se pretende incentivar la creación de pequeñas y medianas empresas (PYMES), facilitando la disposición de capital inicial preferentemente a desempleados y jóvenes, junto con la movilización de recursos por parte del Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.<sup>297</sup>

Mantener los derechos de los trabajadores y su protección social al mismo tiempo que se busca incrementar su competitividad pareciera una paradoja, por eso la UE sólo se aboca a

---

<sup>297</sup>Fuente:[http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/community\\_employment\\_policies/em0021\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/em0021_es.htm). Consultado el 10 de enero de 2010, 17:49 hrs.

defender un entorno de trabajo digno y el establecimiento de normas comunes mínimas sobre despidos colectivos, trabajo temporal y de medio tiempo, salud y seguridad en el trabajo, permiso por maternidad y paternidad, promoción de la equidad de género a través de la igualdad de retribución para un mismo trabajo y protección frente al acoso sexual.<sup>298</sup>

Los temas más importantes como pensiones, salarios mínimos y seguros de desempleo además de estar más allá de su control, son aquellos que tienen impacto directo sobre la competitividad y desincentivan al parecer de muchos la reinserción al mercado laboral, especialmente en tiempo de crisis. Pese a lo anterior, se intentan crear las condiciones apropiadas para un diálogo entre los trabajadores y los empresarios así como la promoción de la responsabilidad social de las empresas.

En lo referente a la igualdad de oportunidades, la UE a través de su legislación prohíbe cualquier tipo de discriminación de sexo, origen racial o étnico, discapacidad, orientación sexual, edad y religión o creencias. Sin embargo, la exclusión social es aún un tema muy importante como se verá más adelante.

Una de las razones más frecuentes de la exclusión laboral es la falta de cualificación de los trabajadores, por los que se ha hecho necesario invertir en los ciudadanos a través del Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, con el fin de que se puedan reincorporar a la vida laboral.

La movilización de los trabajadores depende de la cualificación de éstos y de la garantía de buenas condiciones laborales. Motivo por el cual, la UE ha tratado de velar por el respeto de sus prestaciones sociales al estar en otro Estado miembro.<sup>299</sup>

Por otro lado, la política Europea de Empleo siempre ha sido criticada por su falta de coerción, a diferencia de la política presupuestaria. El Título sobre el empleo en el Tratado de Ámsterdam lo único que hace es obligar a los Estados miembros a desarrollar políticas de empleo coordinadas. Desde 1999 los reportes conjuntos contienen recomendaciones para todos los Estados miembros de manera que se incentive la consecución de los objetivos

---

<sup>298</sup> *Idem.*

<sup>299</sup> Fuente: [http://europa.eu/pol/socio/index\\_es.htm](http://europa.eu/pol/socio/index_es.htm). Consultado el 5 de enero de 2010, 18:20 hrs.

planeados, ya sea por medio del reconocimiento o poniendo en evidencia, según sea su desempeño a los Estados miembros a través de un listado de resultados.<sup>300</sup>

Para la coordinación de las políticas de los Estados se utiliza el Método Abierto de Coordinación (MAC), el cual tiene tintes en su manera de operar tanto centralizados como descentralizados. Si bien, los lineamientos de la Comisión en cuanto a la política de empleo son puntos de referencia para todos los Estados miembros sobre los logros conjuntos esperados, éstos aún tienen un gran margen de acción en cómo llevar a cabo esos cambios. Empero, existe restricción en la iniciativa política a nivel nacional a causa de limitaciones financieras relacionadas con el resultado de la coordinación de la política económica a nivel europeo y de leyes presupuestarias.

El MAC es abierto en dos sentidos: para las partes involucradas en la política de empleo y para llevar a cabo las modificaciones necesarias según lo demande el proceso de aprendizaje. No yace su efectividad ni su esencia en el poder de sancionar sino en el poder persuasivo, competitivo y de presión pública.<sup>301</sup>

En cuanto a la efectividad del MAC para la contención del desempleo de largo plazo, debido al énfasis tan pobre que se le ha prestado al efecto de las Políticas Activas del Mercado Laboral (ALMP, por sus siglas en inglés) no han servido, ya que es probable que sean debilitadas en el momento de su implementación por la falta de medidas que pronostiquen su alcance y no sepan manejar la interrelación entre los diferentes niveles de gobierno ni los actores involucrados.<sup>302</sup>

Otro instrumento de coordinación de la UE son las Directrices para las políticas de empleo, que son un complemento de las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE). Concretamente para el período 2008-2010, las orientaciones a seguir en materia laboral son las que se encuentran de la 17 a la 24, canalizadas al aumento de la tasa de empleo, fomento de la participación en el mercado laboral, inclusión social, inversión en

---

<sup>300</sup> Günther Schmid. "Full employment in Europe: managing labour market transitions and risks". Edward Elgar Publishing, Inc., Massachusetts, 2008, p.47.

<sup>301</sup> *Op. cit.*, pp. 13, 47.

<sup>302</sup> Silvana Sciarra, Paul Davies y Mark Freedland (editores), *op. cit.*, pp. 48.

capital humano, modernización de los planes de protección social (que está vinculado con la aparición de nuevas formas de empleo, incluyendo los trabajos atípicos), conciliación entre la vida laboral y familiar, promoción de la movilidad intraeuropea y reforzamiento del diálogo social.<sup>303</sup>

Ninguno de estos instrumentos de coordinación se contraponen; al contrario, persiguen el mismo objetivo que es el de llevar a cabo lo establecido en la EEE, sin embargo, mucho se le ha atribuido el fracaso en su implementación a su ambigüedad y a su relación con otras áreas de la política económica.

#### 5.1.1. Estrategia Europea de Empleo

Para mediados de la década de los noventa, las tasas de desempleo de la UE fueron social y políticamente insostenibles, rozando el 11% en promedio. De tal modo que los reclamos sobre la conexión que había entre el Mercado Único y la mala situación del empleo tenían tanto lógica como fuerza. Para aplacar el sentimiento de disgusto y frustración que hacían mella en el proceso de integración y para ganar el respaldo hacia la creación de la Unión Monetaria Europea, fue necesario hacer hincapié en la preservación del Modelo Social Europeo.

De ahí que la Comisión presidida por Jacques Delors desarrolló el Libro Blanco sobre “Competitividad y Empleo”, mismo que sería el prelude para lo que más adelante se conocería como la Estrategia de Empleo Europea, que compromete a todos los Estados miembros a coordinar sus políticas de empleo y mercado laboral al tiempo que se genera un cambio institucional.<sup>304</sup>

---

<sup>303</sup> Fuente: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/community\\_employment\\_policies/em0007\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/em0007_es.htm). Consultado el 10 de enero de 2010, 19:20 hrs.

<sup>304</sup> Gudrun Biffl. “The European Employment Strategy A New Form of Governance of Labour Markets in the European Union”, Working Papers, No. 301, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Viena, Octubre 2007, p.2. Disponible en línea en: [http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/PRIVATE36255/WP\\_2007\\_301\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/PRIVATE36255/WP_2007_301$.PDF). Consultado el 20 de enero de 2010, 1:40 hrs.

La EEE fue aprobada en la cumbre de Luxemburgo, luego de que se declarara en el Consejo anterior de Ámsterdam que la política de empleo es de interés común. La EEE es la constatación de que el empleo es un problema contra el cual no pueden lidiar los Estados miembros por su cuenta, especialmente si se busca mantener un mercado único y la unión monetaria. Pero independientemente de este reconocimiento, la EEE es vista como un contrapeso para las medidas impuestas por la unión monetaria por lo que apaciguó la animosidad contra el euro.<sup>305</sup>

En ese sentido, el Tratado de Ámsterdam es el cimiento para el proceso de reforma institucional que al fin se atreve a tratar temas tan delicados como las instituciones socioeconómicas, educativas, del mercado laboral y los sistemas de protección.

La esencia de la EEE yace en preservar al Modelo Social Europeo por medio de la reforma del mismo. No actúa a través de métodos tradicionales como las directivas sino a través de métodos blandos, que tratan de encontrar el justo medio en el corazón de las políticas neoliberales, lo que resultó en el adelgazamiento y democratización del Estado; es decir, “la tercera vía”, propia de la UE.<sup>306</sup>

Sin embargo, a los ojos de muchos esta parece ser una dicotomía más que una estrategia conjunta, pues desde el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, los Criterios de Convergencia hasta los nuevos conceptos que definirán el mercado laboral como flexiguridad, son netamente iniciativas neoliberales y van en detrimento de la capacidad de maniobra de los Estados, no sólo en lo referente a políticas macroeconómicas sino también para amortiguar el peso de los beneficios de la seguridad social sobre todo a causa del “factor demográfico”.

---

<sup>305</sup> *Idem.*

<sup>306</sup> *Op. cit.*, p. 3 y 4.

No obstante, el epígrafe de la EEE es “convertir a la Unión en la economía basada en el conocimiento, más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”.<sup>307</sup>

La EEE es una estrategia complementaria de las políticas macroeconómicas que promueven el crecimiento económico. En su primera etapa, la EEE estaba estructurada en cuatro ejes o pilares. El primero es aumentar la inserción profesional, así que se acentuó la mejora de la empleabilidad, que para muchos es vista como la mercantilización de la persona; es decir, qué tanto se puede cotizar una persona en el mercado laboral. Todo ello con miras a disminuir el desempleo, sobre todo de los jóvenes y el de largo plazo. También ha tratado de adaptar los sistemas de beneficios del Estado de bienestar, impuestos, etc., para promover a los desempleados y personas que no participan en el mercado laboral a tomar un empleo.

El segundo pilar es el desarrollo del espíritu emprendedor, bajo el supuesto de que las PYMES son el soporte de una economía. El tercer pilar es el fomento de la adaptabilidad de los trabajadores y empresas. La adaptabilidad, se define como la capacidad que tiene una persona o empresa para hacer frente a imprevistos económicos y qué tan bien entiende las demandas del mercado, con el fin de innovar y ser más empleable o rentable, según sea el caso. Así pues, más adaptabilidad más flexibilidad. Sin embargo, este pilar aún es criticado por acarrear consecuencias no deseadas. Debido al apetito por lograr mayor adaptabilidad ha sido necesario romper con los esquemas tradicionales de trabajo y seguridad, se crearon conceptos como “mercados laborales de transición”, “flexiguridad”, etc. Conceptos que aún no se sabe como implementarlos ni su alcance ni beneficiarios.

Finalmente, el cuarto pilar persigue la inclusión social a través de mayores oportunidades, diseñadas para promover la integración de las mujeres en el mercado laboral

---

<sup>307</sup> Miguel Colina Robledo. “La consolidación y el relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Más Europa, más empleo y más cohesión social. La cumbre social y el Consejo Europeo de Barcelona”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, N° 42, 2003, p. 28. Disponible en línea en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=632779>. Consultado el 12 de enero de 2010, 16:30 hrs.

e implementa una visión de equidad de género. La igualdad de oportunidades es una parte vital de la EEE, si bien se mantiene aparte es el ligamento para los demás pilares.<sup>308</sup>

Más adelante, en Estocolmo se fijaron seis objetivos, los “horizontales” para el período 2005-2010. Entre los cuales se encontraban alcanzar una tasa de empleo de 70 %, aumentar la tasa de empleo en mujeres a 60% y 50% en población con edades comprendidas entre los 55 y los 65 años.<sup>309</sup>

El segundo ciclo de la EEE abandonó la estructura de pilares y adoptó diez grandes objetivos, abocados a la inversión en recursos humanos y aprendizaje permanente, alargar la vida laboral y dar nuevos bríos a la política antidiscriminatoria.<sup>310</sup>

Sin embargo, poco antes de la evaluación, se reconoció que se encontraban lejos de cumplir con lo esperado en la EEE, pese a que ya se había ido la mitad del tiempo.

Como quedó plasmado en el informe “Facing the Challenge”, publicado el 2 de noviembre de 2004 por el grupo de alto nivel a cargo de Wim Kok, que llegó a estas conclusiones: “Los resultados decepcionantes de la Agenda de Lisboa se explican por un programa de reformas excesivamente cargado, una coordinación deficiente y unas prioridades contradictorias”.<sup>311</sup> En ese sentido se declaraba que la UE no sólo no ha avanzado, sino que “Europa ha perdido terreno respecto a Estados Unidos y Asia, y sus sociedades están sometidas a gran tensión”, a tal grado que consideran que las características representativas de la civilización europea peligran.<sup>312</sup> Debido al paquete de reformas tan abrumadoras que los Estados miembros debían aplicar, comenzaron a cuestionar la autoridad

---

<sup>308</sup> Colina Robledo, *op. cit.*, p.26; Gudrun Biffl, *op. cit.*, p.4 y Günther Schmid, *op. cit.*, pp. 48.

<sup>309</sup> Álvaro Espina Montero. “¿Existe Un Modelo Europeo de Empleo?: El Proceso de Luxemburgo” en *el Modelo Económico de la UE*, N.º 820, ICE, Enero-Febrero 2005, p.124. Disponible en línea en: [http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE\\_820\\_123-167\\_\\_F79DDCE14E752D1D4CCFFB5821632680.pdf](http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_820_123-167__F79DDCE14E752D1D4CCFFB5821632680.pdf). Consultado el 12 de enero de 2010, 21:49 hrs.

<sup>310</sup> *Op. cit.*, p. 125.

<sup>311</sup> Ricardo Martínez Rico. “La estrategia de Lisboa, ¿Puede y debe Europa alcanzar sus objetivos?”, Documento estratégico para el Cuarto Foro Hispano-Alemán 5 y 6 de febrero, 2007, Casa Würth, Berlín, Febrero 2007, p.8. Disponible en línea en: [http://www.frdelpino.es/documentos/Observatorios/Foro07\\_Lisboa%20ES%20final.pdf](http://www.frdelpino.es/documentos/Observatorios/Foro07_Lisboa%20ES%20final.pdf). Consultado el 13 de enero de 2010, 02:08 hrs.

<sup>312</sup> Álvaro Espina Montero, *op.cit.*, p. 126.

de la Comisión, quien culpa a los Estados de su falta de disposición para acatar sus directrices.<sup>313</sup>

Lo cierto es que aún los países más importantes de la UE, Francia y Alemania estaban pasando por problemas. En 2005, Francia tuvo que hacer frente a una reducción de la tasa de crecimiento y poseía una deuda pública del 67.3% del PIB, incumpliendo así con los criterios de convergencia; mientras que la situación de Alemania no era mejor, con una deuda del 67.8% del PIB, crecimiento de 1.1% y un déficit público del 3.3%.

Para justificar su acción, la Comisión en marzo de 2005 lanzó un documento titulado: "The Economic costs of non-Lisbon", en donde los estudios revelaron que la pérdida de crecimiento, empleo y por ende de bienestar son resultado de la parálisis en la implementación de las reformas de la Agenda de Lisboa. Entonces se refrendaron las ventajas de la EEE, se llamó la atención a los Estados por su falta de cooperación, se anunciaron los beneficios de la Agenda de Lisboa y se reclamó a los Estados miembros su actuación.

Debido al fracaso de la primera parte de la EEE, se llevan a cabo una serie de reformas tanto a la EEE como al Pacto de Estabilidad y Crecimiento en lo referente a gobernabilidad. Asimismo, se simplificaron los objetivos en tres áreas: innovación y conocimiento, promoción de la inversión, trabajo y creación de más y mejores empleos, todo ello circunscrito al respeto del medio ambiente.<sup>314</sup>

El gran logro de la EEE, es el reconocimiento del problema del desempleo así como la creación de mecanismos para la discusión y fomento de cierta uniformidad en las actuaciones de los Estados miembros. Sin embargo, en el proceso de retroalimentación de la EEE una vez obtenidas las evaluaciones, tenían un amplio margen de error pues era difícil entender el impacto de la Estrategia de Empleo, debido a la compleja organización, a las dificultades metodológicas y una adecuada teorización.<sup>315</sup>

---

<sup>313</sup> Ricardo Martínez Rico, *idem*.

<sup>314</sup> *Op.cit.*, pp. 10 y 11.

<sup>315</sup> Barbier, 2004; de Deken, 2003, citado en: Peter Nedergaard. *Policy Learning in the European Union: The case of the European Employment Strategy*, Vol. 27, No 4, Routledge, Policy Studies, 2006, p. 312. Disponible en línea en: <http://www.informaworld.com/smpp/content~content=a759279867~db=all>. Consultado el 13 de enero de 2010, 00:24 hrs.

Del mismo modo, la EEE ha tenido éxito al menos a través del MAC en activar políticas contra el desempleo aunque de índole pasivo, como promover la reforma de empleo de los servicios públicos y reducir la brecha de género en el mercado laboral. Empero, los resultados concernientes a casi todos los pilares no han sido tan exitosos; es decir, aún no se ha desarrollado una cultura empresarial ni se ha conseguido mayor adaptabilidad por parte de la fuerza laboral ni de los sistemas de empleo, ni hay mayor inclusión social.

En parte, debido a que los objetivos de la EEE son muy generales y ambiguos en su aplicación, para lograr lo que se pretende se necesita una reforma en el mercado laboral más específica, pero eso no es fácil.

En algunos Estados miembros se ha optado por la reducción de cargas fiscales a los empleados con poca cualificación y a aquellos que reciben un bajo salario (aunque no se aclara si al dejar de retribuir con sus impuestos también se les disminuyen o eliminan su seguridad social). Mientras en países como Reino Unido y los países Nórdicos, han compensado las reducciones de sus ingresos a través del aumento de los impuestos en energéticos, no ha funcionado esa medida en otros países. Dos de los mejores ejemplos de la EEE, es la modernización de los empleos de servicios públicos así como el desarrollo de los pactos territoriales de empleo.<sup>316</sup> También, constituyen una manera hetero-jerárquica de gobernabilidad, al vincular las políticas del mercado laboral con los planes de desarrollo regional socioeconómico. Además, la EEE ha contribuido a cambiar el paradigma en varios países sobre la edad de retiro y promover una mayor participación de los trabajadores.<sup>317</sup>

Pero, aunque la UE trata de buscar el camino a través de su tercera vía, lo cierto es que es innegable su vocación neoliberal (reformas fiscales, reformas estructurales de liberalización y privatización en los mercados de bienes y servicios), y en realidad no aumentará la cobertura al desempleado; al contrario, le obliga a éste a adaptarse a un mercado laboral cada vez más competitivo y por añadidura más excluyente.

---

<sup>316</sup> Biffi, 2000, *European Commission*, 1998 citado en: Gudrun Biffi, *op.cit.*, pp.7 y 8.

<sup>317</sup> Gudrun Biffi, *op.cit.*, pp. 9 y 10.

La EEE, se enfoca a los problemas relacionados con la oferta laboral, pero no toma en cuenta a la demanda.<sup>318</sup> Así las recomendaciones que hace sólo podrían aplicarse en un mercado laboral perfecto donde la oferta y demanda tuvieran la misma fuerza. Tampoco se ha tocado el tema de una política industrial de gran envergadura, en especial para mitigar las diferencias interregionales, pero en verdad la política comunitaria sólo se aboca a menesteres de competitividad.<sup>319</sup>

Aunque, la crisis de 2008 trajo consigo muchos cuestionamientos sobre la manera de dirigir la economía y haya afectado fuertemente a la UE impidiendo que cumpla lo establecido en la EEE para 2010, ya desde 2005 se veía muy distante la meta. Ahora, el desempleo es de aproximadamente 10%, con lo cual se pone en peligro los logros obtenidos en 2000.

Es por ello, que en Febrero de 2010, se replanteó el rumbo de la nueva Estrategia de Empleo con miras a 2020. Aún es muy pronto para saber si buscará ceñirse al mismo camino, si se realizarán pequeñas modificaciones o si se dará un viraje completo. Pero, lo cierto es que se coordinará con los instrumentos que ya se tienen como el Plan Europeo de Recuperación Económica.<sup>320</sup>

Aún así la Comisión considera que los factores clave de la estrategia UE 2020 deben ser los que se muestran a continuación (que en realidad no son muy diferentes a los objetivos originales). Desarrollar valor agregado basando el crecimiento en el conocimiento, potenciar el papel de los ciudadanos en sociedades inclusivas, sobre todo en lo relacionado a su empleabilidad y desarrollar la cultura empresarial, crear una economía competitiva, conectada y más respetuosa del medio ambiente. Igualmente se le pretende dar cabida a conceptos como flexiguridad, empleo por cuenta propia y luchar contra la pobreza y la

---

<sup>318</sup> Ramón Ballester, Pietat Busquets y Mónica Guillén. “Políticas Macroeconómicas de la Unión Europea y Creación de Empleo: Una Visión Crítica”, en *Revista de Economía Mundial*, 10/11, 2004, pp. 133 y 134. Disponible en línea en: [http://www.sem-wes.org/revista/arca/rem\\_10/rem10-11\\_6.pdf](http://www.sem-wes.org/revista/arca/rem_10/rem10-11_6.pdf). Consultado el 12 de enero de 2010, 23:40 hrs.

<sup>319</sup> *Op. cit.*, p. 134.

<sup>320</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, “Documento de Trabajo de la Comisión Consulta Sobre la Futura Estrategia ‘UE 2020’”. Bruselas, 24 de noviembre de 2009, COM(2009)647 final, pp. 2 y 3. Disponible en línea en: [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/eu2020\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/eu2020_es.pdf). Consultado el 11 de enero de 2010, 19:10 hrs.

exclusión, a través de un buen empleo, aunque se reconoce que eso no será suficiente; es decir, hay varios tipos de exclusión y de hecho se corre el riesgo de padecerlas todas, por eso deben enfocarse a grupos vulnerables.<sup>321</sup>

Asimismo tratar más profundamente temas como la coordinación de políticas económicas y para la generación de empleos, crecimiento basado en investigación, desarrollo e innovación.<sup>322</sup>

### 5.1.2. Desempleo

Alguna vez, Europa estuvo muy cerca de conseguir el pleno empleo, entre la década de los sesenta y setenta, cuando cumplían con los principios keynesianos. Pero ahora, luego de tres períodos de recesión (1974-1975, 1980-1984 y 1991-1994) y la crisis económica mundial de 2008 cuyo fin no se ve cercano, la tasa de desempleo en la UE ha aumentado considerablemente (casi el quíntuple de 1960) y puso en jaque gran parte de los avances logrados en períodos recientes, en especial de aquellos Estados miembros pertenecientes a la zona euro.<sup>323</sup>

Según Blanchard y Summers, el desempleo es caracterizado por una histéresis; es decir, una condición que tiende a repetirse porque las crisis del pasado dejan su huella en el presente y el futuro, formando así un equilibrio “natural” o “estructural” del mercado laboral siendo el desempleo un factor imprescindible.<sup>324</sup> Otros atribuyen este fenómeno a una deficiencia motivacional; ya sea financiera, laboral o a la insuficiencia de habilidades.<sup>325</sup>

De cualquier forma, los efectos de las recesiones de los noventa aparentemente fueron amplificados por las iniciativas de la UE en dominar la tasa de cambio y la política

---

<sup>321</sup> *Op. cit.*, pp. 5-7.

<sup>322</sup> Fuente: <http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/contentmgr.cfm?docId=242727&docTipo=1&orderby=docid&sortby=ASC>. Consultado el 2 de febrero de 2010, 16:50 hrs.

<sup>323</sup> Nancy Bermeo (editora). “Unemployment in the New Europe”. Cambridge University Press, Cambridge, 2001, p.7.

<sup>324</sup> *Op. cit.*, p.8.

<sup>325</sup> Duncan Gallie (editor). “Resisting Marginalization. Unemployment Experience and Social Policy in the European Union”. Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 12.

monetaria.<sup>326</sup> Desde el punto de vista neoliberal, el libre mercado eventualmente conllevaría al pleno empleo. La hipótesis que respalda esta teoría se basa en un equilibrio parcial, en el que la oferta laboral aumenta si el salario disminuye. De acuerdo con lo anterior, el desempleo es el resultado de la fijación incorrecta de precios y puede ser reducida al disminuir la tasa del salario.<sup>327</sup> Sin embargo, los miembros de la UE tienen una larga tradición de protección de los derechos de los trabajadores y, algunos miembros tienen sindicatos muy fuertes<sup>328</sup> lo que dificulta que se tomen estas medidas, empero, dada la situación actual se ejerce mucha mayor presión encaminada a reformas estructurales.

Hay muchas interpretaciones para el desempleo aún así, lo que la teoría económica no ha podido vislumbrar con claridad es la brecha que existe entre la macroeconomía y la microeconomía; es decir, entre empleo, inflación, el ciclo de los negocios y el crecimiento económico. El papel de los diferentes mercados y su relación en la determinación de la producción, empleo, precios, distribución de la renta, sugieren que el desempleo puede ser el resultado de una falla de coordinación. En las últimas dos décadas, esta ha sido la propuesta de los economistas, que ha orillado a hacer nuevos replanteamientos en la teoría económica, en el campo organizacional, distribución de los recursos humanos y cultura empresarial. Justamente, la teoría económica evolutiva, tiene en cuenta tanto el punto de vista de la macroeconomía como de la microeconomía y ha introducido una evaluación crítica del papel de las instituciones en el desarrollo económico. Es esta teoría económica la que compone el razonamiento para la coordinación política dentro de la UE.<sup>329</sup>

El desempleo tiene múltiples repercusiones, una de ellas es el cómo son dirigidas las políticas del Estado. En la UE y en países desarrollados las prestaciones por desempleo son más generosas que en el resto del mundo y, puesto que la producción sobre todo en épocas de

---

<sup>326</sup> *Op. cit.*, p.13.

<sup>327</sup> John Schmitt y Dean Baker. "Old Europe Goes To Work: Rising Employment Rates in the European Union". Center for Economic and Policy Research, Washington D.C., Septiembre de 2006, p. 3. Disponible en línea en: [http://www.cepr.net/documents/europe\\_2006\\_09\\_19.pdf](http://www.cepr.net/documents/europe_2006_09_19.pdf) . Consultado el 23 de enero de 2010, 18:50 hrs.

<sup>328</sup> Aunque vale la pena rescatar que la relación es muy variada entre los sindicatos y los desempleados, de hecho, ellos por lo general se abocan a defender los derechos de los trabajadores que de los desempleados. Marco Giugni (editor). "The Politics of Unemployment in Europe. Policy Responses and Collective Action." Ashgate, Reino Unido, 2009, p. 11.

<sup>329</sup> John Schmitt y Dean Baker, *op.cit.*, p. 4.

recesión es limitada, así como la demanda laboral, muchos países de la UE están viviendo un período de “asistencialización” del seguro de desempleo. Es decir, difícilmente se puede crear empleo o garantizar a todos la permanencia en su puesto, así que se opta por mantener a los ciudadanos con los seguros de desempleo –por algún tiempo al menos. En muchos estudios, se culpa a la asistencia como una de las mayores causas de la persistencia del desempleo de larga duración.<sup>330</sup>

A nivel individual, el desempleo afecta sensiblemente las capacidades psicológicas del individuo, disminuye su empleabilidad lo que repercute en su productividad, también afecta la dignidad humana a nivel tanto singular como colectivo; es decir, a la cohesión social.<sup>331</sup> Por lo que mientras más tiempo pasa más difícil es para los desempleados reincorporarse en el mercado laboral.

Evidencia empírica demuestra que algunos trabajadores desempleados están dispuestos (o forzados) a aceptar recortes a sus salario luego de estar desempleados.<sup>332</sup> Se ha dicho que la causa del recorte en los salarios se debe a estrategias cuyo fundamento es que en el tiempo en el que una persona estuvo desempleada sus habilidades pudieron haber sido disminuidas, así su empleabilidad se deprecia, por eso no puede aspirar a un salario íntegro, cuestión que afecta su seguridad económica. Por otro lado dichas estrategias también ven que el salario aumente según el tiempo que el trabajador esté empleado; es decir, al tener empleo un trabajador aumenta sus posibilidades de tener acceso a empleos, puestos y sueldos más elevados. Este tipo de medidas puede provocar una polarización entre desempleados y

---

<sup>330</sup> Nancy Bermeo, *op. cit.*, pp.15-17. Es cuando una persona permanece desempleada por más de doce meses y es de muy larga duración cuando son dos años de desempleo. Fuente: Eurostat, “Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010”. Publication Office of the European Union, Luxemburgo, 2010, p. 64. Disponible en línea en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF). Consultado el 27 de febrero de 2010, 19:21 hrs.

<sup>331</sup> José Luis Osuna Llana y Carlos Bueno Suárez. “La Evaluación de las Políticas Públicas: El Caso de las Políticas de Fomento al Empleo Estable”, en *Evaluación de Políticas Públicas*, N.º 836, ICE, Mayo-Junio 2007. p. 76. Disponible en línea en: [http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE\\_836\\_75-83\\_4BC1CA8CA0938CB2356F362577FF238A.pdf](http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_836_75-83_4BC1CA8CA0938CB2356F362577FF238A.pdf). Consultado el 17 de enero de 2007, 16:06 hrs.

<sup>332</sup> Farber, 1997; Rosolia y Saint Paul, 1998; Gregory y Jukes, 1997; Ahn y García Perez, 2001; Lefranc, 2003, citados en: José Ignacio García Pérez y Yolanda Rebollo Sanz. “A Structural Estimation to Evaluate the Wage Penalty after Unemployment in Europe”, p.2. Disponible en línea en: [http://www.upo.es/econ/garcia/papers/structural\\_europe.pdf](http://www.upo.es/econ/garcia/papers/structural_europe.pdf). Consultado el 3 de febrero de 2010, 20:05 hrs.

empleados. Al hablar de pérdida de ingreso se hace directamente mención de pérdida de seguridad económica y también de bienestar, especialmente en períodos de recesión económica donde los contratos temporales y el desempleo aumentan y aquellos que consigan trabajo están expuestos a recibir un constante recorte en su salario o a engrosar las filas del desempleo de larga duración, que es la principal causa de la exclusión laboral y social.

Otra explicación que se le da a las altas tasas de desempleo y de desempleo de larga duración es la rigidez del salario real.<sup>333</sup> Pero es importante recalcar que la tasa de desempleo puede ser engañosa pues se desconocen las causas reales de éste, desde la falta de interés de trabajar y preferir vivir de las ayudas del Estado hasta el renunciar a un empleo para conseguir otro mejor.<sup>334</sup>

Empero, los críticos del modelo social europeo, coinciden en que las instituciones de bienestar han tenido un impacto negativo en la población con más desventajas, incluyendo a los jóvenes, empleados mayores, mujeres y aquellos con menor nivel educativo. Se enfatiza que a veces, las instituciones de bienestar europeas reducen el empleo de los más jóvenes y los más viejos de una manera intencional.

Por ejemplo, no hace mucho tiempo, la mayoría de países europeos fomentaron el retiro rápido, ya que así se reduce la tasa de desempleo de las personas entre 55 a 64 años. Una vez que se entendió que esa medida no resolvía el problema sino que devenía en consecuencias mayores, como hacer insostenible el sistema de pensiones, tanto en Estados Unidos como en la UE, han intentado expandir el acceso de empleos por medio del fomento de capacitación, educación, incentivos económicos y horarios flexibles.

Todo con el fin de incluir y/o reinsertar al mercado de trabajo a toda la fuerza laboral posible. Durante mucho tiempo, las mujeres en Europa han tenido una baja participación en el empleo, pocas mujeres hacían trabajos remunerados, menos aún los buscaban y la gran mayoría oficialmente no formaba parte de la fuerza laboral. Es por ello que se debe afianzar la inclusión social y económica, una vez que se hayan reunido esos requisitos se podrá dar paso

---

<sup>333</sup> Bean, 1994; Ljungqvist y Sargent, 1996, citados en: *Idem*.

<sup>334</sup> John Schmitt y Dean Baker, *op.cit.*, p.2

a mayor cohesión social, además durante el proceso se espera que la competitividad y el crecimiento económico aumenten.<sup>335</sup>

El empleo es la manera en la que las personas se ganan literalmente su lugar en el mundo, no solamente en términos monetarios, aunque este factor es determinante. Al haber desempleo significa que la seguridad económica de las personas en cuestión está en riesgo y con ella, la mayoría de las esferas que componen la seguridad humana. Por lo que el desempleo es uno de los problemas más importantes junto con la exclusión social de la UE, por eso las medidas que se han tomado al respecto han sido en todos los niveles de gobierno. Por ejemplo, el Fondo Social Europeo ha sido dispuesto para disminuir el desempleo y promover el diálogo social y participación de organizaciones no gubernamentales.<sup>336</sup>

Pero el tema del empleo recae principalmente en la actuación de cada uno de los Estados miembros. La manera para luchar contra este problema ha sido tradicionalmente a través de políticas de redistribución de recursos que implementa el Estado de bienestar, pero no es la única.

Existen tres tipos de medidas por las cuales se ataca al desempleo: políticas pasivas del mercado laboral, políticas activas del mercado laboral y la legislación de protección del empleo.

Las políticas pasivas del mercado laboral tienen su origen en la política social y, sus beneficios principalmente son seguros de desempleo y programas de pensiones que permiten el retiro prematuro. Son vistas como políticas pasivas pues sólo mitigan la gravedad del problema sin darle solución. Además, este tipo de medidas han sido criticadas por su repercusión para los criterios de convergencia (pues se suele caer en endeudamiento) y que de hecho pueden ser la causa del desempleo de larga duración.<sup>337</sup>

---

<sup>335</sup> *Op.cit.*, p.3.

<sup>336</sup> Marco Giugni, *op. cit.*, pp. 1 y 2.

<sup>337</sup> Marco Giugni, *op.cit.*, p.17. Business Europe, anteriormente UNICE, ha respaldado los programas de estímulo pero también ha manifestado que para tener éxito necesitan reformas estructurales para incentivar la actividad laboral y prevenir el desempleo de larga duración. Ya que la UE tiene el mayor nivel de protección laboral en el mundo el sistema debía “modernizarse”, reduciendo los costos laborales y fomentando la circulación de trabajadores. Fuente:

Por otro lado, las políticas activas son creadas bajo el principio de maximizar las oportunidades de la gente para encontrar empleo por medio de medidas como servicios públicos de empleo, programas de entrenamiento vocacional, aumentar la empleabilidad de los ciudadanos, creación de empleo y subsidios a empresas. Pero estos esfuerzos no han tenido el efecto necesario para contrarrestar el desempleo por lo que se han hecho acreedores de críticas.<sup>338</sup>

Finalmente, la legislación de protección de empleo establece las reglas y circunstancias para que los empleadores despidan a sus empleados que, por lo general otorgan preferencia a los últimos.

Otro tipo de medidas que han tenido cierto éxito son los trabajos temporales, pues se ajustan más al horario de aquellas personas con una agenda ocupada, dándoles la posibilidad de tener un ingreso extra –como en el caso de los pensionados- , sin embargo, no es lo ideal para las personas a las que se les recortaron horas de su jornada laboral, aún así es mejor conservar el empleo a perderlo. Empero, aún falta un largo camino por recorrer para legislar correctamente estos nuevos tipos de empleos, aunque se cree que de ser regulados, los contratos de medio tiempo o temporales serán tan rígidos como los de tiempo completo permanentes.<sup>339</sup>

En el proceso de adelgazamiento del Estado, la nueva perspectiva para luchar contra el desempleo y la exclusión ha modificado la relación entre los ciudadanos –especialmente de los desempleados- y el Estado, que le ha delegado mayores responsabilidades éstos. Lo que no ha sido del agrado de muchas personas, pues se ve claramente el corte neoliberal de las políticas comunitarias, particularmente de la EEE, que es muy sabido se orienta hacia “el nuevo espíritu del capitalismo”, gracias a nuevos conceptos como empleabilidad y flexiguridad.<sup>340</sup>

---

Fuente:[http://www.straitstimes.com/BreakingNews/Money/Story/STIStory\\_483497.html](http://www.straitstimes.com/BreakingNews/Money/Story/STIStory_483497.html). Consultado el 29 de enero de 2010.

<sup>338</sup> *Op. cit.*, pp. 7, 18.

<sup>339</sup> *Op. cit.*, pp. 18, 21.

<sup>340</sup> *Op. cit.*, p. 8.

En realidad para mejorar el panorama de empleo en la UE se necesitaría la creación de empleos, por eso se da tanto empuje a las PYMES, ya que está demostrado que son las principales fuentes de empleo y también promueven el crecimiento económico, a diferencia de políticas redistributivas que, como su nombre lo indica no crean capital sólo hacen que éste fluya.

La UE está perfectamente consciente de ello, pero por el momento se encuentra en un período de reestructuración a todos los niveles aunque, la crisis económica ha hecho que se retrasen esos planes –y en algunos casos hasta podrían cancelarse. La UE tenía planeado crear empleos a través de las PYMES y de las industrias relacionadas con la investigación y desarrollo, lo cual pone en un dilema a la fuerza de trabajo cuyas cualificaciones son obsoletas y, en el caso de los jóvenes ni siquiera se les da la oportunidad de probarlas. Este período de transición demanda tiempo y dinero. Tiempo, para que los trabajadores puedan adquirir nuevas cualificaciones y que las nuevas generaciones se preparen y dinero, para estar constantemente proveyendo a los empleados de capacitación en el proceso de aprendizaje de por vida que tanto promueve la UE, al igual que la inversión en nuevos sectores económicos y empresas. Todo lo anterior exige además de la coordinación de políticas entre los Estados y la UE, así como de la creación de legislación, infraestructura y un buen desempeño en materia económica para costear los gastos, cuestión que aún en situaciones normales es difícil conseguir.

Por el momento, el plan de la creación de un capital humano adaptable, competitivo y el desarrollo de las industrias para que ellos se desempeñen se ha pospuesto ya que la UE se está enfocando en contener lo más que se pueda los daños causados por la crisis económica, pero ha resultado ser una tarea titánica, la tasa de desempleo promedio es del 10% y en algunos países (sobre todo los de la zona euro) esta cifra es rebasada. Conjuntamente las

industrias siderúrgicas, automovilísticas, financieras y logísticas; es decir, varios de los sectores más importantes han sido los más afectados.<sup>341</sup>

Las cifras han hecho mella en la credibilidad de la UE, al grado que se le acusa a la Comisión de atacar la pobreza y la exclusión social –en su estrategia con miras al 2020- “de dientes para afuera”, pues consideran inconcebible que en el año en contra la pobreza y la exclusión social, la Comisión no tenga en sus propuestas un objetivo claro, ya que a los ojos de muchos políticos, el significado de desarrollo y bienestar es reducido por la Comisión a un mero enfoque basado en el empleo y el consumo.<sup>342</sup>

Además, todos los miembros de la UE han gastado miles de millones de euros para sacar a sus países de la recesión, lo que ha provocado un déficit público superior al 3% del PIB permitido por los criterios de convergencia, y es que miembros como Portugal, España y en especial Grecia, al tener déficits tan fuertes han afectado al resto de las economías. La situación es tan grave que algunos economistas han advertido que sin programas de estímulo la recuperación colapsará, ya que los consumidores temen gastar dinero debido a la alza del desempleo.

## 5.2. Mercado Laboral

Los mercados laborales europeos han sido catalogados como muy rígidos y regulados durante mucho tiempo; ya sea por las leyes que lo regulan, por la negociación de contratos colectivos, por las partes corporativas involucradas o por las redes que interfieren en el comportamiento del mercado. Incluso, los actores que intervienen en el mercado laboral rara vez son guiados únicamente por los precios ya que están inmersos en una red de relaciones

---

<sup>341</sup>Fuente:<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4037399,00.html>, [http://www.sofiaecho.com/2010/01/29/849955\\_euro-area-unemployment-hits-10-per-cent-eurostat](http://www.sofiaecho.com/2010/01/29/849955_euro-area-unemployment-hits-10-per-cent-eurostat). Consultado el 3 de febrero de 2010, 15:46 hrs.

<sup>342</sup> Fuente : <http://www.breakingnews.ie/ireland/eu-policy-document-criticised-443353.html>. Consultado el 18 de enero de 2010, 20:35 hrs.

sociales las cuales, aún en la ausencia en regulación institucional pueden determinar su comportamiento y resultados.<sup>343</sup>

La regulación también ha ayudado a limitar la acción sola del mercado, de hecho en economías más maduras y con un Estado de bienestar más fuerte, las instituciones tienen el control sobre varias áreas del mercado. Este poderío es lo que se ha vuelto debate para tratar de mitigar la rigidez de los mercados de trabajo y que sean más flexibles.<sup>344</sup>

En primer lugar, de las áreas que más parecieran restringir dicha flexibilidad es la protección al empleo; es decir, todas las medidas hechas a través de contratos colectivos en los que se restringe la habilidad de los empleadores para contratar y despedir a su voluntad. El otro tema, son los beneficios como el seguro de desempleo que provee el Estado de bienestar para aquellos que por alguna causa de fuerza mayor tuvieron que dejar el empleo y hasta salirse del mercado laboral permanentemente.

El pleno empleo era algo que hasta los gobiernos de izquierda de toda la Comunidad Europea (salvo Suecia) encontraban difícil de alcanzar en la década de los ochenta y aún hoy. El ajuste industrial hacia una mayor competencia y por lo tanto también la reorganización de la producción ha hecho necesario la flexibilización en el trabajo. La organización según el *Fordismo*, estaba basada en un sistema de reglas que eran aplicadas de una manera más uniforme hacia todas las unidades y relaciones laborales.<sup>345</sup> Su sistema de relaciones industriales en la práctica, se daba gracias a la negociación sobre estas reglas conforme a un criterio estandarizado o al establecer el precio más adecuado para las partes. Pero con la crisis del sistema *Fordista*, las estrategias se han diversificado según lo más adecuado para cada empresa, pues es aquí donde se decide. Además, las políticas sobre los recursos humanos no aplican igual en todas las profesiones, de ahí que ciertas reglas a nivel nacional y centralizadas para regular los salarios, las jornadas laborales, la movilidad o la entrada misma al mercado laboral ya no reflejan una solución para los problemas de las empresas ni sus

---

<sup>343</sup> Granovetter, 1985, citado en: Gøsta Esping-Andersen y Marino Regini (editores). "Why Deregulate Labour Markets?". Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 11.

<sup>344</sup> *Idem*.

<sup>345</sup> Piore y Sabel 1984, Boyer 1986, citados en: *op.cit.* p. 12.

necesidades. Por lo tanto, la flexibilidad es un elemento clave en la organización de la producción (una especie de autogestión de las empresas).<sup>346</sup>

Debido al desempleo y a la falta de respuesta como sugeriría la teoría económica sobre los ciclos en el mercado laboral, se reconsideran los efectos que puedan traer situaciones como la regulación rígida del mercado.<sup>347</sup>

La flexibilidad para efectos prácticos puede referirse a la manera en la que es adquirido el empleo y al alcance y manejo de las diferentes características de requisitos del contrato, desde la prerrogativa para decidir qué tipos de empleados y cuántos se contratarán o emplearán, hasta la utilización de nuevas modalidades de empleo –atípicos, temporales o de contingencia. Cada país tiene sus formas para despedir empleados, sin embargo el despido sin justificación es un dolor de cabeza para los políticos, quienes optan por llevar a cabo ciertas regulaciones (aún en Estados Unidos). Desde la otra perspectiva la flexibilidad en cuanto a la contratación ha recibido gran acogida por la UE desde la década pasada.<sup>348</sup>

El término “desregulación”, se usa para decir que habrá una descentralización para obtener mayores resultados o para la introducción de “excepciones controladas” a las reglas. Pero la flexibilidad laboral puede concernir diferentes áreas de las relaciones de empleo como: la entrada y salida del mercado laboral, la asignación de las tareas, movilidad interna, el nivel y modo de las compensaciones y el tiempo de empleo.<sup>349</sup>

Las relaciones laborales en la UE han cambiado desde lo que se conoció como “contrato laboral estándar”. Cuatro elementos lo conformaban: 1) eran de tiempo completo, de duración indefinida para hombres (las mujeres eran la excepción a la regla), los hombres eran los proveedores; 2) un sistema estable de remuneración basado en el tiempo de trabajo, estatus ocupacional y situación familiar; 3) un sistema laboral en el que la base es una empresa y, el empleado trabaja en ella permanentemente y 4) un alto nivel de permanencia en

---

<sup>346</sup> *Op. cit.*, p.13.

<sup>347</sup> *Idem.*

<sup>348</sup> *Op. cit.*, p.16.

<sup>349</sup> *Op. cit.*, p.25.

el mismo empleo junto con niveles de reemplazo salariales justos, en caso de desempleo o retiro prematuro forzado.<sup>350</sup>

A partir de la década de los setenta hubo una ruptura con este tipo de sistema. Actualmente, el debate se desarrolla en cómo regular nuevos esquemas de trabajo con tiempos y modalidades tan diferentes: trabajos de medio tiempo, temporales, temporales de medio tiempo, (pseudo) auto empleos, auto empleos o trabajadores emprendedores, “teletrabajo”, empleos con un contrato de tiempo definido; es decir, lo que antes era considerado como empleos atípicos.<sup>351</sup>

Mucho se ha hablado sobre la necesidad de la flexibilización del mercado laboral. Sin embargo en un estudio en el que se analizó el impacto que tuvo el Acta Treu, en Italia, la cual le dio la posibilidad de llevar a cabo nuevas formas de trabajo –considerado uno de los mercados más rígidos de la UE-, las conclusiones asomaron que la incidencia en una mayor efectividad del mercado laboral a través de su flexibilización fueron importantes en el norte de este país, la parte más desarrollada; mientras que para el sur el efecto fue casi nulo. Esto se debe a que el Acta Treu impulsó la demanda laboral en el norte y disminuyó el desempleo, pero en las áreas más deprimidas como el sur, los efectos que tuvo el acta sobre el desempleo y la demanda laboral, especialmente para aquellos con menor cualificación fue casi nula. Por lo que se puede inferir que la flexibilidad del mercado laboral sólo funcionará en regiones de la UE desarrolladas y con un mercado laboral funcional.<sup>352</sup>

“The Framework Agreement” anexo a la Directiva Essen, dice que es necesario contribuir a la estrategia de empleo europea y combatir la discriminación contra los trabajadores de medio tiempo. El Acuerdo hace clara la conexión que existe entre trabajo y la introducción de nuevas formas de empleo. La directiva se refiere a que el Consejo Europeo de

---

<sup>350</sup> Günther Schmid, *op. cit.*, p.166.

<sup>351</sup> *Idem.*

<sup>352</sup> Floro Ernesto Caroleo y Sergio Destefanis (editores), “The European Labour Market: Regional Dimensions”. Physica-Verlag Heidelberg, Nueva York, 2006, pp. 149-160.

Essen necesita aumentar el empleo a través de incentivos para el crecimiento, en especial de formas de organización más flexibles.<sup>353</sup>

Aunque los contratos temporales casi no existían en los años noventa, se ha incrementado su número, especialmente en los doce nuevos Estados miembros. La media del porcentaje de estos contratos es de 10% en la UE, igualmente el trabajo por cuenta propia ha aumentado.<sup>354</sup>

Como consecuencia, el empleo y las condiciones de trabajo han llevado a dos variables: desempleo y bajos salarios. Las malas condiciones de trabajo son aceptadas por los trabajadores por miedo a perder el empleo o se someten a fuertes ritmos laborales para mejorar su nivel de vida.<sup>355</sup>

En algunos países de la UE, el trabajo de medio tiempo involuntario es asociado con la imposibilidad del trabajador para obtener un trabajo de tiempo completo, por lo que se enfrenta a un estigma social pues se cree que es un excluido social, cuestión de la que los empleadores suelen aprovecharse.

En la medida en que no se reconozcan nuevos esquemas de trabajo, será imposible darle un rumbo adecuado a través de políticas que velen por la salvaguarda de los derechos de una nueva generación de trabajadores. Lo que también sería provechoso si se acepta la imposibilidad de alcanzar el pleno empleo de manera tradicional o por cuenta ajena.<sup>356</sup>

El mercado laboral es cada vez más competitivo y, a pesar de la aplicación de todos los incentivos posibles tanto para la cualificación como para la reinserción al mercado laboral, habrá ciudadanos que se queden al margen, ya sea por decisión propia o por la exclusión de éste.

---

<sup>353</sup> Silvana Sciarra, Paul Davies y Mark Freedland (editores), *op. cit.*, p.24.

<sup>354</sup> Council of Europe, "Reconciling labour flexibility with social cohesion. Facing the challenge." Council of Europe Publishing, Estrasburgo, Noviembre 2005, pp.2-4.

<sup>355</sup> *Op. cit.*, p.16.

<sup>356</sup> Beatriz Gutiérrez-Solar Calvo, "La política de empleo autónomo" en Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Nº 33, 2001, p.264. Disponible en línea en:<http://www.mtas.es/es/publica/revista/numeros/33/estudio11.pdf>. Consultado el 15 de enero de 2010, 22:30 hrs.

Debido a la crisis, muchos han quedado en calidad de “parados”, mientras que otros tantos engrosan las filas de la economía informal. Otro factor a considerar son los impuestos en el ingreso y sobre los gastos de consumo, que fomentan que las familias busquen otras opciones de ganar dinero, y pasan del mercado laboral legal a lo que se conoce como la sombra de la economía.

A mediados de los noventa, se estimó que el comercio informal tenía ganancias por un monto cercano al 16 % del PIB promedio de los países de la OCDE, desde 7 % en Austria y Suiza hasta 22 % en Italia, Grecia, España, Bélgica y Portugal. Hoy, no se sabe con exactitud a cuánto pueden ascender las ganancias pero es evidente que el comercio informal ha aumentado en sobremanera.<sup>357</sup>

La pobreza trae consigo la exclusión y a su vez ésta imposibilita la concreción de la cohesión social, sin la cual ni la UE ni sus países miembros podrán seguir adelante al ritmo que desean.

#### 5.2.1. Capital humano y Sociedad de la Información

Existen tres sectores económicos en la UE: en el occidente y el norte se desarrolla la economía de servicios; en el sur el turismo y, en el centro y el este de Europa, hay un sector relativamente grande encaminado a la producción, mismo que comienza a virar a favor de negocios pequeños y el sector de servicios.<sup>358</sup>

Está ampliamente demostrado que el conocimiento y la innovación son las bases para un desarrollo económico exitoso. En la experiencia de la segunda mitad del siglo XX, todos los países que incentivaron la educación y la investigación han obtenido considerables

---

<sup>357</sup> Ramón Gómez Salvador (editor), “Labour Supply and Incentives to Work in Europe”. Edward Elgar, Massachusetts, 2005, pp. 44-47.

<sup>358</sup> Jüri Sepp; Helje Kaldaru y Diana Eerma, “Comparative Analysis of Employment Sectoral Structure In European Union Countries” en International Review of Business Research Papers, Vol.5 N0. 2, Marzo 2009, p. 76. Disponible en línea en: <http://www.bizresearchpapers.com/6%5B1%5D.Juri.pdf>. Consultado el 19 de diciembre de 2009, 13:39 hrs.

retribuciones en cuanto al bienestar de su población, con altos niveles de ingreso real per cápita y de empleo.<sup>359</sup>

Aún así, una economía basada en el conocimiento tiene ventajas y desventajas. El aspecto positivo es que aquellos países que no tienen las ventajas comparativas para competir contra las economías de escala, pueden tener una producción no tan grande en volumen pero significativa en demandada y por ende de mayor precio. Otra ventaja es que debido a que el soporte de la economía radica en la capacidad inventiva de los empleados y al desarrollo del conocimiento, se necesita gente mucho más cualificada y educada con una capacidad de adaptación mayor. He ahí también una desventaja, ya que ese período de transición de una economía de producción o de turismo -como es el caso de muchos países de la UE- a una economía basada en el conocimiento es muy abrupto; es decir, se necesita que estas economías en particular se reconfiguren y se les exige una adaptabilidad mayor a sus recursos humanos y la adquisición de nuevas capacidades para competir.

Lo cual representa una inversión inicial muy fuerte para cualquier gobierno y no verá las ganancias de dicha inversión en el corto plazo. La educación así lo demanda, es un proceso de toda la vida y no es lo mismo producir bienes aún de capital a tener una producción basada en la investigación y el desarrollo. Lo más importante aún es que el mercado laboral como se ha visto, aún es inmaduro en muchos casos, no es inclusivo y está cada vez más segmentado, lo que provoca que se enfrente la UE a una disyuntiva entre pleno empleo, cohesión social y crecimiento económico.

En los últimos años, la UE ha tenido más problemas que otros países como Estados Unidos en lo que respecta a la evolución de los salarios reales, el ingreso real de los habitantes y las tasas de empleo. La causa de la disminución de las tasas de empleo en la UE, no son los salarios más generosos -pues aún así los salarios reales no se equiparan al aumento de la inflación-, sino los niveles de producción más bajos por habitante porque dependen del gasto

---

<sup>359</sup> María Carmen Guisán y Eva Aguayo, “Employment, Development and Research Expenditure in the European Union : Analisis of Causality and Comparison with the United States, 1993-2003” en *International Journal of Applied Econometrics and Quantitative Studies*, Vol.2-2 (2005), p.22. Disponible en línea en: <http://www.usc.es/~economet/reviews/ijaeqs223.pdf> . Consultado el 2 de enero de 2010, 14:55 hrs.

de investigación y desarrollo. En gran parte este sombrío escenario se debe a la falta de coordinación entre el Parlamento Europeo y las Asociaciones de Investigadores Europeos, para aumentar el apoyo económico a este sector y hacer mayor énfasis en estrategias que velen por la creación y desarrollo de una sociedad de la información.<sup>360</sup>

La idea de una sociedad de la información europea puede rastrearse hacia 1979. La Comisión sabía de los desafíos de la competitividad, por ello lanzó su comunicación “La sociedad europea ante las nuevas tecnologías de la información”, haciendo patente su inquietud por este tema.<sup>361</sup>

En el Libro Blanco de Delors, la UE diseñó una estrategia encaminada a la sociedad de la información. Se enfatizaba la importancia de la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para el crecimiento económico, la competitividad, el empleo y la calidad de vida que además dejarán una huella comparable con la de la revolución industrial.<sup>362</sup>

En esa época también hubo gran proliferación de innovaciones tecnológicas que han transformado la actividad económica y vida cotidiana. Se le dio gran empuje a compañías abocadas a la investigación y el desarrollo tecnológico.<sup>363</sup>

Por ello, en 1994 se presentó el informe “Europa y la sociedad mundial de la información” o informe Bangemann. Donde se recomienda la liberalización del mercado de las telecomunicaciones y la adopción de estándares en ese sentido, también se le daba la pauta a las nuevas tecnologías para ser aplicadas de maneras novedosas, como el teletrabajo, la enseñanza a distancia, la creación de redes de universidades y centros de investigación, los servicios telemáticos a PYMES, etc.<sup>364</sup>

---

<sup>360</sup> María Carmen Guisán y Eva Aguayo, *op.cit.*, p.28.

<sup>361</sup> María Rosalía Vicente Cuervo y Ana Jesús López Menéndez, “La estrategia europea para la sociedad de la información y sus implicaciones para la formación y el empleo” en Boletín Económico de ICE N° 2911, del 16 al 31 de Mayo de 2007, p 13. Disponible en línea en: [http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/BICE\\_2911\\_13-24\\_FBA81548B7E216BD4B9040317060385E.pdf](http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/BICE_2911_13-24_FBA81548B7E216BD4B9040317060385E.pdf), Consultado el 2 de enero de 2010, 17:32 hrs.

<sup>362</sup> *Op.cit.* p 14.

<sup>363</sup> Maria João Rodrigues, “European policies for a knowledge economy”, Edward Elgar Publishing, Londres, 2003, p.4.

<sup>364</sup> María Rosalía Vicente Cuervo y Ana Jesús López Menéndez, *Idem*.

La UE, también ha tomado en otros aspectos que le competen a la sociedad de la información. Este período de grandes transformaciones debe ir acompañado no sólo de cambios tecnológicos sino también de tipo institucional y social. Es decir, al tomar al conocimiento como eje rector del cambio de la actividad económica, también implica una revolución en la capacidad cognoscitiva, de aprendizaje y en los patrones culturales.<sup>365</sup>

De tal suerte, que en el Libro Verde, la Comisión promueve tres aspectos encaminados a facilitar, promover la transformación y hacer más funcional el proceso de aprendizaje mutuo. Estos tres puntos son: *igualdad de acceso por medio de precios razonables*, tomando en cuenta las necesidades de colectivos como los discapacitados; la importancia de *adaptar la formación y el aprendizaje a las nuevas tecnologías*, incluido el ámbito laboral para disminuir las diferencias entre las cualificaciones y exhortaba a la *mejora del marco legal* para el desarrollo de nuevas formas de organización y trabajo. Todo ello a través de una estrategia integral en la que se tomaba en cuenta y se reconocía el papel de las telecomunicaciones, innovación, desarrollo, empleo, mercado interior en todos los niveles de gobernabilidad.<sup>366</sup>

Más adelante se publicó el informe “Oportunidades de empleo en la sociedad de la información” y, ese mismo año el Consejo Europeo impulsó la creación del Grupo de alto nivel sobre el empleo y la dimensión social de la sociedad de la información (ESDIS).<sup>367</sup>

Finalmente, el Consejo de Lisboa del año 2000 que fijó los objetivos de la UE, de nueva cuenta hace mención de la importancia de la mejora de las políticas relativas a la Sociedad de la Información, innovación, desarrollo y competitividad. Por lo que la UE, necesita prepararse para la transición hacia una economía basada en el conocimiento y que sus sociedades cuenten con políticas que incentiven la Investigación y el Desarrollo (I+D). Modernizar el modelo social europeo (lo cual ha provocado mucha polémica), en el que un punto clave sea la

---

<sup>365</sup> Maria João Rodrigues, *Idem*.

<sup>366</sup> María Rosalía Vicente Cuervo y Ana Jesús López Menéndez, *Op.cit.*, pp. 15-16

<sup>367</sup> *Op.cit.*, p.16

inversión en las personas para crear un valioso capital humano y combatir la exclusión social; por último, mantener un crecimiento económico sano.<sup>368</sup>

Ahora bien, las principales orientaciones políticas de la Estrategia de Lisboa en lo concerniente a esta área son: una política para la sociedad de la información encaminada a mejorar los estándares de vida de los ciudadanos, con aplicaciones concretas en educación, servicios públicos, comercio electrónico, salud, esparcimiento de las tecnologías de la información en compañías (el denominado e-commerce); desarrollar redes de telecomunicaciones avanzadas y hacerlas accesibles junto con Internet para combatir la brecha digital y el "analfabetismo informático", así como lograr nuevas producciones que den un valor agregado a la herencia cultural y científica europea, de ahí que se intente crear una patente comunitaria.<sup>369</sup>

Motivo por cual el Consejo solicitó a la Comisión la confección de un plan de que se aprobó en el Consejo de Feira de 2000, llamado eEuropa 2002, con el que se ambicionaba un Internet más rápido, barato y seguro, fomentando así su uso y una mayor inversión en capital humano. Estos planes han de llevarse a cabo desde los primeros años de formación de los individuos, como en el caso del programa *eLearning* (2001-2004), en paralelo con la revolución del mercado laboral. Empero, en el informe Kok, se reconoció los escasos progresos realizados en lo referente a la Estrategia de Lisboa, siendo una de las principales causas del fracaso la inversión insuficiente en I+D y una baja productividad de las TIC.

Así en el relanzamiento de la estrategia de Lisboa, se preparó el plan i2010 para el desarrollo de la Sociedad de la Información por un período que abarca de 2006-2010. Para ello se trata de conformar un espacio europeo de la información que promueva un mercado interior; refuerce la innovación y la inversión en investigación sobre las TIC y alcanzar una Sociedad de la Información europea con base en la inclusión.<sup>370</sup>

---

<sup>368</sup> *Idem.*

<sup>369</sup> *Op. cit.*, p.16-18.

<sup>370</sup> María Rosalía Vicente Cuervo y Ana Jesús López Menéndez, *op. cit.*, p.19

Pero aún se está lejos de lograr esta meta y, de no consolidarse lo más rápido posible habrá muchas personas queden social y laboralmente excluidas, lo que también afecta a la libertad de circulación de las personas y con ello al mercado único.

### 5.2.2. Flexiguridad

Flexiguridad es un concepto que se percibe cada vez más como el estado ideal del mercado de trabajo. Por un lado, la flexibilidad sería enfocada para aumentar la productividad y abrir espacios donde antes no se podía, por el otro lado; la seguridad, amplía su campo de acción y rompe con los esquemas tradicionales de trabajo, lo que a largo plazo tiene relación con la cohesión social.<sup>371</sup>

Este nuevo enfoque, está plagado por lo que muchos consideran valores fundamentales de la flexibilidad neerlandesa y, aunque en un principio Países Bajos no adoptó al concepto de “flexiguridad” como se conoce actualmente, tuvo el mérito de incursionar en esta nueva perspectiva. Ello fue provocado por la necesidad de ajustar la ley a las exigencias de la competitividad en el mercado laboral mundial, promoviendo la individualización, la emancipación de la fuerza de trabajo y el aprovechamiento de la tecnología.

El término fue acuñado por el neerlandés Hans Adriaansens, miembro del Consejo Científico para la Política de Gobierno de Países Bajos, quien vio en el concepto la oportunidad de crear un balance entre el mercado laboral y el desempleo.

Cuando Adriaansens comenzó a diseñar el concepto, uno de sus principales grupos sociales a considerar fueron los trabajadores temporales desprotegidos, los cuales habían aumentado en las filas de empleo neerlandesas a casi cinco por ciento. El objetivo de Adriaansens era que luego de seis meses tuvieran el estatus de empleados regulares y,

---

<sup>371</sup> Council of Europe, “Reconciling labour flexibility with social cohesion. Facing the challenge.” Council of Europe Publishing, Estrasburgo, Noviembre 2005, p. 110.

dieciocho o treinta y seis meses después tuvieran la oportunidad de tener un contrato de tiempo ilimitado.<sup>372</sup>

Antes de definir el concepto de flexiguridad, primero se analizarán los dos aspectos que la conforman: flexibilidad y seguridad. Existen dos tipos de flexibilidad:

*Flexibilidad numérica*, a grandes rasgos es la posibilidad de adaptar el número de trabajadores o de sus horarios de trabajo, según los requerimientos de la empresa. A su vez, ésta se divide en: interna y externa. La *flexibilidad numérica interna* es aquella en la que sólo se necesita una maniobra de la organización para adaptarse a los niveles de trabajo. Es decir, no aumentará ni disminuirá el número de empleados sólo se redistribuirán y/o sus horarios.

Para ello la organización se vale de: horas extras, un horario más flexible donde se rompe con los esquemas de la jornada laboral de ocho horas (lo cual es muy conveniente para las mujeres que son madres y trabajan, estudiantes e incluso pensionados); trabajo de medio tiempo, trabajo por turnos y trabajos temporales. Por el otro lado, la *flexibilidad numérica externa*, sí requiere que la organización tenga que recurrir al mercado laboral, para lo cual puede incurrir en: contratación y despido, despidos temporales, contratos de tiempo determinado, agencias de contratación de trabajos temporales, “mini-jobs” o empleos casuales. Lo que también significa que las labores que demanda la empresa al incurrir en la flexibilidad numérica externa no son tan importantes y su mala ejecución no arriesga su capacidad competitiva.<sup>373</sup>

Ahora bien, la *flexibilidad funcional*, busca que el empleado en lugar de especializarse en un área de trabajo, aumente las tareas que éste realiza, así se le dota de más experiencia y, a la larga puede tener mayores habilidades. Todo ello a través de la movilidad laboral; la cual puede ser horizontal o vertical. En la primera, el empleado puede realizar tareas de diferentes departamentos, pero éstos pertenecen al mismo nivel jerárquico; mientras que en el segundo,

---

<sup>372</sup> Günther Schmid, *op. cit.*, pp. 314 y 315.

<sup>373</sup> *Op. cit.*, p. 315.

el empleado puede realizar tareas en departamentos de diferentes niveles jerárquicos, tanto superiores como inferiores.<sup>374</sup>

Existen otros tipos de flexibilidad, pero éstos son los que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reconoce y promueve a nivel mundial.<sup>375</sup> Además, lo que interesa es ilustrar el origen del concepto de flexiguridad.

En lo que respecta a la seguridad, también se divide en dos tipos:

*Seguridad en el trabajo*, entiéndase la garantía de mantener el mismo empleo con el mismo empleador o compañía y; *seguridad en la empleabilidad*, que es la certeza de que gracias a sus habilidades, el trabajador encontrará un empleo rápidamente.<sup>376</sup> Evidentemente, la concepción de seguridad es muy limitada y difícil de cumplir. Una vez definidos los términos que conforman a la flexiguridad se dará pie a definir este concepto.

La idea principal de la flexiguridad es que flexibilidad y seguridad no son contradictorias, sino que se apoyan y complementan. La hipótesis fundamental es que la flexibilidad del mercado laboral no puede funcionar sin ciertos niveles de seguridad para los trabajadores (aunque bajo esta concepción se restrinja sólo a la garantía de obtener un empleo en el menor tiempo posible). Al mismo tiempo, la seguridad no puede ser alcanzada sin la flexibilidad en los centros de trabajo o en el mercado laboral mismo.<sup>377</sup>

El concepto revoluciona al mercado laboral, la nueva relación entre el empleado y el jefe ya no es largo plazo ni es considerada una permanencia vitalicia en una empresa, sino una rotación continua. Es una estrategia política que puede beneficiar a aquellas personas y grupos vulnerables fuera del mercado laboral, e incentiva a trabajar a aquellas personas que no pueden cumplir con un horario de trabajo riguroso y que directa o indirectamente

---

<sup>374</sup> *Idem.*

<sup>375</sup> Council of Europe, *op. cit.*, p. 157.

<sup>376</sup> Günther Schmid, *idem.*

<sup>377</sup> Robert Blanpain, Linda Dickens y otros. "Challenges of European Employment Relations: Employment Regulation, Trade Union Organization, Equality, Flexicurity, Training and New Approaches to Pay". Kluwer Law International BV, Países Bajos, 2008, p. 74.

contribuyan a solucionar los problemas económicos de la UE, entre ellos el riesgo que puede sufrir el sistema de pensiones.<sup>378</sup>

Otros definen flexiguridad menos como una estrategia política y más como parte de la evolución del mercado laboral, resultado de las demandas del post-Fordismo, donde se termina con los principios de la época de la producción en masa y se requiere un alto nivel de educación y multiplicidad de habilidades. No obstante, existe un debate con respecto a la flexiguridad, el cual se presenta justamente en los países que más lo han implementado como Países Bajos, Dinamarca y Alemania.<sup>379</sup>

Los diferentes tipos de flexiguridad, dependen en gran medida del tipo de flexibilidad del que se hable, en este sentido es donde se concentran mayormente las críticas.

La flexibilidad numérica interna es la que mejores resultados ha obtenido, por lo menos desde el punto de vista de los trabajadores, sin embargo, hay una razón por la cual las empresas pequeñas y medianas no la pueden implementar tan fácilmente y es que les costaría mucho. Debido a su tamaño no pueden pagar varios sueldos por una sola actividad, aunque sean proporcionales al trabajo realizado, ni invertir en la capacitación inicial de los empleados, de ahí que la flexibilidad numérica interna sea una opción más efectiva para las grandes empresas, pero son justamente las PYMES las que emplean a la gran mayoría de las personas.

En lo referente a la flexibilidad numérica externa, es demasiado dependiente de la fluctuación del mercado laboral y, debido a que los trabajos ofertados por las empresas que aplican este tipo de flexibilidad generalmente son pequeños, donde no se requiere un alto nivel de cualificación y/o son temporales, la seguridad que los trabajadores reciben no es muy generosa y se corre el riesgo de que a largo plazo, por muy diversas que sean sus habilidades sólo serán útiles en estos puestos, impidiéndoles crecer laboralmente.

Además, por la misma razón de que la flexibilidad numérica externa es altamente dependiente de las fluctuaciones del mercado, este tipo de puestos no son muy ofertados, de

---

<sup>378</sup> *Idem.*

<sup>379</sup> Council of Europe, *op. cit.*, pp. 137 y 158.

hecho más de cuatro quintos de todos los empleados corresponden al esquema de permanente de tiempo completo y permanente de medio tiempo, mientras que el temporal de tiempo completo y temporal de medio tiempo es reservado para el resto de los trabajadores; es decir, una población que rota constantemente de económicamente activa a inactiva, por lo que es más fácil que se le encasille en este tipo de trabajos, además de que promueve la modalidad de la subcontratación.<sup>380</sup>

Por otro lado, la flexibilidad funcional, ayuda a los empleadores a adaptar y emplear a los trabajadores según sean las demandas de la empresa, también les beneficia el contar con un personal muy especializado y/o más autónomo, al tiempo que promueve que los empleados mejoren y adquieran nuevas habilidades y/o avancen en su carrera.<sup>381</sup>

Pero la flexibilidad funcional es menos aceptada que la numérica, pues se corre el riesgo de crear un tipo de trabajadores que sólo podrán obtener empleos temporales, o la probabilidad de que gran parte de ellos tengan una vida laboral inestable, truncada o incompleta y reduce sus posibilidades de obtener un empleo a largo plazo o vitalicio.<sup>382</sup>

En ambos casos, la flexibilidad promueve la fácil inserción al mercado laboral, pero el debate se cierne sobre qué tipo de seguridad recibirán los trabajadores, ya que sólo está contemplada la certeza de que tengan trabajo, lo cual ya es muy difícil de cumplir y no se hace referencia alguna de prestaciones básicas.

De tal suerte que, por una parte existe una fuerte demanda para hacer los mercados laborales, el empleo y la organización del trabajo más flexible, pero por el otro lado, una demanda igualmente importante de los trabajadores de que se les provea de seguridad, especialmente a grupos vulnerables. Sin embargo, la flexiguridad no deja de ser una idea atractiva para que se reduzca el índice de desempleo en la UE, especialmente en tiempo de crisis.

---

<sup>380</sup> *Op. cit.*, pp. 136 y 137.

<sup>381</sup> *Op. cit.*, p. 141.

<sup>382</sup> Günther Schmid, *op. cit.*, p. 323 y Council of Europe *op. cit.*, p. 144.

Desde el Tratado de Maastricht, en los artículos 125-127, obliga a la UE a promover la adaptabilidad de los trabajadores y los mercados laborales así como procurar una tasa de empleo elevado. Es por ello que en 1993, en el Libro Blanco de Delors, se busca conciliar los intereses de empleadores y empleados. Esta línea de pensamiento dio como resultado que se creara en 1997 el Libro Verde sobre "Crecimiento, Competitividad y Empleo", donde se establece que el punto clave para los trabajadores, los empleadores, las partes sociales y los políticos es encontrar un balance entre flexibilidad y seguridad. El término "flexiguridad", ha sido pronunciado en muchas cumbres de la UE, entre las que destacan: Essen 1994, Florencia 1996, Ámsterdam 1997, Luxemburgo del mismo año y Lisboa en 2000.<sup>383</sup>

Pero no fue sino hasta 2004, cuando la Comisión Europea promovió el concepto de flexiguridad como guía de gran alcance para la Estrategia Europea de Empleo, con el fin de fomentar la competitividad en las empresas, incrementar la calidad de la productividad en el trabajo, facilitar la adaptación de las empresas y trabajadores a un cambio económico y aumentar la cohesión social.<sup>384</sup>

Aunque se permite un amplio margen de maniobra para su operatividad al interior de cada uno de los Estados miembros, la flexiguridad debe aplicarse tomando en cuenta la justicia social y solidaridad, pues bajo este esquema aunque una persona consiga empleo, su seguridad económica y su nivel de protección básica puede peligrar.

---

<sup>383</sup> Ton Wilthagen y Frank Tros. "The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets". Disponible en: <http://www.nvf.cz/observatory/dokumenty/flexicurity.pdf>. Consultado el 5 de febrero de 2010, 16:45 hrs.

<sup>384</sup> Council of Europe, *op. cit.*, p. 159.

### 5.3. Exclusión Social

El concepto de exclusión social es bastante ambiguo. Tuvo sus inicios en la sociología francesa como un término surgido para explicar y enfatizar la importancia de la marginalización de las redes sociales débiles, sin embargo su aplicación es difícil de dilucidar en la medida en que se volvió un punto nodal en el discurso de la política social y de empleo de la UE.

Referido comúnmente como a una situación de múltiples privaciones, que tienen su génesis en la combinación de desventajas estructurales conllevan a un círculo vicioso de marginación progresiva. En el trabajo realizado por Kronauer de 1998, dotó al concepto de exclusión social seis aristas: exclusión del mercado laboral, económica, institucional, regional, cultural y espacial.<sup>385</sup>

No es del interés del presente trabajo desarrollar todas las esferas de exclusión social, mas sí se hará énfasis en las áreas que le conciernen a seguridad económica, como es el caso de la exclusión del mercado laboral y exclusión económica, ya que tienen una clara influencia negativa sobre la fuente ingreso de las personas.

A pesar de la heterogeneidad en el concepto, hay varios trabajos que les dan sustento a la teoría de exclusión social. Todas tienen un común denominador: una situación de desventajas múltiples en términos de falta de oportunidades laborales, pobreza y aislamiento social. Son estas las tres dimensiones de la exclusión social que refuerzan y construyen el círculo vicioso que conllevará a una deterioración en la situación del mercado laboral y a otras patologías sociales.<sup>386</sup>

La conjunción de estos tres factores provoca que la exclusión social vaya más allá de la pobreza ya que además repercutirá en el estatus que una persona tenga, su lugar dentro o

---

<sup>385</sup> Wilson, 1987, Paugam 1996 y Kronauer, 1998; citados en; Duncan Gallie (editor), *op.cit.*, p. 3.

<sup>386</sup> *Op.cit.*, p. 35.

fuera de la sociedad.<sup>387</sup> Concretamente, los excluidos son los declarados "población sobrante" entiéndase: indigentes, mendigos, desempleados, subempleados, personas sin un alto grado escolar, encarcelados, minorías étnicas como la gitana, inmigrantes –en especial los ilegales-, los pobres, madres solteras, mujeres, jubilados con bajos ingresos, homosexuales, refugiados, enfermos, personas con capacidades diferentes, etc.

Una de las razones de peso es que su empleo –si lo tienen- no les provee de lo necesario para vivir dignamente; es decir no tienen seguridad económica, lo que por añadidura se traduce en estar al margen de redes sociales<sup>388</sup> y así también de oportunidades para buscar una vida mejor. Es ahí donde la precariedad económica hace mella en su vida social y se ven aislados. Tampoco tienden a organizarse entre ellos debido a la dificultad de su situación ya que por lo general no tienen las mismas bases educativas y no conocen ni tienen los instrumentos para ello. Así, la exclusión no sólo es causa y consecuencia de la pobreza sino que abre una nueva realidad social. Ya que no es una "clase social", tanto el motivo de fondo como la repercusión de su exclusión puede diferenciarse. Sólo tienen en común el haber quedado excluidos. Pese a ocupar un mismo espacio geográfico no hacen historia común, cada uno con sus propias cuitas.<sup>389</sup>

Existe dentro de la UE gran número de personas que corren el riesgo de ser excluidas, por eso en la EEE se ha impuesto como uno de sus objetivos la cohesión social. Es importante que se defina ya que, por lo general este concepto es confundido con igualdad social. En realidad la cohesión se refiere más a la unidad, misma que da legitimidad a las políticas del Estado. También permite que exista cierto grado de desigualdad, y de hecho la población es consciente de su existencia y la acepta. Bajo esos términos el grado de desigualdad no es muy grande; es decir, en una población cohesionada aún habría conflictos ocasionados por la

---

<sup>387</sup> Carmen Bel Adell. "Exclusión Social: origen y características" Curso: "Formación específica en Compensación Educativa e Intercultural para Agentes Educativos". Murcia 30 de Enero de 2002, p.7. Disponible en línea en: [http://stepv.intersindical.org/enxarxats/nee/CE\\_exclusio.pdf](http://stepv.intersindical.org/enxarxats/nee/CE_exclusio.pdf). Consultado el 10 de febrero de 2010, 18:00 hrs.

<sup>388</sup> F. Miguélez y C. Prieto. "Crisis del empleo y cohesion [sic.] social", en *Cuadernos Relaciones Laborales*, 2001, p. 237. Disponible en línea en: <http://revistas.ucm.es/rla/11318635/articulos/CRLA0101220223A.PDF>. Consultado el 22 de enero de 2010, 16:07 hrs.

<sup>389</sup> Carmen Bel Adell, *op. cit.*, pp. 8-10.

desigualdad, pero éstos serían controlados, son “conflictos ordenados.”<sup>390</sup>

Si bien existe la desigualdad, ésta no es sinónimo de exclusión, ya que ésta última imposibilita a los individuos en alguno o varios sentidos. La exclusión es multifacética, desde el punto de vista social, económico, político, laboral, etc. Evita que haya una buena comunicación entre cada uno de los grupos y a su vez entre sí mismos, es causa de conflictos pero debido a la calidad misma de las personas excluidas no se les da solución a sus problemas pues subyace el desinterés y la indiferencia.

Pese a ello, al ser un foco rojo, muchos Estados han comprendido que lo más sano es incluir a estas personas a su proyecto de nación y de algún modo tener el control del escenario.

De nueva cuenta es tradicionalmente el Estado quien se encarga de lidiar con estos conflictos, pero debido a la libertad de circulación y al proceso mismo de globalización, es muy difícil que un gobierno pueda tener bajo control la situación. Usualmente las estrategias para lidiar con los excluidos<sup>391</sup> era marginándolos, lo que es una caída mayor en sus ya precarias circunstancias, siendo un detonante para la violencia y radicalización de posturas, en el mejor de los casos se les proveía de asistencia social.

La UE se ha dado cuenta de ello por lo que considera que lo mejor que se puede hacer es atacar al problema desde la raíz, hablando de igualdad de oportunidades. Sin embargo, la exclusión social se ha acentuado aún más hasta poner en peligro a la clase media y, a través del tiempo se observa que la calidad de vida que tuvieron las generaciones pasadas fue mayor que la de las generaciones presentes y posiblemente que de las futuras. Los impactos son muy profundos y destructores, desembocando fácilmente en perversiones sociales, desde drogadicción y alcoholismo hasta xenofobia.<sup>392</sup>

Desde el tratado de Roma, se preveía la abolición de toda discriminación fundada en la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, sobre todo en materia de

---

<sup>390</sup> F. Miguélez y C. Prieto, *op. cit.*, p. 226.

<sup>391</sup> Carmen Bel Adell, *op. cit.*, pp. 3-5.

<sup>392</sup> *Op. cit.*, pp. 20.

empleo, remuneración y condiciones sociales, con el fin de construir un verdadero espacio europeo, ya que se necesita la libre circulación de personas y trabajo, pero para lograr este objetivo es fundamental algo más que la rentabilidad en términos económicos, hará falta un cambio cultural, mismo que puede llevar generaciones.

### 5.3.1. Exclusión del Mercado Laboral

El empleo no sólo es una actividad por medio de la cual una persona obtiene un ingreso para vivir según sea el valor de su trabajo. En primer lugar empleo es una de las manifestaciones del pacto social y de la seguridad económica de las personas. Además, según Giddens, el trabajo tiene la virtud de dotar al individuo de: dinero, *un salario o sueldo*, que es la primera fuente de recursos de una persona para hacer frente a sus necesidades; *un nivel de actividad*, el empleo por lo general provee las bases para la adquisición de habilidades y capacidades, por lo que sin éste no se puede poner en práctica lo que se ha aprendido; *variedad*, un nuevo ambiente distinto del hogareño es necesario para que el individuo se desenvuelva en sociedad; *estructura temporal*, es decir un ritmo de trabajo adecuado; *contratos sociales*, permiten adquirir desde relaciones amistosas hasta la posibilidad de formar redes socio-laborales; finalmente, *identidad personal*, un sentimiento de pertenencia que da rumbo a la vida de un individuo al sentirse complacido y necesario, el empleo es la manera en la que las personas encuentran parcialmente su lugar en este mundo.<sup>393</sup>

Asimismo, la exclusión del mercado laboral no sólo se refiere a la falta de una fuente digna de recursos materiales, ésta se alimenta del estrés psicológico y la dificultad de conseguir de nuevo un empleo<sup>394</sup>, provocando que la persona no sólo sea privada de bienes materiales sino que puede incluso llevarlo a una crisis existencial.

---

<sup>393</sup>Giddens, 1982, citado en: Rik van Berkel e Iver Hornemann Møller (editores). “Active Social Policies in the EU. Inclusion through participation?”. The Policy Press, Bristol, 2002, p. 34.

<sup>394</sup>Duncan Gallie (editor), *op. cit.*, p.6.

Es importante definir la diferencia entre desempleo y exclusión laboral. Si bien ambas situaciones tienen en común que el individuo no tenga trabajo, obedecen a factores diferentes. El desempleo, puede incluso (al parecer de muchos académicos) tener una función dentro del mercado laboral: incentivar y controlar el costo de los salarios. Por sí mismo, no representa una amenaza real a la seguridad económica de las personas (en un Estado de bienestar o con un contrato que prevea un seguro de desempleo), pues tienen prestaciones sociales y en un mercado laboral funcional tienen la garantía de que encontrarán empleo en relativamente poco tiempo, si bien deberán tener más precauciones sobre el cuidado de sus recursos no hay razón para que estén en el límite de pobreza.

Además si se habla de un mercado laboral funcional y con ello también competitivo, significa que la gran mayoría de las personas cuentan con la cualificación necesaria, pues el Estado o una posición económica favorable les permitieron adquirir diversas habilidades. Tampoco existe el riesgo de ser rechazado de un trabajo por una cuestión ajena a la competitividad y cualificación del individuo, entiéndase: raza, origen étnico, preferencia sexual, edad, sexo, creencias, etc. Así que el individuo puede tener de vuelta un empleo pues hay demanda, y éste aunque puede ser diferente del que tenía o de un menor rango, tiene la seguridad de tener prestaciones sociales.

En otras palabras, el desempleo en el estricto sentido de la palabra obedece a la ley de la oferta y la demanda, claro que existe fuerte competencia en el mercado laboral, pero el desempleo en sí no necesariamente está vinculado con factores estructurales.

Sin embargo, la exclusión laboral se presenta cuando la estructura efectivamente está fallando, no sólo obedece a la ley de la oferta y la demanda, ni a la cualificaciones de los empleados, en realidad en este caso sí responde a la falta de poder del Estado para proveer a los individuos de la formación necesaria o donde la misma precariedad económica –muchas veces en el seno de la familia y desde generaciones pasadas- afecta las oportunidades de las

generaciones presentes, además es el resultado de factores culturales como discriminación.<sup>395</sup> También es el resultado de una falla en las políticas económicas a nivel macro y micro. Las características de la exclusión del mercado laboral son: la duración del desempleo, la privación económica y el aislamiento social.

Tampoco resulta fácil encontrar el vínculo entre desempleo y exclusión social, principalmente por las diferencias culturales y por ende del desarrollo de sus propias instituciones.

Así, el único patrón que se puede distinguir es el círculo vicioso que se genera, comenzando por el desempleo que incrementará la pobreza y el aislamiento social, aunque la relación entre desempleo y aislamiento social no ha sido demostrada.<sup>396</sup>

Desde la mitad de la década de los ochenta, la denominada crisis del empleo que consiste en eliminar la estabilidad laboral y el bienestar, ha desembocado también en una crisis de cohesión social. El empleo como era conocido en las sociedades desarrolladas, posee un papel vital en la cohesión social, pues estaba muy vinculado con la seguridad sobre el ingreso ya sea través de un buen empleo de larga duración, pensiones y jubilaciones, etc. Este equilibrio se había logrado gracias al “pacto keynesiano”, que permitía tanto crecimiento económico, como distribución de la renta, desarrollo y bienestar. Por eso para algunas personas, la UE, ha roto con el equilibrio al auspiciar reglas de corte netamente neoliberal.<sup>397</sup>

Actualmente, la presión económica es más fuerte que nunca, pues la UE ha optado por impulsar el crecimiento económico sacrificando los mecanismos de protección social, que en

---

<sup>395</sup> Szilvia Hámori. “Employment convergence of immigrants in the European Union”, Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences Department of Human Resources, Corvinus University of Budapest, Budapest, 2009, p. 5. Disponible en línea en: <http://econ.core.hu/file/download/bwp/BWP0907.pdf>. Consultado el 22 de febrero de 2010, 18:35hrs.

Por ello, desde el Tratado de Ámsterdam se añadió el artículo 13, que establece que el Consejo tiene las facultades necesarias para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, capacidades diferentes, edad u orientación sexual. De tal suerte, que en el año 2000 se lanzó la Directiva 2000/78/CE, vital en lo relativo al establecimiento de la igualdad de trato en el empleo y ocupación. Se reconoce que el empleo y la ocupación son imprescindibles para la igualdad de oportunidades y para la realización misma de los ciudadanos europeos. Francisco Sacristán Romero. “Políticas Laborales en España para los Inmigrantes Latinoamericanos”, en *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 19, 2006, p. 161. Disponible en línea en: <http://revistas.ucm.es/trs/02140314/articulos/CUTS0606110155A.PDF>. Consultado el 22 de febrero de 2010, 22:23 hrs.

<sup>396</sup> Duncan Gallie, *op. cit.*, p.6.

<sup>397</sup> F. Miguélez y C. Prieto, *op. cit.*, pp. 224-228.

parte esa es una de las causas que puede amenazar la cohesión social.<sup>398</sup>

A causa del factor demográfico, es de vital importancia que la UE promueva el empleo a todos los niveles, por eso la lucha tan encarnecida contra la exclusión del mercado laboral. Sin embargo, en esta lucha se hacen uso de técnicas que podrían atentar contra los derechos básicos de los ciudadanos, ya que al convertir al empleo de derecho a obligación, podría ser una nueva forma de exclusión a través de la participación, también debido a los empleos mal pagados o atípicos, que no le dan al trabajador la seguridad de un empleo vitalicio o por lo menos uno de larga duración.<sup>399</sup>

Eso es justamente a lo que se refiere la crisis del empleo, no sólo en términos cuantitativos –la duración del desempleo- sino cualitativos, verbigracia la “nueva cohesión”. Una manera innovadora de controlar a aquellos que no cumplen una función vital en el sistema, una exclusión enmascarada. Asume que hay diferentes tipos de empleos. Los empleos mejor pagados y más estables están reservados para aquellos con una empleabilidad mayor.<sup>400</sup>

No es novedad el hecho de que los mejores trabajos fueran ganados por las personas más competitivas. No obstante, lo que ha cambiado es la naturaleza del resto de los empleos: subcontratos, empleos temporales, restricción en negociación de contratos colectivos, empleos temporales de medio tiempo y una rotación constante en el mercado laboral, no es algo que se veía en la UE, pero debido a la carga presupuestal que representan los sistemas de protección social, mismos que se deben alinear a los criterios de convergencia, se trata justamente de flexibilizar el mercado laboral.

Dado que éste no es capaz de proveer la demanda suficiente de trabajadores –pues la producción está pasando además por un momento difícil-, ni de otorgarles ya los beneficios sociales que tenían generaciones pasadas, lo único que se ha resuelto a hacer no es contener la

---

<sup>398</sup> Mateo Alaluf. “¿El empleo contra la cohesión social?”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 2001, 19, p. 250. Disponible en línea en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=237969>. Consultado el 24 de febrero de 2010, 20:15 hrs.

<sup>399</sup> Mateo Alaluf, *op. cit.*, p. 254.

<sup>400</sup> F. Miguélez y C. Prieto Crisis, *op. cit.*, pp. 235.

exclusión social –con lo que el punto de cohesión social por el que tanto aboga la EEE cae en la demagogia- sino tratar de movilizar el mercado laboral, donde sólo los muy capaces pueden aspirar a tener un empleo parecido a los de larga duración, con prestaciones sociales completas, etc., mientras que aquellos no tan “empleables” sobrevivirán con un trabajo temporal o subcontratados y probablemente con ayuda estatal.

Medianamente viven, suficientemente bien para no intervenir con las reglas del juego ni quejarse, pues pareciera que de alguna manera forma parte de sistema –a final de cuentas, la persona no es un desempleado de larga duración- pero no es una vida plena, no se le permite potencializar sus capacidades ni tiene seguridad económica.<sup>401</sup>

Uno de los discursos que más se manejan para excusar la exclusión del mercado laboral, es que los desempleados son los causantes de su propia exclusión ya que seguramente no buscan tan activamente trabajo o no lo pueden conservar, lo que sugiere que no están comprometidos con su empleo. También se ha dicho que uno de los cimientos de la exclusión es la herencia cultural. Por ejemplo, el pensar que las mujeres están aparentemente menos comprometidas con su trabajo ya que tienen un papel alternativo de ser madres y/o amas de casa. Igualmente los jóvenes, gracias su estilo de vida y que acaban de salir del seno familiar pueden comprometerse menos con su empleo.

Por otra parte, está demostrado que las personas que sufren mayor riesgo de exclusión del mercado laboral y económica son quienes fracasan en el sistema educativo,<sup>402</sup> “jóvenes insuficientemente formados”, en palabras de Eckert, quienes quedan fuera de la esfera productiva. En la EEE, como ya se vio anteriormente, uno de sus objetivos es aumentar y mejorar su capital humano con el fin de prepararse para una nueva transición económica con base en el conocimiento, investigación y desarrollo. El problema es que al haber sectores

---

<sup>401</sup> *Idem.*

<sup>402</sup> Fernando Marhuenda Fluixà. “La formación para el empleo de jóvenes sin graduado: educación, capacitación y socialización para la integración social”, en *Revista de Educación*, 341. Septiembre-diciembre 2006, p.19. Disponible en línea en: [www.invenia.es/oai:dialnet.unirioja.es:ART0000115360](http://www.invenia.es/oai:dialnet.unirioja.es:ART0000115360). Consultado el 24 de febrero de 2010, 17:30hrs.

importantes de la sociedad excluidos, se disminuye las oportunidades al acceso de una mejor formación, haciéndolos blancos fáciles de la exclusión del mercado laboral y económica.<sup>403</sup>

Cabe destacar que no sólo los jóvenes insuficientemente formados corren el mayor riesgo, sino que también están las mujeres, discapacitados, inmigrantes, personas con capacidades diferentes y personas mayores.

La cuestión de equidad de género en el mercado laboral aún es de los temas a los que más energía ha dedicado la UE por promover, ya que está demostrado que las mujeres pueden tener una alta participación en el mercado laboral si cuentan con el respaldo de políticas familiares. Además, puesto que la modalidad de la familia está cambiando, cada vez es más común que se presenten casos de familias monoparentales, por lo que el empleo de la mujer es el único sostén familiar, razón de más para que no existan diferencias en el ingreso y se combata la discriminación sexual.

En 1998, la Comisión realizó una valoración por parte de un grupo de expertos sobre "Género y Empleo" (Bettio *et al.*, 1998), donde se concluyó que el pilar de igualdad estaba rezagado. Así, se propusieron cambios en los planes de 1999 y del 2000. Primero, el pilar de la EEE, incluía tanto equidad de género como la integración de las personas con capacidades diferentes, pero al darse cuenta que se trataba de diferentes situaciones de exclusión se decidió incorporar a las personas con capacidades diferentes en el objetivo de la integración en el mercado laboral. En la nueva versión, hubo modificaciones en lo referente a la cuestión de género, de entre las que se rescatan: igualdad en la remuneración (directriz 19), que los Estados miembros aborden una perspectiva de género en la aplicación de los cuatro pilares de la EEE, disminuir la brecha en lo concerniente a desempleo, salarios y segregación del

---

<sup>403</sup> Lo que busca la EEE es pasar del 30,4% de abandono escolar prematuro en la educación secundaria superior hay que a 20% en 2008 y a 15% en 2010. También hay que elevar la tasa de graduados en educación secundaria superior (20 a 24 años) del 62,5% actual al 74% en 2008 y al 80% en 2010. *Op. cit.*, p. 21.

personal (directriz 20), conciliación entre el trabajo y la vida familiar (directriz 21) y reinserción en el mercado laboral (directriz 22).<sup>404</sup>

La situación de la mujer sigue siendo muy heterogénea dentro de la UE. A pesar del impulso de la equidad de género aún existen diferencias en los resultados obtenidos, todo ello varía en gran parte según sea la cultura del país del que se hable, hay sociedades más igualitarias como las nórdicas, mientras que hay sociedades patriarcales y aún conservadoras como en el caso de la sociedad italiana, española y aún la alemana. Aunque en Alemania, Bélgica, Holanda, Irlanda e Italia ha aumentado el trabajo a tiempo parcial de las mujeres y con ello la tasa de natalidad entre las empleadas. Es así que en la EEE, uno de los objetivos es conseguir que la tasa de empleo de las mujeres en todos los Estados miembros alcance el 60% (y el 70% la de hombres y mujeres), si bien no se logró este objetivo, fue uno de los rubros que mejores resultados ha obtenido.<sup>405</sup>

Aunque aún se necesita avanzar en varios sentidos, entre ellos la diferencia en la retribución entre hombres y mujeres. Por ejemplo, en el sector privado, las mujeres cobran 28% menos que los hombres y por lo general son quienes trabajan en empleos de medio tiempo o temporales, además tienen altos porcentajes en precariedad de empleo.<sup>406</sup>

Ejemplo de ello es España, donde para muchas, ser mujer y trabajadora las hace objeto de discriminación, que se traduce en un menor salario y peores condiciones laborales. Pero lo más relevante, es que entre las mismas mujeres se abre otra brecha de discriminación: entre quienes son madres y quienes no.

En España la diferencia de la percepción de salario es cobrar 20% menos que los hombres, además según una investigación del IE Business School quienes son madres, el

---

<sup>404</sup> Varios países enfrentan el problema de la integración de los padres en la vida familiar y doméstica. Suecia, Finlandia, los Países Bajos, Alemania y Austria están tratando de fomentar la paternidad. Suecia es quien mejores resultados ha obtenido. Rachel Silvera. “La estrategia de la perspectiva de género”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 19, 2001, pp. 125, 126 y 134. Disponible en línea en: <http://www.invenia.es/oai:dialnet.unirioja.es:ART0000105776>. Consultado el 24 de febrero de 2010, 19:20hrs.

<sup>405</sup> Rachel Silvera, *op. cit.*, p.125-127.

<sup>406</sup> Carmen Ortíz Lallana. “Igualdad de derechos y oportunidades entre el hombre y la mujer en la Unión Europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, N° 47, 2003, p. 99. Disponible en línea en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=801139>. Consultado el 24 de febrero de 2010, 23:40hrs.

sueldo es al menos un 24% inferior que sus compañeros hombres que son padres.<sup>407</sup> De tal suerte que las mujeres que son madres están mucho más expuestas a la inseguridad económica y a la exclusión del mercado laboral que las mujeres sin hijos (razón por la que muchas han optado no concebir) y que los hombres. Pero además la descendencia de estas mujeres corre también el peligro de que en un futuro sean excluidos laboralmente, especialmente las madres solteras, quienes su única fuente de ingreso son sus salarios, que además por lo general trabajan en empleos temporales, donde por lo general cobran 20% menos que en un empleo permanente de tiempo indefinido, así luego de tener un menor ingreso, tampoco podrán costear una mejor educación para sus hijos con lo cual ellos serán excluidos de un mercado laboral más competitivo.

Además, al ser madres, eso implica una salida cuando menos temporal de su trabajo y la reinserción a éste muchas veces les cuesta su carrera o el puesto al que aspiraban, debido a que su empleabilidad se deprecia.

Otro ejemplo es Italia, según Bonino, en gran medida gracias a la Iglesia, se sigue considerando que el núcleo de la sociedad es la familia y no los ciudadanos. Esa ideología le ha costado a Italia tener seis millones de mujeres fuera del mercado de laboral, si fuera esa cifra la correspondiente a los hombres "sería una emergencia". Pero "la filosofía sigue siendo que la mujer debe estar en casa, cuidar a la familia, y si tiene tiempo, trabajar". Esta manera de pensar no sólo es de los hombres sino también muchas mujeres, por lo que a Italia le ha costado 50% de su capital humano que además goza de alta cualificación.<sup>408</sup>

Otro sector que se encuentra en considerable desventaja son los inmigrantes, cuya población ha aumentado en la UE desde 1992. La migración es la causa de que la población en la UE haya aumentado. Por lo que el ajuste de los mercados de trabajo para los inmigrantes ha sido un foco de atención para las políticas de los países receptores. La hipótesis de la asimilación de los inmigrantes al mercado laboral según Chiswick, es que la desventaja

---

<sup>407</sup> Fuente: [http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Discriminada/mujer/madre/elpepisoc/20100105elpepisoc\\_1/Tes](http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Discriminada/mujer/madre/elpepisoc/20100105elpepisoc_1/Tes). Consultado el 25 de febrero de 2010, 00:10hrs

<sup>408</sup> Fuente: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Politica/mujeres/elpepiint/20080411elpepiint\\_5/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Politica/mujeres/elpepiint/20080411elpepiint_5/Tes). Consultado el 25 de febrero de 2010, 00:30 hrs.

inicial de los inmigrantes con respecto a la población nativa, es en primer lugar la falta del reconocimiento de las cualificaciones obtenidas y en segundo lugar, se tiene que lidiar con la discriminación por parte de los empleadores. La única ventaja comparativa que tienen los inmigrantes para trabajar, es que la falta de provisiones de beneficios sociales abaratará sus sueldos y por ende los gastos para el empleador.<sup>409</sup>

Esta es la realidad que en algunos puntos comparten tanto los trabajadores inmigrantes legales como los ilegales, éstos últimos se enfrentan al no reconocimiento de sus cualificaciones y ello se reflejará en su sueldo. Lo que deviene en dos cuestiones: primero, como ya se había establecido en el capítulo anterior, es poco viable que la UE vea en los inmigrantes la solución a sus problemas de población, además el inmigrante legal se encontrará también en riesgo de exclusión del mercado laboral y económica, lo que puede devenir en otras consecuencias como delincuencia y falta de cohesión social. Aunado a lo anterior, la UE tiene requerimientos muy altos de cualificación para integrarlos en el mercado laboral, por lo que sólo una parte, la *elit* tendría cabida.

En lo que respecta a los inmigrantes ilegales, aún hay posiciones encontradas. Por un lado están quienes consideran que bastantes problemas tiene la UE, especialmente en cuanto a desempleo como para además ver por la seguridad y bienestar de quienes no son ni serán ciudadanos. Por otro lado, están quienes achacan la delincuencia a la falta de oportunidades y a la renuencia para promover que los inmigrantes se asimilen. También condenan severamente el que se les niegue a esas personas los servicios básicos y un trato humanitario, después de todo, muchos de esos inmigrantes aceptan sin vacilar cobrar un salario 40% inferior a la media.

La exclusión del mercado laboral es un tema de vital importancia, no sólo en términos económicos sino en cuestión del bienestar de las personas. Si bien la crisis profundizó la situación de exclusión en la que se encontraban muchas personas y ha sumergido a otras, no es la razón de fondo. Hay diversas causas que paralelamente contribuyen, desde factores

---

<sup>409</sup> Szilvia Hámori, *op. cit.*, p.2.

culturales –que llegan a pesar aún más que la lógica económica-, hasta la falta de demanda laboral, pasando por niveles cada vez exigentes de adaptabilidad y cualificación para los empleados.

### 5.3.2. Exclusión Económica

Pobreza extrema fue definida en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social en Copenhague en 1995 como: “una condición caracterizada por la privación severa de las necesidades básicas humanas, incluidas alimento, agua potable, facilidades sanitarias, salud, refugio, educación e información.”

Por otra parte, como marco de referencia en el proceso de inclusión social europeo, se utiliza desde 1975 un concepto de pobreza, el cual fue ideado por el Consejo Europeo: se dice que las personas viven en condiciones de pobreza si su ingreso y recursos son inadecuados, si no permiten que tengan un nivel de vida estándar, considerado aceptable en la sociedad donde vivan. Debido a la pobreza, ellos pueden experimentar desventajas múltiples a través del desempleo, bajos ingresos, vivienda en condiciones precarias, servicio médico inadecuado, barreras para el aprendizaje permanente y la dificultad de participar en actividades culturales, deportivas y recreativas. También son frecuentemente excluidos de participar en actividades económicas y sociales, que son tan necesarias para las personas y su acceso a derechos fundamentales puede ser restringido.<sup>410</sup>

Esta última definición está más vinculada con la exclusión económica, la cual se refiere a: las diferencias en los ingresos y las condiciones de vida de los grupos discriminados en una sociedad determinada, comparados con los grupos dominantes de esa misma sociedad (o los ingresos medios de los habitantes de esa sociedad).

---

<sup>410</sup> Eurostat. “Combating Poverty and Social Exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010”, Publication Office of the European Union, Luxemburgo, 2010, p. 6. Disponible en línea en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF). Consultado el 27 de febrero de 2010, 19:21 hrs.

De tal suerte que, la discriminación y la exclusión económica que experimentan dichas personas hace posible el surgimiento de un comportamiento social que justifica los estereotipos raciales relativos a la pobreza y a la conducta antisocial, por lo que son víctimas de su estigma.<sup>411</sup>

Habiendo definido pobreza y exclusión económica, vale la pena enfatizar la delgada línea que separa a ambos conceptos: la polarización. Si bien la pobreza puede ser el resultado de un sinnúmero de circunstancias, desde económicas hasta las relativas al propio individuo, no necesariamente hay una polarización ni se establece qué clase de grupos sociales son los que viven marginados, sólo se hace referencia al tipo de privaciones que se necesitan para que una persona sea considerada pobre. Mientras que la exclusión económica, al derivar de la sociedad efectivamente toma en cuenta qué tipo de población es la más vulnerable y a qué se debe, cuestión que en muchas ocasiones es producto de algún tipo de discriminación. Por otro lado, para la seguridad económica ambos resultan ser un marco de referencia, pues en la aplicación del concepto interactúan más factores relacionados con la seguridad humana.

Ahora bien, la UE es reconocida por tener un desarrollo humano por encima de la media mundial; sin embargo, aún dentro de la UE existe la pobreza extrema, principalmente dentro de ciertas poblaciones como los romaníes –término más aceptado para designar a los gitanos, debido a su diversidad de origen.<sup>412</sup>

Hoy en día, el pueblo de Rom es la minoría étnica más grande de la UE, con una población que se estima oscila entre diez y doce millones de personas y que además son ciudadanos europeos.

Pese a ello, siguen siendo blanco de discriminación y exclusión social, al grado que ha llamado la atención de las instituciones de la UE. Entre las bases legales con las que cuenta la UE, se encuentra el artículo 13 del Tratado de la Comunidad Europea; la Directiva 2000/43/EC, sobre equidad racial y la Directiva 2000/78/EC, que prohíbe la discriminación en

---

<sup>411</sup> Fuente:[http://www.ichrp.org/files/reports/25/113\\_report\\_es.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/25/113_report_es.pdf). Consultado el 27 de febrero de 2010, 20:25 hrs.

<sup>412</sup> Combating Poverty and Social Exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010, p.7.

el campo laboral y el entrenamiento vocacional. En esta misma tónica, la Comisión ha otorgado Fondos Estructurales para la inclusión de los romaníes en los Estados miembros.<sup>413</sup>

Debido a la crisis económica aumenta el riesgo de que los romaníes —que a menudo viven marginados en la sociedad— se queden totalmente excluidos, como ha advertido Vladimír Špidla, Comisario europeo de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades.

La situación de varios millones de gitanos en la UE y en los países vecinos se caracteriza por una profunda discriminación y exclusión social en general, con tasas desproporcionadas de pobreza y desempleo, mala situación sanitaria y una esperanza de vida más baja. Además, los gitanos suelen ser víctimas de violencia racial.<sup>414</sup>

Si bien los romaníes sufren de exclusión económica al ser uno de los grupos más representativos donde en la UE, se vive en condiciones de pobreza extrema, no son los únicos.

Como se ha mencionado a lo largo del capítulo, madres, mujeres, personas de la tercera edad y niños sufren el mayor riesgo de exclusión económica y social, justamente lo que tienen en común estos grupos es el estigma que sufren. Pero su exclusión no sólo les cuesta a ellos sino a toda la UE, así que es indispensable se busquen los mecanismos necesarios para integrar de una manera correcta a estos grupos a la sociedad y al mercado laboral.

La exclusión económica va más allá del desempleo o la exclusión laboral, ya que se puede no ser excluido del mercado laboral pero sí ser excluido económicamente, aunque esta situación puede devenir en no encontrar oportunidades en el mercado laboral. La seguridad económica de muchos empleados está en riesgo, en la siguiente tabla se puede apreciar que la

---

<sup>413</sup> Fuente: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=518&langId=en>, Consultado el 1 de marzo de 2010, 10:30 hrs.

<sup>414</sup> Fuente: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/635&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>. Consultado el 1 de marzo de 2010, 10:50 hrs. Sin embargo, la situación no ha mejorado, prueba de ello es la persecución que viven los romaníes en Italia, donde fueron desalojados. El vicealcalde de Milán, Riccardo De Corato en tres años su ayuntamiento ha reducido el número de gitanos que viven en la ciudad de 10 000 a menos de 3 000, aunque se ha acordado que 1000 es el número máximo de gitanos que podrán vivir en la ciudad para 2011. Aunque Amnistía Internacional condenó los desalojos, pues están, están prohibidas por el derecho internacional y constituyen una grave violación de los derechos humanos, la ultraderecha italiana no parece retroceder. Fuente: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Milan/desaloja/noche/200/gitanos/elpepuint/20091119elpepuint\\_16/Te](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Milan/desaloja/noche/200/gitanos/elpepuint/20091119elpepuint_16/Te)s Consultado el 30 de noviembre de 2009, 15:30 hrs.

media de la UE27 que enfrenta riesgo de pobreza, es de 8%. En Rumanía la situación es la más grave, al tener 19% de su población trabajadora en riesgo de pobreza, la diferencia entre este país y Grecia, quien ocupa el segundo lugar, es considerable (de 5 puntos porcentuales). Polonia con 12%, España 11% e Italia 10%, son quienes ocupan los siguientes lugares en la lista. Cabe resaltar que en estos países las tasas de desempleo también son muy elevadas, (salvo en Rumanía con 7.2%<sup>415</sup> quien se mantiene por debajo de la media europea de 9.5%).

Pero en Grecia con una tasa de desempleo de 9.7%,<sup>416</sup> España de 18.8%, Polonia con 8.9%, Italia con 10.1% este año y Letonia que tiene la tasa de desempleo más alta de toda la UE de 29.9% este año, se encuentran en una situación particularmente vulnerable. Ahora, si se suman los porcentajes de desempleo a la de empleados en riesgo de pobreza, da un resultado nada halagüeño para los once países que se encuentran por encima de la media de la UE.

---

<sup>415</sup> Dato de 2009.

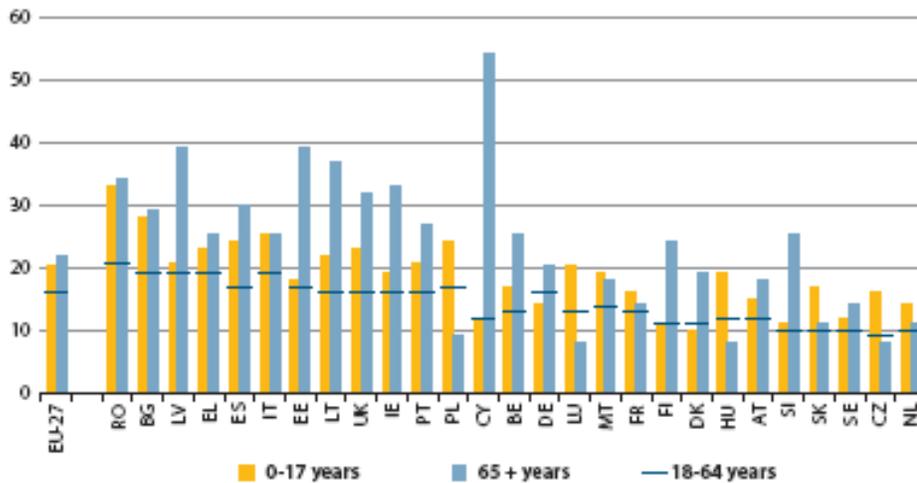
<sup>416</sup> Dato de 2009.

Estado Miembro	Tasa de desempleo %	Empleados con riesgo de pobreza %	Total de personas con inseguridad económica
Letonia	22.9	10	32.9
España	18.8	11	29.8
Rumanía	7.2	19	26.2
Grecia	9.7	14	23.7
Estonia	15.5	8	23.5
Lituania	14.6	8	22.6
Polonia	8.9	12	20.9
Portugal	10.5	10	20.5
Irlanda	13.8	6	19.8
Eslovaquia	13.7	5	18.7
Italia	8.6	10	18.6
EU-27	9.5	8	17.5
Hungría	11.1	6	17.1
Suecia	9.1	7	16.1
Francia	10.1	6	16.1
Reino Unido	7.8	8	15.8
Luxemburgo	5.9	9	14.9
Alemania	7.5	7	14.5
Bulgaria	8.1	6	14.1
Finlandia	9	5	14
Chipre	6.2	6	12.2
Bélgica	8	4	12
Eslovenia	6.8	5	11.8
Austria	5.3	6	11.3
Dinamarca	7.3	4	11.3
República Checa	8.2	3	11.2
Malta	7	4	11
Países Bajos	4.2	5	9.2

Elaboración propia a partir de datos del Eurostat. Fuente: Eurostat, *op. cit.*, p.49

De la población total que corre está en riesgo de pobreza, los más afectados son las personas de la tercera edad y los niños y jóvenes. En los países donde es mayor el riesgo de pobreza son: Chipre (55%), Estonia (40%), Letonia (40%), Lituania (38), Irlanda (33) y Reino Unido (32%). Riesgo de pobreza y exclusión social que enfrentan en mayor número la población femenina, Malta es el único país de la UE donde las mujeres de la tercera edad tienen menos riesgo de pobreza y exclusión económica que los hombres, pero en países como Estonia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Eslovenia la brecha entre hombres y mujeres es casi del 50%. Aún en República Checa, donde la población de la tercera edad corre menos riesgo de pobreza y exclusión, enfrenta una notable diferencia entre hombres y mujeres 2% contra 8% respectivamente. Mientras que la población de niños y jóvenes sufren mayor riesgo de pobreza en Rumanía (33%), Bulgaria (28%) Italia (26%), Polonia (26%) y España (25%).<sup>417</sup>

Figure 3.4: At-risk-of-poverty rate, by age, 2007 (%) (1)



(1) Sorted in descending order according to the total at-risk-of-poverty rate. The income reference period concerns the year preceding the survey year for the majority of countries.

Source: Eurostat (ilc\_l102)

418

<sup>417</sup> *Op. cit.*, p. 52.

<sup>418</sup> *Op.cit.*, p. 42.

#### 5.4. Conclusión

En este capítulo se trató de ilustrar las nuevas tendencias que la UE está implementando para hacer frente a uno de los problemas que más la aquejan: el desempleo y la exclusión laboral.

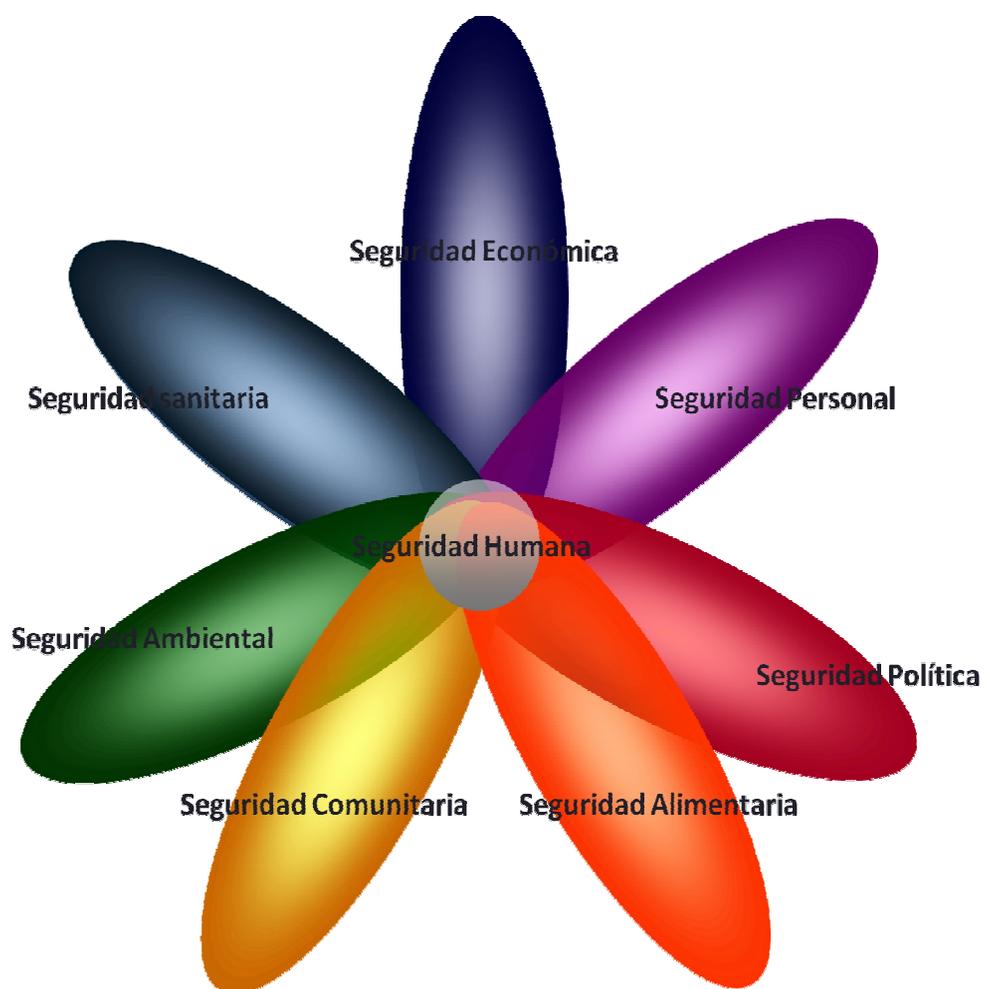
No obstante, muchos ven que estas nuevas tendencias están muy marcadas por la necesidad de crecer económicamente y aumentar la competitividad en la UE, lo que en ocasiones pone en peligro la equidad y justicia social que son elementos fundamentales para consolidar la cohesión social y la seguridad económica.

Si bien, se han conseguido logros importantes en lo referente a la equidad de género y en la inversión en el capital humano, aún falta encontrar un equilibrio entre los cambios que se proponen implementar en el mercado laboral, los cuales están muy encaminados a hacerlo más flexible, incluyente, competitivo y basado en la investigación y desarrollo a la par que se fomente igualdad de oportunidades, ya que muchas personas no tienen la formación necesaria para competir, y esa es una de las razones principales por las que sufren de exclusión social y económica.

También se ha criticado mucho el que se han fomentado con estos cambios los trabajos atípicos, que tal vez tengan la ventaja de reducir las filas de desempleo, pero por otra parte, pese a que existen estándares mínimos en la provisión de prestaciones sociales, no son lo necesario para que un ciudadano europeo goce de la media de bienestar, ni que alcancen su seguridad económica, lo que va en detrimento también de la cohesión social de la UE.

Aunado a lo anterior, uno de los problemas más fuertes que enfrenta la sociedad europea es la exclusión social, económica y del mercado laboral, cuyas raíces no sólo económicos sino culturales, que se han traducido en un círculo vicioso, el cual no se podrá resolver sino se implementa una estrategia integral que involucre tanto una toma de consciencia del perjuicio que sufren individuos, sectores sociales y grupos étnicos aunada a la búsqueda del crecimiento económico y desarrollo.

# ANEXOS



## POBLACIÓN

Estado Miembro	Población 1/1/2010	Población de no nacionales 2008	Población de ciudadanos de Estados miembros 2008	Población de ciudadanos de Estados no miembros 2008
<b>UE-27</b>	501 259 800	6.2 %	2.3%	3.9%
<b>BE</b>	10 827 500	9.1%	6.2%	2.9%
<b>BG</b>	7 576 800	0.3%	0.0%	0.3%
<b>CZ</b>	10 512 400	3.3%	1.3%	2.1%
<b>DK</b>	5 547 100	5.5%	1.7%	3.7%
<b>DE</b>	81 757 600	8.8%	3.1%	5.8%
<b>EE</b>	1 340 300	17.2%	0.6%	16.5%
<b>IE</b>	4 450 900	12.6%	8.9%	3.7%
<b>EL</b>	11 306 200	8.1%	1.4%	6.7%
<b>ES</b>	46 087 200	11.6%	4.7%	7.0%
<b>FR</b>	64 709 500	5.8%	2.0%	3.3%
<b>IT</b>	60 397 400	5.8%	1.6%	4.2%
<b>CY</b>	801 900	15.9%	10.3%	5.5%
<b>LV</b>	2 249 000	18.3%	0.3%	17.9%
<b>LT</b>	3 329 200	1.3%	0.1%	1.2%
<b>LU</b>	502 200	42.6%	36.6%	6.0%
<b>HU</b>	10 013 600	1.8%	1.0%	0.3%
<b>MT</b>	416 300	3.8%	2.0%	1.3%
<b>NL</b>	16 576 800	4.2%	1.6%	2.8%
<b>AT</b>	8 372 900	10.0%	3.5%	6.6%
<b>PL</b>	38 163 900	0.2%	0.1%	0.1%
<b>PT</b>	10 636 900	4.2%	1.1%	3.1%
<b>RO</b>	21 466 200	0.1%	0.0%	0.1%
<b>SI</b>	2 054 100	3.4%	0.2%	3.2%
<b>SK</b>	5 424 100	0.8%	0.5%	0.8%
<b>FI</b>	5 350 500	2.5%	0.9%	1.8%
<b>SE</b>	9 347 900	5.7%	2.6%	3.1%
<b>UK</b>	62 041 700	6.6%	2.6%	3.9% <sup>419</sup>

Elaboración propia a partir de datos del Eurostat.

<sup>419</sup> Giampaolo Lanzieri. "Population and social conditions Data in focus." 47/2009 Fuente: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-QA-09-047/EN/KS-QA-09-047-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-09-047/EN/KS-QA-09-047-EN.PDF) y Katya Vasileva, "First demographic estimates for 2009. Citizens of European countries account for the majority of the foreign population in EU-27 in 2008", en *Population and social conditions Statistics in focus*. Fuente: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-09-094/EN/KS-SF-09-094-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-094/EN/KS-SF-09-094-EN.PDF)

Estado Miembro	Tasa Total de Fertilidad (número de niños por cada mujer)		
	2000	2007	2008
BE	1.62	1.81	1.82 p
BG	1.27	1.44	1.50
CZ	1.14	1.44	1.50
DK	1.77	1.85	1.89
DE	1.38	1.37	1.37 p
EE	1.39	1.64	1.66
IE	1.90	2.03	:
EL	1.27	1.42	1.45 p
ES	1.23	1.40	1.46 p
FR	1.89	1.98	2.02 p
IT	1.26	1.37	1.41 p
CY	1.60	1.39	:
LV	1.24	1.41	1.45p
LT	1.39	1.35	1.47 p
LU	1.78	1.61	1.61
HU	1.33	1.32	1.45 p
MT	1.69	1.37	1.43
NL	1.72	1.72	1.77 p
AT	1.36	1.38	1.41
PL	1.37	1.31	1.23
PT	1.56	1.34	1.37 p
RO	1.30	1.29	1.35
SI	1.26	1.38	1.46 p
SK	1.29	1.25	1.33
FI	1.73	1.83	1.85
SE	1.55	1.88	1.91
UK	1.84	1.90	1.94 p <sup>420</sup>

Elaboración propia a partir de datos del Eurostat.

<sup>420</sup> Monica Marcu. "Population and social conditions. The EU-27 population continues to grow". Fuente: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-QA-09-031/EN/KS-QA-09-031-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-09-031/EN/KS-QA-09-031-EN.PDF).

Estado Miembro	Empleados de tiempo medio en 2009 (000)	Empleados de medio tiempo como parte del porcentaje de empleados totales 2009. %			Empleados con contratos temporales en 2009 (000)	Empleados con contratos temporales como parte del porcentaje de empleados totales 2009. %		
		Total	Mujeres	Hombres		Total	Mujeres	Hombres
<b>UE-27</b>	40,743	18.7	31.2	8.3	25,127	13.8	14.6	13.1
<b>Zona Euro</b>	28,137	19.9	34.4	8.1	18,458	15.6	16.8	14.5
<b>BE</b>	1,017	23.0	40.6	8.6	304	8.0	9.8	6.5
<b>BG</b>	75	2.3	2.4	2.2	156	5.5	4.8	6.1
<b>CZ</b>	271	5.5	9.1	2.8	355	8.7	10.3	7.3
<b>DK</b>	729	26.1	37.8	15.5	234	9.2	9.9	8.5
<b>DE</b>	1,0147	26.2	45.0	10.2	4,971	14.6	14.7	14.5
<b>EE</b>	63	10.5	13.0	8.0	18	3.3	(2.9)	(3.7)
<b>IE</b>	407	21.3	33.4	11.0	144	9.2	10.0	8.4
<b>EL</b>	264	5.8	9.9	3.1	371	12.7	14.6	11.2
<b>ES</b>	2,316	12.3	22.0	4.7	4,046	25.9	27.9	24.2
<b>FR</b>	4,414	17.1	29.4	5.9	3,223	14.2	15.7	12.7
<b>IT</b>	3,258	14.2	27.5	5.3	2,186	12.6	14.6	11.1
<b>CY</b>	32	8.3	12.4	5.1	43	14.0	20.0	8.5
<b>LV</b>	87	9.2	10.2	8.1	46	5.5	4.0	7.1
<b>LT</b>	117	8.2	10.1	6.2	37	3.0	(2.4)	3.6
<b>LU</b>	38	17.3	33.6	5.0	16	8.3	9.2	7.5
<b>HU</b>	224	5.9	7.9	4.3	304	9.2	8.4	9.9
<b>MT</b>	19	11.6	24.1	5.3	8	5.5	7.0	4.7
<b>NL</b>	4,143	48.3	75.7	25.0	1,373	18.6	20.7	16.7
<b>AT</b>	994	24.1	42.2	8.6	351	9.8	9.9	9.8
<b>PL</b>	1,324	8.3	11.5	5.7	3,353	27.1	26.6	27.6
<b>PT</b>	564	11.2	15.8	7.2	846	22.0	23.0	21.1
<b>RO</b>	990	10.4	11.9	9.2	64	1.0	1.0	1.0
<b>SI</b>	114	11.4	14.4	8.8	145	17.5	18.7	16.4
<b>SK</b>	86	3.6	4.8	2.7	96	4.8	4.6	5.0
<b>FI</b>	325	13.1	17.9	8.6	336	15.7	19.0	12.1
<b>SE</b>	1,192	26.2	40.2	13.5	667	16.4	18.4	14.5
<b>UK</b>	7,533	26.1	42.6	11.7	1,436	5.8	6.1	5.4 <sup>421</sup>

Elaboración propia a partir de datos del Eurostat.

<sup>421</sup> Nicola Massarelli. "Labour markets in the EU-27 still in crisis. Latest Labour Market Trends – 2009Q3 data". Fuente: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-10-012/EN/KS-SF-10-012-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-012/EN/KS-SF-10-012-EN.PDF).

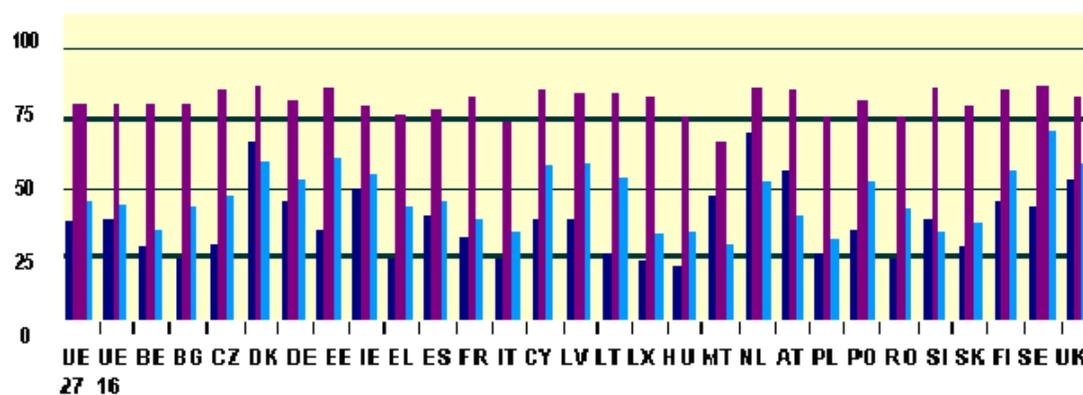
## Porcentaje de Empleo según la Edad

Estado Miembro	Personas entre 15 y 24 años	Personas entre 25 y 54 años	Personas entre 55 y 64 años
<b>UE-27</b>	37.2	79.1	44.7
<b>Zona Euro</b>	38.0	79.2	43.3
<b>BE</b>	27.5	79.7	34.4
<b>BG</b>	24.5	79.4	42.6
<b>CZ</b>	28.5	83.5	46.0
<b>DK</b>	65.3	86.3	58.6
<b>DE</b>	45.3	80.9	51.5
<b>EE</b>	34.5	84.8	60.0
<b>IE</b>	49.9	78.7	53.8
<b>EL</b>	24.0	75.6	42.4
<b>ES</b>	39.1	76.8	44.6
<b>FR</b>	31.5	82.1	38.3
<b>IT</b>	24.7	73.5	33.8
<b>CY</b>	37.4	83.8	55.9
<b>LV</b>	38.4	82.3	57.7
<b>LT</b>	25.2	82.5	53.4
<b>LU</b>	22.5	81.9	32.0
<b>HU</b>	21.0	74.6	33.1
<b>MT</b>	46.0	65.7	28.3
<b>NL</b>	68.4	85.4	50.9
<b>AT</b>	55.5	84.0	38.6
<b>PL</b>	25.8	74.9	29.7
<b>PT</b>	34.9	81.0	50.9
<b>RO</b>	24.4	74.6	41.4
<b>SI</b>	37.6	85.3	33.5
<b>SK</b>	27.6	78.0	35.6
<b>FI</b>	44.6	83.4	55.0
<b>SE</b>	42.2	86.1	70.0
<b>UK</b>	52.1	81.3	57.4 <sup>422</sup>

Elaboración propia a partir de datos del Eurostat.

<sup>422</sup> Fuente: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsl\\_emp\\_a&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsl_emp_a&lang=en)

### Porcentaje de Empleo según la Edad



- Personas entre 15 y 24 años
- Personas entre 25 y 54 años
- Personas entre 55 y 64 años

423

<sup>423</sup> *Op. cit.*

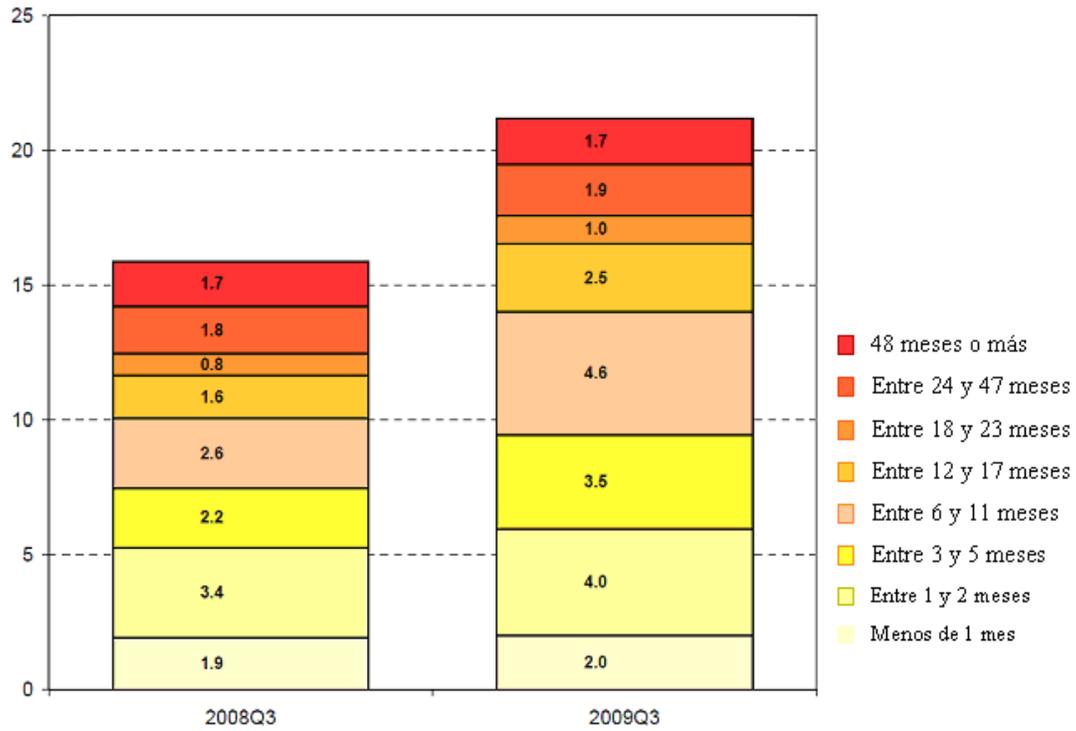
Estado Miembro	Tasa de Empleo Q3 2009			Tasa de Desempleo enero de 2010		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
Zona Euro	64.8	58.7	71.0	9.9	10.0	9.9
UE-27	64.8	:	:	9.5	9.3	9.7
BE	61.4	55.8	67.0	8.0	8.0	8.0
BG	63.1	58.9	67.4	8.1	7.7	8.5
CZ	65.2	56.5	73.7	8.2	8.8	7.8
DK	76.3	73.7	78.9	7.3*	6.9	7.7
DE	71.0	66.1	75.8	7.5	6.8	8.1
EE	63.4	61.8	65.1	15.5 *	11.2	19.7
IE	61.8	57.5	66.1	13.8	9.9	17.0
EL	61.7	49.3	74.0	9.7*	13.5*	7.1
ES	59.7	53.0	66.4	18.8	18.9	18.7
FR	64.6	60.5	68.8	10.1	10.5	9.8
IT	57.5	46.1	68.9	8.6	9.8	7.7
CY	70.0	62.3	78.0	6.2	6.4	6.1
LV	59.8	58.8	60.9	22.9	19.2	26.6
LT	60.4	61.2	59.6	14.6*	10.6*	18.6*
LU	65.8	57.5	73.8	5.9	6.3	5.6
HU	55.5	49.9	61.2	11.1	10.6	11.5
MT	55.1	37.9	71.6	7.0	7.6	6.7
NL	77.0	71.	82.4	4.2	4.0	4.4
AT	72.3	66.9	77.8	5.3	4.6	5.9
PL	59.9	53.0	66.9	8.9	9.0	8.8
PT	65.8	61.1	70.5	10.5	11.2	10.0
RO	60.4	53.5	67.2	7.2*	6.1*	8.2*
SI	68.3	64.6	71.9	6.8	6.6	6.9
SK	60.1	52.8	67.4	13.7	14.0	13.4
FI	69.3	68.0	70.5	9.0	8.1	9.9
SE	72.9	70.8	75.0	9.1	8.7	9.5
UK	69.8	65.0	74.7	5.1*	6.6*	8.8 <sup>424</sup>

\* Provisional.

Elaboración propia a partir de datos del Eurostat.

<sup>424</sup> Eurostat Press Office. "8 March 2010: International Women's Day. A statistical perspective on women and men in the EU27", 35/2010 - 5 Marzo 2010. Fuente: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/1-05032010-AP/EN/1-05032010-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/1-05032010-AP/EN/1-05032010-AP-EN.PDF) y Nicola Massarelli, "Labour markets in the EU-27 still in crisis Latest Labour Market Trends – 2009Q3 data". Fuente: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-10-012/EN/KS-SF-10-012-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-012/EN/KS-SF-10-012-EN.PDF) y KS-SF-10-012 EN

### Número de desempleados por duración en la UE-27



425

<sup>425</sup> Remko Hijman. "One in three unemployed persons in the EU have been jobless for over a year", 13/2010. Fuente: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-10-013/EN/KS-SF-10-013-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-013/EN/KS-SF-10-013-EN.PDF)

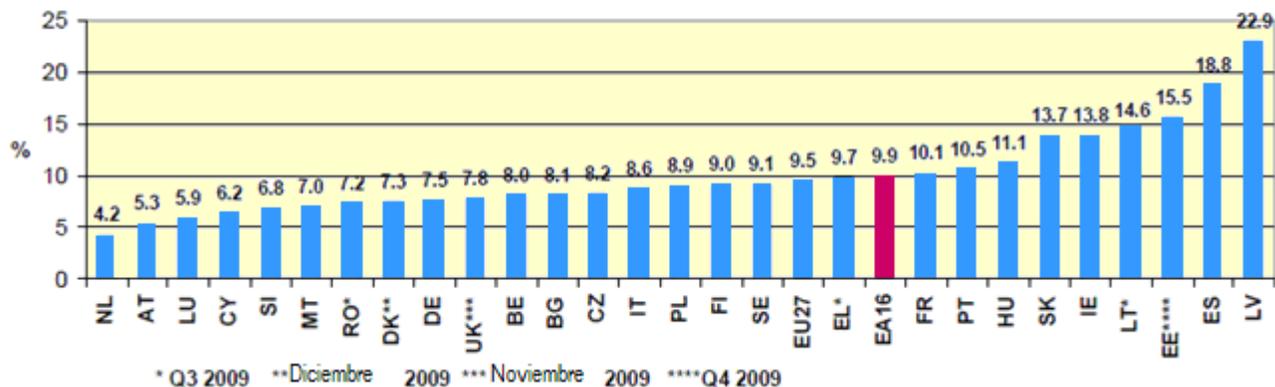
### Evolución del Desempleo en la UE-27, ajustado por sesión.



426

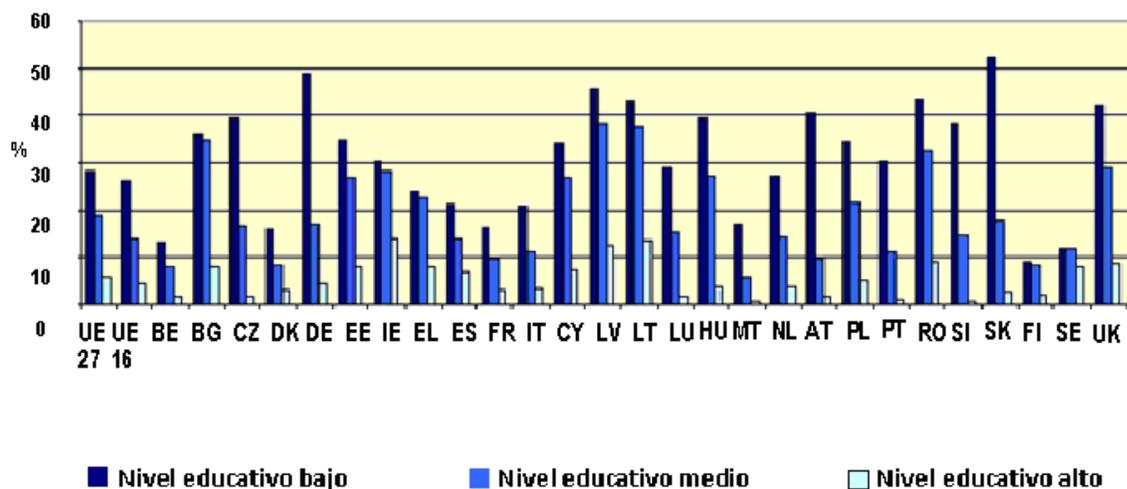
<sup>426</sup> *Op. cit.*

### Tasa de Desempleo en Enero de 2010



427

### Proporción de empleados de tiempo completo con un salario bajo según su nivel de educación, 2006

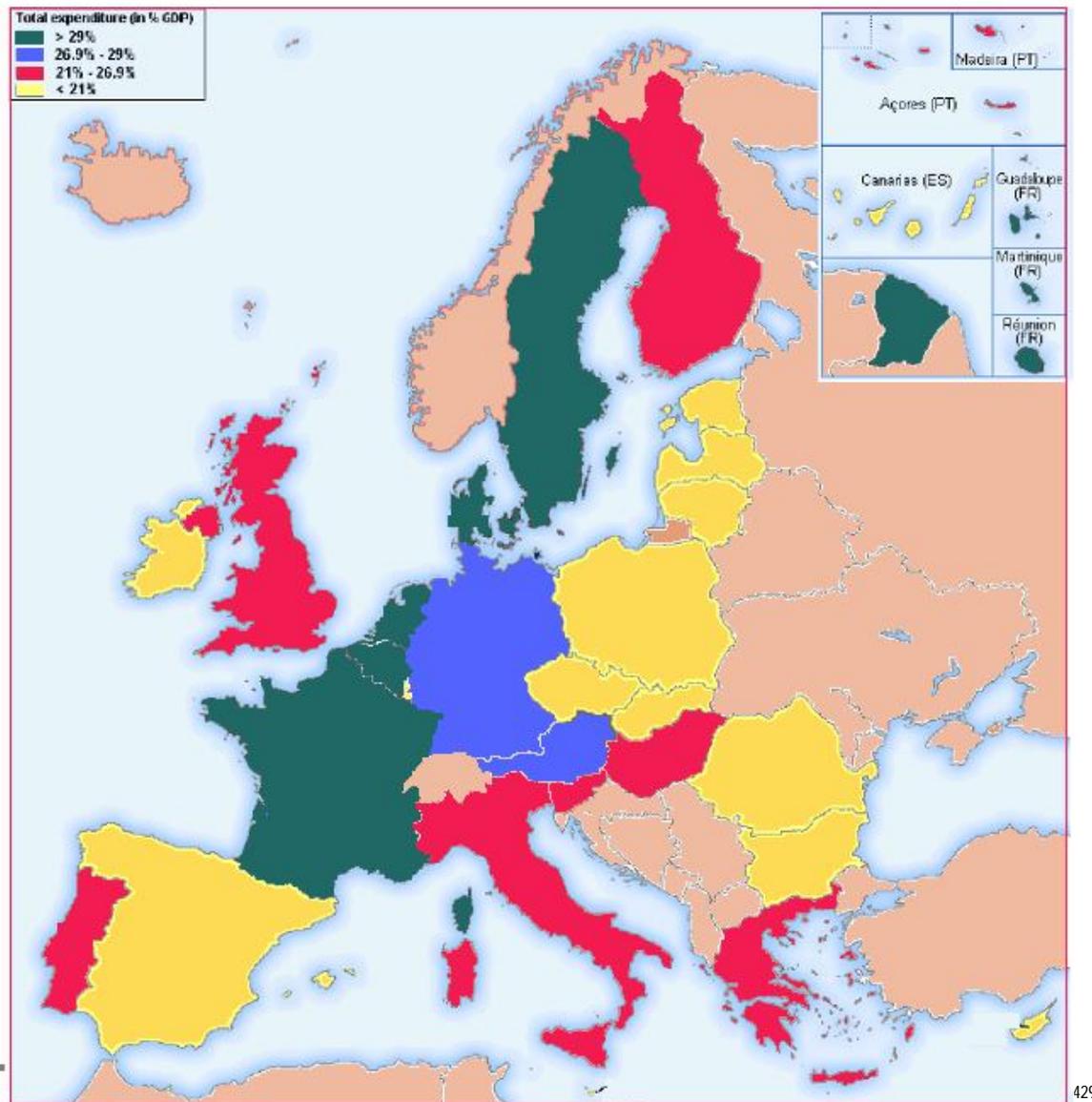


428

<sup>427</sup> Eurostat news release. “January 2010 Euro area unemployment rate at 9.9% EU27 at 9.5%”. Fuente: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-01032010-AP/EN/3-01032010-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-01032010-AP/EN/3-01032010-AP-EN.PDF).

<sup>428</sup> Simone Casali y Verónica Álvarez González. “17% of full-time employees in the EU are low-wage Earners”. Fuente: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-10-003/EN/KS-SF-10-003-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-003/EN/KS-SF-10-003-EN.PDF)

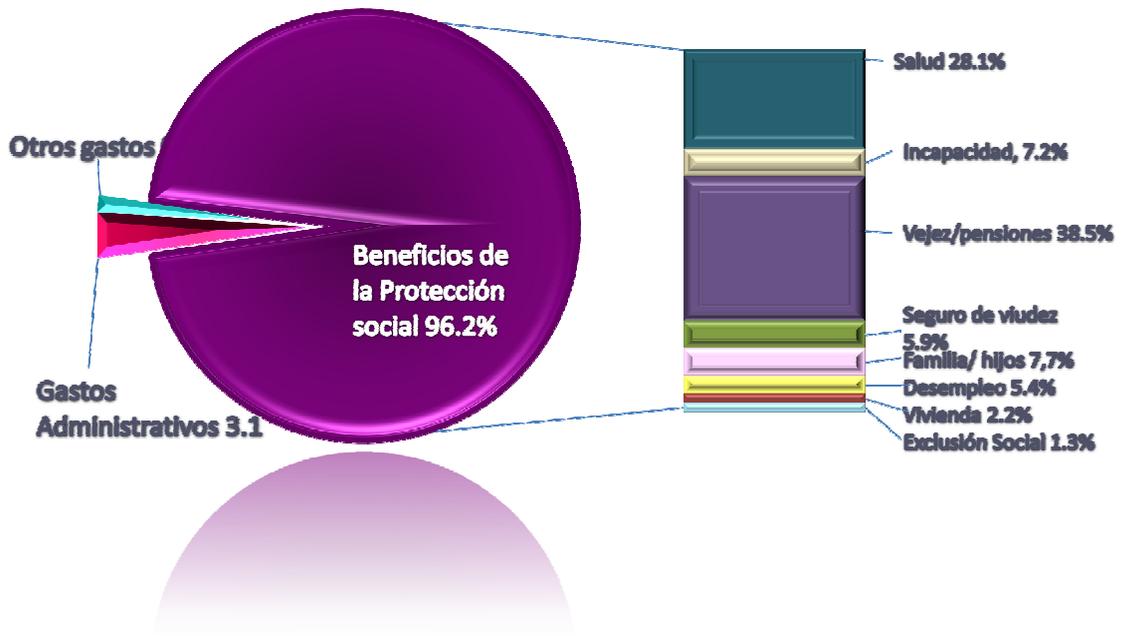
## Total del Gasto en Protección Social como porcentaje del PIB, 2006



429

<sup>429</sup> Antonella Puglia. "In 2006, gross expenditure on social protection accounted for 26.9% of GDP in the EU-27". Fuente: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-09-040/EN/KS-SF-09-040-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-040/EN/KS-SF-09-040-EN.PDF)

Estructura del gasto de protección social en la UE-27, 2006

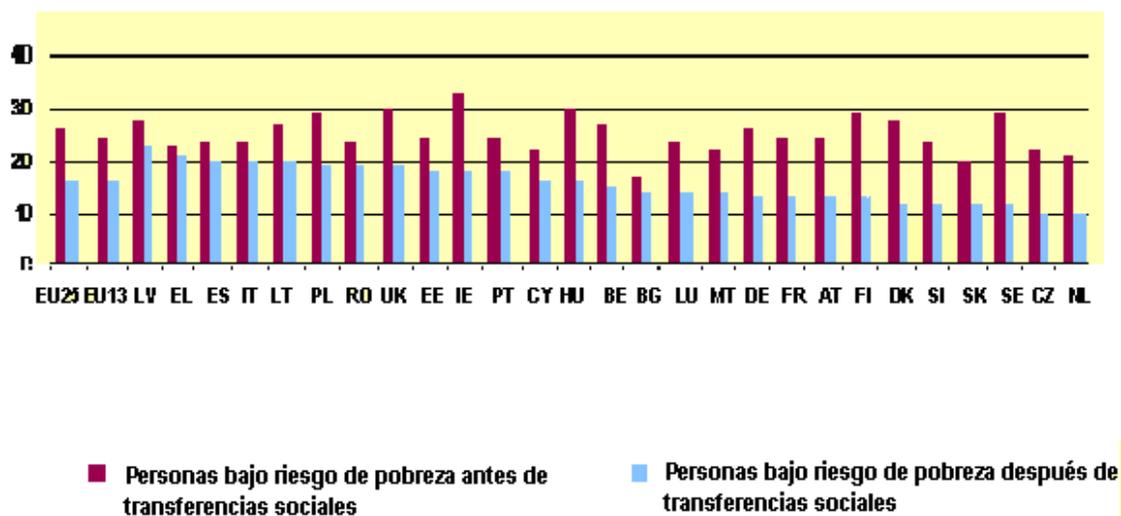


430

Porcentaje de beneficios sociales del PIB y del total de beneficios sociales (TBS)												
	Vejez y seguro de viudez		Salud		Incapacidad		Familia/hijos		Desempleo		Vivienda y exclusión social	
	% del TBS	% del PIB	% del TBS	% del PIB	% del TBS	% del PIB	% del TBS	% del PIB	% del TBS	% del PIB	% del TBS	% del PIB
UE-27	46.2	11.9	29.2	7.5	7.5	1.9	8.0	2.1	6.6	1.4	3.6	0.9
Zona Euro UE-15	46.7	12.3	29.1	7.7	6.6	1.7	8.2	2.2	6.4	1.7	3.0	0.8
BE	47	13.5	25.7	7.4	6.4	1.8	7.1	2.0	11.9	3.4	2.0	0.6
BG	52.9	7.7	26.0	3.8	9.1	1.3	7.4	1.1	2.2	0.3	2.5	0.4
CZ	43.1	7.8	34.4	6.2	8.6	1.5	7.6	1.4	3.2	0.6	3.1	0.6
DK	37.9	10.7	21.6	6.1	14.9	4.2	13.1	3.7	7.2	2.0	5.3	1.5
DE	44.3	12.2	29.1	8.0	6.2	1.7	11.1	3.1	6.3	1.7	3.0	0.8
EE	45.2	5.5	32.2	3.8	9.5	1.2	12.1	1.5	0.9	0.1	1.0	0.1
IE	27.4	4.6	41.1	7.0	5.4	0.9	14.7	2.5	7.6	1.3	3.8	0.6
EL	51.3	12.1	26.7	6.8	4.7	1.1	6.2	1.5	4.6	1.1	4.5	1.1
ES	41.3	8.4	31.2	6.4	7.3	1.5	5.7	1.2	12.5	2.6	2.0	0.4
FR	44.3	12.9	29.9	8.7	6.1	1.8	8.6	2.5	6.9	2.0	4.3	1.2
IT	60.5	15.5	26.8	6.9	5.9	1.5	4.5	1.2	2.0	0.5	0.3	0.1
CY	46.1	8.3	25.7	4.6	3.9	0.7	10.8	1.9	6.1	1.1	7.4	1.3
LV	46.3	5.7	29.1	3.5	7.3	0.9	10.2	1.2	3.7	0.4	1.4	0.2
LT	44.8	5.7	32.1	4.1	10.7	1.4	9.0	1.1	1.9	0.2	1.6	0.2
LU	36.7	7.3	25.4	5.1	13.2	2.6	16.9	3.4	4.9	1.0	2.9	0.6
HU	42.2	9.2	29.0	6.3	9.6	2.1	13.0	2.6	3.1	0.7	3.1	0.7
MT	52.8	9.5	28.4	5.1	6.3	1.1	6.3	1.1	3.4	0.6	2.8	0.5
NL	41.4	11.4	31.8	8.7	8.5	2.3	5.8	1.6	5.0	1.4	7.5	2.0
AT	46.6	13.4	25.5	7.1	8.2	2.3	10.4	2.9	5.8	1.6	1.5	0.4
PL	61.2	11.5	20.4	3.8	9.3	1.7	4.4	0.8	3.0	0.6	1.8	0.3
PT	49.1	11.7	29.2	6.9	10.0	2.4	5.1	1.2	5.5	1.3	1.2	0.3
RO	45	6.2	34.8	4.8	7.4	1.0	8.9	1.2	2.7	0.4	1.2	0.2
SI	45.4	10.1	32.1	7.1	8.5	1.9	8.6	1.9	3.0	0.7	2.5	0.6
SK	45.3	6.9	31.0	4.7	8.7	1.3	7.8	1.2	3.5	0.5	3.6	0.6
FI	37.8	9.6	26.2	6.6	12.7	3.2	11.6	2.9	8.5	2.2	3.2	0.8
SE	40.2	12.1	26.0	7.8	14.9	4.5	9.8	2.9	5.5	1.6	3.6	1.1
UK	44.7	11.6	31.8	8.2	8.7	2.2	6.1	1.6	2.4	0.6	6.3	1.6 <sup>431</sup>

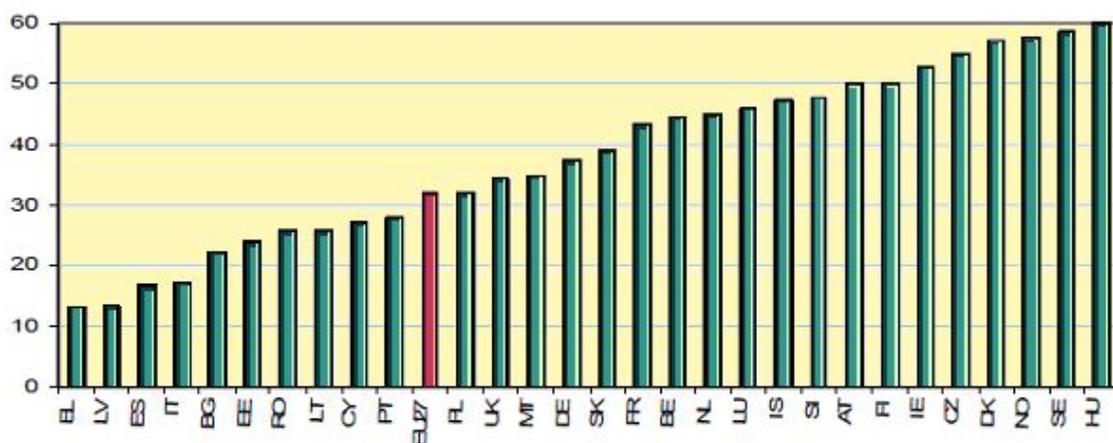
<sup>431</sup> *Op. cit.*

## Personas Bajo Riesgo de Pobreza Antes y Después de Transferencias Sociales



432

## Reducción de la tasa de pobreza después de las transferencias sociales (%), 2008.

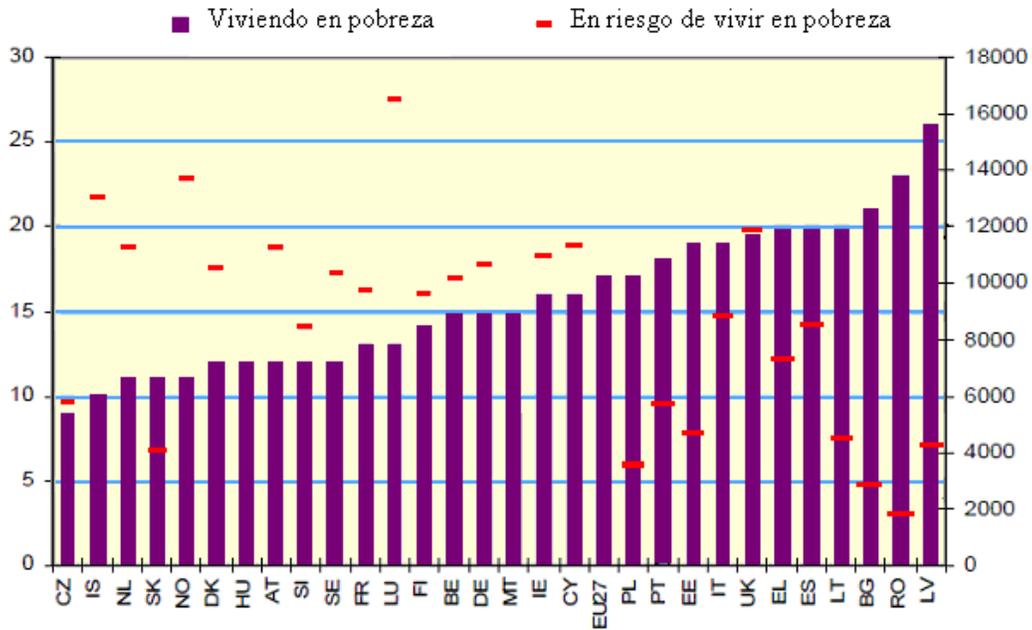


433

<sup>432</sup> Eurostat Pocketbook, 2009 edition. Fuente: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-EI-08-001/EN/KS-EI-08-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EI-08-001/EN/KS-EI-08-001-EN.PDF)

<sup>433</sup> *Op. cit.*

Viviendo en Pobreza (%) y Riesgo de Vivir en Pobreza (Estándar de Poder de Compra) 2008



434

<sup>434</sup> *Op. cit.*

## Personas en riesgo de pobreza, 2008.

	Porcentaje de personas en riesgo de pobreza según su edad.				Porcentaje de personas en riesgo de pobreza según su estatus laboral.				
	Total	0-17 años	18-64 años	65 y más años	Población Total	Empleados permanentes	Empleados temporales	Sin empleo	Otros
UE-27	17	20	15	19	8	5	13	44	27
BE	15	17	12	21	5	3	11	35	26
BG	21	26	17	34	7	6	16	55	24
CZ	9	13	8	7	4	2	6	48	12
DK	12	9	11	18	5	4	:	34	31
DE	15	15	15	15	7	5	14	56	23
EE	19	17	15	39	7	6	5	61	32
IE	16	18	14	21	6	3	12	28	27
EL	20	23	19	22	14	5	16	37	26
ES	20	24	16	28	11	5	14	38	31
FR	13	17	13	11	7	4	12	39	27
IT	19	25	16	21	9	6	16	42	29
CY	16	14	11	49	6	5	18	31	20
LV	26	25	20	51	11	10	18	53	33
LT	20	23	17	29	9	7	14	51	32
LU	13	20	13	5	9	9	15	52	16
HU	12	20	12	4	5	4	12	48	24
MT	15	20	12	22	5	4	5	31	20
NL	11	13	10	10	5	4	4	36	19
AT	12	15	11	15	6	5	8	41	22
PL	17	22	16	12	12	5	13	<sup>435</sup> 39	25
PT	18	23	16	22	12	7	11	35	28
RO	23	33	20	26	17	5	22	43	32
SI	12	12	10	22	5	4	10	38	22
SK	11	17	10	10	6	5	11	43	16
FI	14	12	12	23	5	3	13	43	29
SE	12	13	11	16	7	5	18	38	31
UK	11	10	11	15	9	:	:	55	26 <sup>436</sup>

Elaboración propia a partir de datos del Eurostat.

<sup>435</sup> *Op. cit.*

<sup>436</sup> Simone Casali y Verónica Álvarez González, *op. cit.*

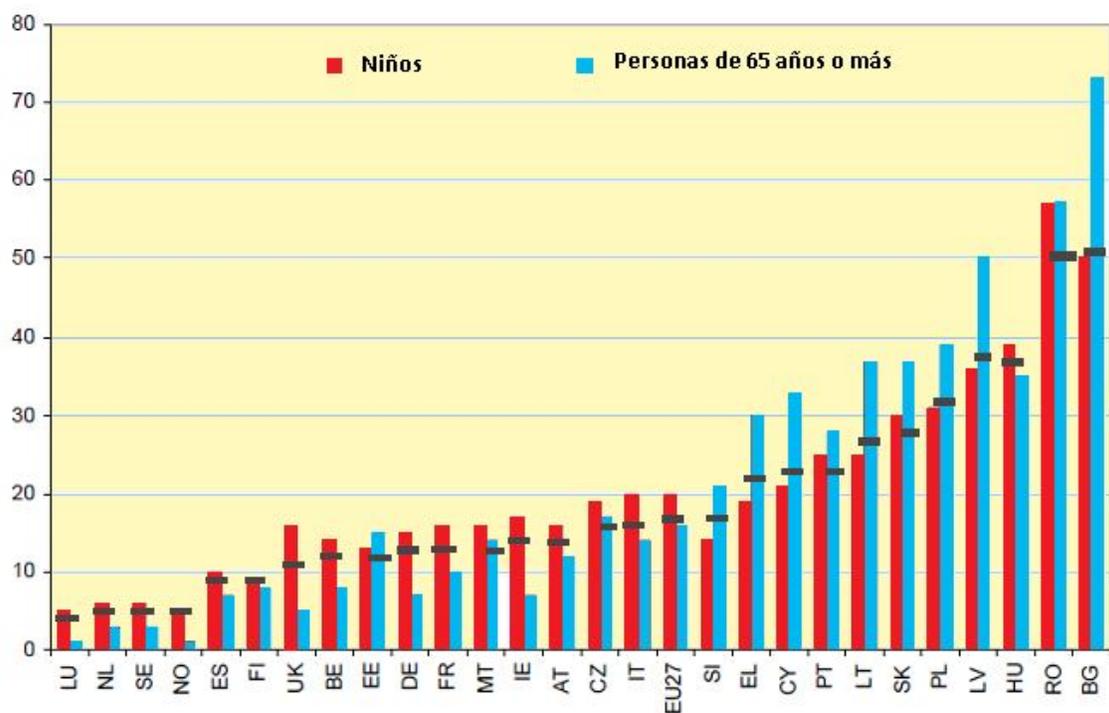
Porcentaje de Personas en Riesgo de  
Pobreza por su Actividad. 2006

Estado Miembro	Población Total	Personas Empleadas	Personas No Empleadas	Personas Desempleadas	Personas Retiradas	Personas Inactivas y otras
UE-25	15	8	23	41	16	26
Zona Euro (UE-13)	15	7	22	38	15	25
BE	15	4	24	31	20	25
BG	14	6	20	36	17	16
CZ	8	3	14	44	7	15
DK	12	4	22	25	16	28
DE	12	5	19	43	13	18
EE	18	8	32	59	29	23
IE	18	6	31	50	26	31
EL	20	14	26	33	24	26
ES	19	10	29	38	24	30
FR	13	6	19	31	13	25
IT	19	10	26	44	16	30
CY	17	7	30	31	51	16
LV	22	11	37	64	35	29
LT	20	10	30	61	23	28
LU	13	10	15	48	7	17
HU	14	7	20	53	12	25
MT	13	5	20	40	22	18
NL	9	4	14	27	6	19
AT	12	6	18	43	13	21
PL	18	3	22	46	7	23
PT	18	11	26	31	23	29
RO	:	:	:	:	:	:
SI	11	5	18	33	17	17
SK	11	6	15	41	8	17
FI	13	4	24	42	20	24
SE	11	7	18	24	12	29
UK	18	8	32	57	28	34

Elaboración propia a partir de datos del Eurostat.<sup>437</sup>

<sup>437</sup> *Op. cit.*

Privación Material por grupo de edad (%), 2008



438

## Conclusiones

A lo largo del presente trabajo, se trató de hacer un énfasis especial en la definición original del concepto de seguridad humana, presentada por Mahbub ul Haq. Esta definición tiene un espíritu innovador que pretende comprender la nueva naturaleza de las nuevas amenazas que burlan las fronteras de los Estados.

Debido a la falta de consenso, ha sufrido varias transformaciones e interpretaciones desde su concepción. La razón es la falta de claridad, no sólo en sus componentes y su interacción (lo que le ha impedido al concepto formar un marco teórico capaz de aterrizar sus lineamientos), sino también por la falta de una explicación puntual de los problemas que aquejan a este mundo y más importante aún, la amplia envergadura del concepto disminuye su capacidad de operatividad.

No obstante, el concepto de seguridad humana es una valiosa herramienta para el análisis de las cuestiones que no pueden ser enfrentadas mediante una estrategia con base en la seguridad tradicional del Estado. Por lo tanto, ha tenido la virtud de abrir el camino a estudios de seguridad, relacionados con un cambio de enfoque de la seguridad estatal a la seguridad de los individuos, así como buscar el vínculo existente de los conflictos violentos y el subdesarrollo.

Es precisamente la falta de determinación de los componentes que intervienen en el desarrollo y la paz, así como la interacción entre éstas lo que ha dado pie a que existan diferentes interpretaciones del concepto. Como se pudo observar en el primer capítulo, quienes han acogido a la seguridad humana como estandarte (Canadá, Japón y en menor medida la Unión Europea, UE), han promovido diferentes escuelas, de tal suerte que, Canadá y la UE se han enfocado en dar una preponderancia a cuestiones relacionadas con la promoción de la paz –de ahí a que su enfoque se considera minimalista-, mientras que Japón, al menos en el discurso presenta un balance entre “la libertad frente al miedo” y “la libertad

frente a la necesidad” , aunque debido a sus capacidades económicas, le da mayor empuje al desarrollo.

Sin embargo, en el presente trabajo, se hizo hincapié en que el concepto de seguridad humana en su espíritu inicial, no es una herramienta de política exterior, como es el caso de Canadá y Japón, sino un concepto que puede aplicarse perfectamente para el análisis de los conflictos al interior de cualquier Estado y que, a final de cuentas se necesita un fuerte compromiso tanto por la población como por las autoridades políticas y organizaciones para la promoción de la paz y el desarrollo, pues no son “bienes” que se puedan transmitir, aunque no se desdeña la ayuda internacional.

Esta investigación está abocada a analizar la seguridad económica en la Unión Europea a través de sus políticas. Por lo tanto, fue imprescindible exponer el concepto de seguridad humana y dejar en claro que el presente trabajo se basa en el sentido amplio del término, donde los componentes de la seguridad humana son siete esferas: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad sanitaria, seguridad personal, seguridad de la comunidad, seguridad política y seguridad ambiental.

Partiendo de las premisas de que la seguridad económica es un elemento imprescindible para comprender a la seguridad humana, que puede ser empleado para analizar problemas en diferentes niveles territoriales ya sea, regional, internacional, estatal y local y, que la seguridad es más que una directriz o estrategia de política exterior, esta investigación trató de enfocarse a analizar las políticas de la UE que tienen injerencia en la seguridad económica de los ciudadanos europeos.

Bajo esa lógica se abordaron: la política monetaria de la UE, la política regional de la UE, la política social y la política de empleo.

Primero se analizó el proceso de integración de la UE, sobre todo en lo referente al mercado común y la unión monetaria. Este capítulo si bien no abunda mucho en cuestiones como el desarrollo ni el bienestar de los ciudadanos, es muy importante porque a lo largo del resto del trabajo se hizo constante mención de que los mecanismos que la UE ha empleado para controlar el comportamiento del euro, como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los

criterios de convergencia, así como a las cuatro libertades (circulación de personas, bienes, servicios y capitales), muy a menudo restringen a los Estados para implementar políticas que resuelvan los problemas en su interior, todo ello también por una falta de coordinación. A este respecto la UE ha recibido muchas críticas, pues se lamenta el hecho que esté más enfocada en controlar los aspectos macroeconómicos y las estadísticas. Asimismo, muchos consideran que la UE ha supeditado la economía real al mercado financiero, y por ende a la especulación. Obviamente, un proceso de integración de esta naturaleza tiene costos y beneficios, sin embargo algunos países consideran que estas medidas son un castigo.

Para acallar las voces que se alzaban manifestando que el mercado común y la unión monetaria han costado mucho y que provocarían el aumento en las disparidades entre los Estados miembros, fue necesario en aras de la legitimidad de la UE, implementar fondos que aminoraran las diferencias, por lo que se dio un paso muy importante en la política regional.

Se consideró importante estudiar someramente la política regional porque se evidenciaron las diferencias en este nivel. La importancia de establecer una política enfocada a analizar cada una de las regiones, es que se puede tener una perspectiva más clara sobre las necesidades y los avances que se ha tenido en materia de desarrollo. Ya que como se ha observado, los Estados nos son monolíticos y sería imposible dar un tratamiento adecuado si no se tomara en cuenta las particularidades del territorio.

También saltó a la vista que aún países poseedores de economías consideradas como pujantes, donde en las estadísticas macroeconómicas no hay pobreza, en la realidad regional de dichos Estados miembros resulta ser un fenómeno mucho más frecuente de lo que supondría. Esta es una razón por la que se necesita estudiar a la seguridad desde otra perspectiva que complementa a la tradicional ya que, desde la óptica centrada en el Estado se le da mucho peso a la estadísticas; es decir, los individuos pierden su rostro y sólo se convierten en valores numéricos, una seguridad con una perspectiva enfocada al individuo, toma en cuenta y se lamenta por la necesidad de éste y su miedo, independientemente que no forme una cantidad avasalladora.

A través del análisis de la política regional, también se hizo notar no sólo que muchas personas no cuentan con seguridad económica, sino que hay partes, incluso en países ricos, donde se genera una especie de centro periferia, lo que deprime más aún a las regiones que no tienen un desarrollo importante frente a otras con un crecimiento sostenido. Esta es otra de las críticas, pues la UE, ha puesto atención y dado preferencia a las regiones que considera pueden tener un crecimiento más importante e invierte en ellas, mientras las regiones en donde se ha visto atraso son ignoradas, lo que también genera exclusión a nivel regional, una situación contra la cual la UE debe pelear.

Del mismo modo, para la política regional de la UE, resulta primordial el incentivar la economía de los nuevos miembros, empero es una tarea laboriosa, pues además de tener que lidiar con una ampliación que casi duplicó el número de Estados miembros, éstos apenas están asimilando la lógica del libre mercado. Aunque cabe destacar que dichos miembros se han tratado de apegar a las disposiciones de la UE, pese a que los fondos que han recibido por parte de la política regional consisten en la misma cantidad de antes de la ampliación, sólo que repartida tanto entre los doce nuevos miembros como entre España, Italia y Grecia, quienes disfrutaron de una época de bonanza y pese a ello no se han equiparado con los miembros más antiguos.

Los últimos dos capítulos: política social y política de empleo, son los más importantes del presente trabajo, ya que son políticas que tienen injerencia directa en la seguridad económica. Todo ello bajo el supuesto de que este término, radica en la percepción de un ingreso constante y suficiente para poder afrontar de una manera holgada, las necesidades básicas e incluso algunos lujos como recreación, que es justamente lo que la UE considera es un nivel de vida aceptable. Ese ingreso como ya se ha mencionado debe provenir de una actividad digna y obviamente legal, entiéndase un empleo o de lo contrario ayuda del Estado.

La política social y de empleo de la UE, no tiene tanto peso como la política monetaria ni como la regional, pues son temas muy delicados para los Estados miembros y casi exclusivas, por eso fue importante el mencionar las diferencias entre los tipos de Estado de bienestar, ya que según su clasificación depende su generosidad y efectividad.

La UE enfrenta grandes problemas que afectan a la política social y de empleo: una pobre tasa de natalidad en contraposición con una población cada vez más envejecida – incluso en los Estados miembros que son fundamentales para el funcionamiento de la UE. Prácticamente el único cambio que se ha producido en la población es gracias a la migración (legal e ilegal), misma que también ha desatado problemas sociales en un mercado laboral cada vez más competitivo y demandante, en el cual la UE difícilmente podría rivalizar con otros países como China e India en la producción a gran escala e industria pesada –cuestión que afecta considerablemente a Europa del Este- por lo que la UE se ha enfocado en la inversión en Investigación y Desarrollo.

La pregunta que se hacen muchos es si será suficiente para costear el retiro de los futuros pensionados, por lo que se debe fomentar la tasa de natalidad a partir de políticas familiares, sobre todo enfocadas a la creación de guarderías y permisos para los padres, que si bien en muchos países está contemplado este aspecto, los hombres aún no están dispuestos a un intercambio de papel con la mujer relativo a la crianza de los hijos o en su defecto, compartirlo más activamente.

Aunado a lo anterior, muchos Estados miembros se ven presionados de nueva cuenta para cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los criterios de convergencia, pues deben disminuir el gasto público, lo que deriva en un recorte de los beneficios o prestaciones estatales, mismos que afectan en particular a quienes viven de estas ayudas y evita que se active la economía pues no circula el dinero, lo que a final de cuentas repercute en la estabilidad del euro. Sin mencionar que se vive en una paradoja, pues las medidas que incentivarían tanto la tasa de natalidad como el empleo, necesitan forzosamente de un aumento en el gasto público enfocado a las políticas familiares ya mencionadas y en la creación de infraestructura, inversión en la educación, investigación y desarrollo, etc.

Sin embargo, gran parte del dinero disponible para los beneficios estatales se destina al pago de pensiones, el sector salud, seguros de desempleo e incapacidad. De ahí que muchos países fomenten la privatización del sistema de seguridad social o por lo menos la creación de un esquema mixto, no obstante como se pudo observar en el anexo y en el

capítulo de política social, habría una gran diferencia si las personas no contaran con un seguro de desempleo, pensiones ni un sector salud universal ya que aumentaría el número de pobres y con ello también la exclusión.

En lo referente a la salud, las estadísticas asoman que las enfermedades crónicas son una amenaza considerable, pues no sólo afectan a la población económicamente activa, sino que absorben una parte cuantiosa del presupuesto. Es decir, por un lado se tiene a un mercado laboral exclusivo hacia los jóvenes, por lo que no aportan recursos de una forma óptima; por otro lado, las personas de la tercera edad han aumentado en comparación con las generaciones más jóvenes y, finalmente parte de la población que está a diez o quince años de jubilarse presenta alguna enfermedad crónica –particularmente relacionadas con la obesidad y el tabaquismo-, que no sólo evita que continúe trabajando y solicite su pensión antes, sino que las cifras van en aumento y es un gasto muy fuerte el que tiene que hacer el Estado a este sector.

Son estas las razones principales por las que se considera seriamente un cambio en el sistema de seguridad social de los Estados miembros, pero sería en verdad una lástima que se perdieran los avances que se han hecho en Europa sobre la creación y consolidación del Estado de bienestar. Además tan sólo la idea de que se redujeran o condicionaran más las prestaciones sociales resultaría altamente controversial, ya que muchos ciudadanos europeos tienen la convicción de que es un derecho el que los Estados les provean de ciertos beneficios como retribución por las fallas que presenta el mercado. De tal suerte, que un retroceso en el Estado de bienestar no sería bien visto por los ciudadanos, especialmente si fuera una medida promovida a nivel supranacional, por lo que se corre el riesgo de que la UE sea vista como un ente preocupado únicamente por la estabilidad macroeconómica inmediata y la competitividad.

En lo referente a la apuesta que ha hecho la UE a la investigación y desarrollo, lamentablemente es un sector económico es muy selectivo, aunque es de reconocer que es una estrategia *ad hoc* a su factor demográfico. La estrategia radica en producir poco pero de alta calidad, bienes muy demandados y caros basados justamente en los avances científicos y

tecnológicos. Pero para ello, los Estados, la UE y la familia misma habrían tenido que invertir considerablemente en la formación del individuo, por ello muchas personas no tienen oportunidad para competir, debido a la falta de educación, y es muy probable que las familias que ahora son pobres, tengan hijos a los cuales no les puedan proveer lo indispensable para satisfacer sus necesidades básicas ni para que puedan tener un mejor lugar en el mercado laboral y en la sociedad. Es por ello que la seguridad económica es un concepto flexible que cambia sus estándares según su contexto.

Otro problema es precisamente la exclusión que sufren muchas personas: jóvenes, ancianos, personas con capacidades diferentes, ciertos grupos étnicos como gitanos, etc. Esto no sólo trae consecuencias negativas a su bienestar y calidad de vida, pues no sólo son excluidos del mercado laboral, sino que el trabajo que una persona tenga determina en gran medida el tipo de vida que ésta va a llevar y, si se les excluye no sólo se hacen de un estigma social que los margina, sino que tiene repercusiones en otras cuestiones como delincuencia y violencia, en especial cuando el descontento es generalizado.

Finalmente, en el presente trabajo se hizo un esfuerzo por vincular la seguridad económica de los ciudadanos europeos con el grado de cohesión social que se puede alcanzar. Si los ciudadanos europeos se ven amenazados por sufrir peores condiciones económicas, al estar apenas en la construcción de una identidad europea es muy poca la paciencia y el grado de tolerancia que presentarían si en verdad se sintieran amenazados. Ya se ha visto un poco este cambio sobre todo en el ámbito político, donde la ultra derecha se hace sentir cada vez con mayor fuerza. De igual manera, se puede percibir la situación tan tensa que se produce cuando las personas no cuentan con seguridad económica, concretamente el caso de Grecia, al estar en la bancarrota y con una huelga general, que por si fuera poco ha causado estragos en la economía de la UE. Entre los miembros que se pueden ver más afectados se encuentran: Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España, a quienes desdeñosamente en la prensa británica se les ha bautizado como PIIGS, en un cruel juego de palabras que significa "cerdos". Lo cierto es que gracias a la precaria condición griega muchos se han visto en una posición muy incómoda, al grado de sugerir la salida de Grecia de la UE o condicionar la permanencia de

sus Estados en la UE, en ese sentido, Angela Merkel manifestó que están en juego el "futuro de Alemania y el futuro de Alemania en Europa".

Así pues, el presente trabajo tuvo como finalidad el demostrar que la seguridad económica en la Unión Europea aún no ha sido alcanzada y, que de no lograrla o mejorar su condición actual, se corre el riesgo de dificultar aún más la construcción de la cohesión social.

## Fuentes

## Bibliografía

1. Archer, Clive. "The European Union". Routledge Global Institutions, Oxon, 2008, pp. 174.
2. Artis, Mike y Nixon, Frederick (editores). "The Economics of the European Union Policy Analysis". Oxford University Press, Oxford, Cuarta Edición, 2007, pp. 436.
3. Arza, Camila y Kohli, Martin (editores). "Pension reform in Europe: politics, policies and outcomes". Routledge, Londres, 2008, pp. 221.
4. Astié-Burgos, Walter. "México y Estados Unidos: entre la Cooperación y el Desacuerdo". Siglo XXI, México D.F., 1998, pp. 316..
5. Ayoob, Mohammed. "The third world security predicament: statemaking, regional conflict and the international system". Boulder, Rienner, 1995, pp. 216.
6. Balchin, Paul; Sýkora, Luděk y Bull, Gregory. "Regional Policy and Planning in Europe". Routledge, Londres, 1999, pp. 287.
7. Bermeo, Nancy (editora). "Unemployment in the New Europe". Cambridge University Press, Cambridge, 2001, pp. 263.
8. Battersby, Paul y Siracusa, Joseph M. "Globalization and human security". Rowman & Littlefield Publishers, INC., Plymouth, 2009, pp. 252.
9. Bhatia, Michael. "War and intervention: issues for contemporary peace operations". Kumarian, Bloomfield, Connecticut, 2003, pp. 222.
10. Blanpain, Roger, (et. al.) (editores). "The European Social Model". Intersentia, Amberes, 2006, pp. 225.
11. Blanpain, Robert; Dickens, Linda (et. al.). "Challenges of European Employment Relations: Employment Regulation, Trade Union Organization, Equality, Flexicurity, Training and New Approaches to Pay", Kluwer Law International BV, Países Bajos, 2008, pp. 259.
12. Calvo Hornero, Antonia, (coordinadora). "La Ampliación de la Unión Europea", Thomson, Madrid, 2006, pp. 157.
13. Camareno Santamaría, Jesús. "El déficit social neoliberal. Del Estado del bienestar a la sociedad de la exclusión". Sal Terrae, Santander, 1998, pp. 294.
14. Caroleo, Floro Ernesto y Destefanis, Sergio (editores). "The European Labour Market: Regional Dimensions". Physica-Verlag Heidelberg, Nueva York, 2006, pp. 341.

15. Case, Karl E.; Fair, Ray C. y González Ruiz, Ángel Carlos. "Principios de microeconomía". (Traduc.) Ángel Carlos González Ruiz, Pearson Educación, México D.F., cuarta edición, 1997, pp. 684.
16. Cerami, Alfil. "Social Policy in Central and Eastern Europe - The Emergence of a New European Welfare Regime". LIT Verlag, Berlin, 2006, pp. 280.
17. Cipriani, Gabriele. "Rethinking the EU Budget: Three Unavoidable Reforms". Centre for European Policy Studies, Bruselas, 2008, pp. 150.
18. Compston, Hugh y Greenwood, Justin (editores). "Social Partnership in the European Union". Palgrave Macmillan, Nueva York, 2001, pp. 218.
19. de Gooijer, Winfried. "Trends in EU health care system". Springer, Nueva York, 2007, pp. 504.
20. Delanty, Gerard (editor). "Handbook of contemporary European social theory". Routledge International Handbooks, Londres, 2006, pp. 419.
21. den Boer, Monica y de Wilde, Jaap (editoras). "The Viability of Human Security". Amsterdam University Press, Ámsterdam, 2008, pp. 269.
22. Dobson, Hugo. "Japan and United Nations peacekeeping: new pressures, new responses". Routledge, Londres, 2003, pp. 188.
23. Duncan, Gallie (editor). "Resisting Marginalization. Unemployment Experience and Social Policy in the European Union". Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 291.
24. Ebbinghaus, Bernhard y Manow, Philip (editores). "Comparing Welfare Capitalism. Social policy and political economy in Europe, Japan and the USA". Routledge, Londres y Nueva York, 2001, pp. 323.
25. El-Agraa, Ali M. (editor). "The European Union. Economics and Policies". Cambridge University Press, Cambridge, 18 ava edición, 2007, pp. 601.
26. Esping-Andersen, Gøsta (*et. al.*). "Why we need a New Welfare State". Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 244.
27. Esping-Andersen, Gøsta y Regini, Marino (editores). "Why Deregulate Labour Markets?". Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 357.
28. Galindo Martín, Miguel Ángel y Fernández Jurado Yolanda (coordinadores). "Política Socioeconómica de la Unión Europea". Ediciones Delta Publicaciones, Madrid, 2006, pp. 423.
29. Gazier, Bernard y Bruggeman, Frédéric (editores). "Restructuring Work and Employment in Europe. Managing Change in an era of Globalization". Edward Elgar Publishing, Inc., Massachusetts, 2008, pp. 405.
30. Giugni, Marco (editor). "The Politics of Unemployment in Europe. Policy Responses and Collective Action". Ashgate, Gran Bretaña, 2009, pp. 209.

31. Godin, Robert E., (et. al.). "The Real Worlds of Welfare Capitalism". Cambridge University Press, Nueva York, 1999, pp. 372.
32. Gómez Salvador, Ramón (editor). "Labour Supply and Incentives to Work in Europe". Edward Elgar, Massachusetts, 2005, pp. 412.
33. Hartley, Dean. "Social Policy". Polity Press, Cambridge, 2006, pp. 154.
34. Held, David y Koenig, Archibugied. "Taming globalization: frontiers of governance". Polity Press, Cambridge, 2003, pp. 196.
35. Holzmann, Robert y Guven, Ufuk. "Adequacy of Retirement Income after Pension Reforms in Central, Eastern and Southern Europe. Eight cases of study". Banco Mundial, Washington DC, 2009, pp. 307.
36. Jett, Dennis C. "Why peacekeeping fails". Palgrave, Nueva York, 2001, pp. 236.
37. João Rodrigues, Maria. "European policies for a knowledge economy". Edward Elgar Publishing, Londres, 2003, pp. 169.
38. Kaldor, Mary. "Human Security. Reflections on Globalization and Intervention". Polity, Cambridge, 2007, pp. 228.
39. Kay, Cristóbal (editor). "Globalisation, competitiveness, and human security". Frank Cass and Company Limited, Londres, 1997, pp. 245.
40. Krippendorff, Ekkahart. "El sistema internacional como historia. Introducción a las relaciones internacionales". FCE, México D.F., 2007, pp. 104.
41. Lindner, Johannes. "Conflict and Change in EU Budgetary Politics". Routledge, Londres, 2006, pp. 265.
42. MacFarlane, S. Neil y Foong Khong, Yuen. "Human security and the UN: a critical history". United Nations Intellectual History Project Series, Indiana, 2006, pp. 346.
43. Mariño Menendez, Fernando M. y Fernández Liesa Carlos R., (editores). "El desarrollo y la cooperación internacional". Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Madrid, 1997, pp. 363.
44. McGrew, Anthony y Poku, Nana K. (editores). "Globalization, development and human security". Polity Press, Malden, 2007, pp. 228.
45. Mitchell, William; Muysken, Joan y Van Veen, Tom. "Growth and Cohesion in the European Union". Edward Elgar Publishing Limited, Massachusetts, 2006, pp. 250.
46. Münkler, Herfried. "The new wars". (Traduc.) Patrick Camiller, Polity, Cambridge, 2005, pp. 180.
47. Neal, Larry. "The Economics of Europe and the European Union". Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 440.

48. Nugent, Neill. "The Government and Politics of the European Union". Duke University Press, Durham, sexta edición, 2006, pp. 630.
49. Petras, James y Veltmeyer, Henry. "La globalización desenmascarada. El imperialismo del siglo XXI". Miguel Ángel Porrúa, México D.F., 2003, pp. 248.
50. Pierson, Christopher y Castles, Francis G. (editores). "The Welfare State Reader". Polity Press, Malden, 2a ed., 2007, pp. 492.
51. Pierson, Christopher. "Beyond the welfare state? The new political economy of welfare". Polity Press, Malden, 3a ed., 2006, pp. 273.
52. Pizzati, Lodovico y Funck, Bernard (editores). "European Integration Regional Policy and Growth". Banco Mundial, Washington, D.C., 2003, pp. 271.
53. Roberts, Ivor y Springer, Beverly. "Social Policy in the European Union between Harmonization and National Autonomy". Lynne Rienner Publishers Inc., Boulder, 2001, pp. 179.
54. Rojas Aravena, Francisco y Moufida, Gaucha (editores). "Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe". FLACSO-UNESCO, Santiago, 2002, pp. 404.
55. Rosas, María Cristina y Asité- Burgos, Walter. "El mundo que nos tocó vivir: el siglo XXI, la globalización y el nuevo orden mundial". Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 2005, pp. 220.
56. Ruiz Viñals, Carmen (coordinadora). "Políticas sociolaborales: un enfoque pluridisciplinar". Editorial UOC, Barcelona, 2004, pp. 611.
57. Schmid, Günther. "Full employment in Europe: managing labour market transitions and risks". Edward Elgar Publishing, Inc., Massachusetts, 2008, pp. 385.
58. Sciarra, Silvana; Davies, Paul y Freedland, Mark (editores). "Employment Policy and the Regulation of Part-time Work in the European Union". Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pp. 368.
59. Shaw, Jo; Hunt Jo & Wallace, Chloë. "Economic and Social Law of the European Union". Palgrave Macmillan, Nueva York, 2007, pp. 515.
60. Springer, Beverly. "The European Union and its Citizens. The Social Agenda". Greenwood Press, Westport, 1994, pp. 181.
61. Stoett, Meter. "Human and global security: an exploration of terms". University of Toronto Press, Toronto, 1999, pp.168.
62. Thiel, Reynolds E. "Teoría del desarrollo: nuevos enfoques y problemas". Nueva sociedad, Caracas, 2001, pp. 356.

63. Tilly, Richard (*et. al.*) (editores). "50 Years of EU Economic Dynamics: Integration, Financial Markets and Innovations". Springer-Verlag, Berlín, 2007, pp. 359.
64. Traute Meyer, (*et. al.*) (editor). "Private pensions versus social inclusion?: non-state provision for citizens at Risk in Europe". Edward Elgar, Cheltenham y Northampton, 2007, pp. 260.
65. van Berkel, Rik y Hornemann Møller, Iver (editores). "Active Social Policies in the EU. Inclusion through participation?". The Policy Press, Bristol, 2002, pp. 230.
66. Van Creveld, Martin. "The rise and decline of the state". Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 439.
67. Von Feigenblatt, Otto. "Japan and Human Security: 21<sup>st</sup> century ODA Policy Apologetics and discursive cooperation". Chulalongkorn University, Florida, 2007, pp. 143.

## Documentos

1. Alaluf, Mateo. "¿El empleo contra la cohesión social?", en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 19, 2001, pp. 241-255. Disponible en línea en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=237969>.
2. Álvarez Peralta, Ignacio. "El Pacto de Estabilidad y Crecimiento ¿Qué margen para una gestión macroeconómica en Europa?", en *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*, Vol. 6-2, 2006. Disponible en línea en: <http://www.usc.es/~economet/reviews/eedi621.pdf>
3. Asamblea de las Regiones de Europa. "AER position on the report. European Citizens' and Community Law Implementation", París, 9 y 10 de Octubre de 2008, Asamblea de las Regiones de Europa, 2008. Disponible en línea en: [http://www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/GoverningBodies/Bureau/Paris\\_2008/Institutional\\_Affairs/Adopted\\_Documents/EN-AER\\_position\\_Lamassoure\\_Report.pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/GoverningBodies/Bureau/Paris_2008/Institutional_Affairs/Adopted_Documents/EN-AER_position_Lamassoure_Report.pdf).
4. Ballester, Ramón; Busquets, Pietat y Guillén, Mónica. "Políticas Macroeconómicas de la Unión Europea y Creación de Empleo: Una Visión Crítica Macroeconomic Policies of the European Union and Employment Creation: a Critical Assessment", en *Revista de Economía Mundial*, 10/11, 2004, pp. 127-149.
5. Bassetto, Marco y Lepetyuk, Vadym. "Government Investment and the European Stability and Growth Pact", en *NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research*, Massachusetts, Junio de 2007. Disponible en línea en: <http://www.nber.org/papers/w13200>
6. Bel Adell, Carmen. "Exclusión Social: origen y características" Curso: "Formación específica en Compensación Educativa e Intercultural para Agentes Educativos", Murcia 30 de Enero de 2002, pp. 34, Disponible en línea en: [http://stepv.intersindical.org/enxarxats/nee/CE\\_exclusio.pdf](http://stepv.intersindical.org/enxarxats/nee/CE_exclusio.pdf).
7. Biffi, Gudrun. "The European Employment Strategy a New Form of Governance of Labour Markets in the European Union", Working Papers, No. 301, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Viena, Octubre 2007, pp. 16. Disponible en línea en: [http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/PRIVATE36255/WP\\_2007\\_301\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/PRIVATE36255/WP_2007_301$.PDF).

8. Blanco Corral, María del Pilar e Iglesias Suárez, Alfredo. "Política Fiscal en la Unión Europea: Antecedentes, Situación Actual y Planteamientos de Futuro", DOC. N.º 4/04, Universidad de Castilla-La Mancha – Instituto de Estudios Fiscales, 2004. Disponible en línea en: <http://www.ief.es/>
9. Carrasco Monteagudo, Inmaculada y Pardo García, Isabel. "El Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Implicaciones en una Europa Ampliada", en *Nuevas Tendencias en Política Fiscal*, N.º 835, ICE, Marzo-Abril 2007. Disponible en línea en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/aleart?codigo=2294756>.
10. Carrasco Morales, Eva. "La protección social en la Unión Europea", Boletín Económico de Ice, N.º 2670, del 6 Al 12 de Noviembre de 2000, pp.19-28. Disponible en línea en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=127853>.
11. Collantes Celador, Gemma. "La contribución del concepto de seguridad humana a los Balcanes Occidentales". en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 76, CIDOB, Barcelona, pp. 97-121.
12. Comisión de las Comunidades Europeas. "Documento de Trabajo de la Comisión Consulta sobre la Futura Estrategia 'UE 2020'", COM(2009)647 final, Bruselas, 24 de noviembre de 2009, pp. 14. Disponible en línea en: [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/eu2020\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/eu2020_es.pdf).
13. Comisión de las Comunidades Europeas, Eurostat. "EU Economic data book 1-2009", Publications Office, Luxemburgo, pp. 121. Disponible en línea en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CZ-09-001/EN/KS-CZ-09-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CZ-09-001/EN/KS-CZ-09-001-EN.PDF)
14. Comisión de las Comunidades Europeas. "Buena Gobernanza en el Ámbito Fiscal", 28.4.2009 COM(2009) 201 final, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0201:FIN:ES:PDF>
15. Comisión de las Comunidades Europeas. "Europe in Figures. Eurostat yearbook 2009", Luxemburgo, 2009, pp. 560. Disponible en línea en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat\\_yearbook](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat_yearbook).
16. Comisión de las Comunidades Europeas. "Frente a los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones" Libro Verde, COM (2005) 94 final, Oficina de Publicaciones, Luxemburgo, 16 de marzo de 2005, pp. 29. Disponible en línea en: <http://www.imserso.redintergeneracional.es/files/comunicaciones/anexos/SolidaridadentreGeneraciones.pdf>.
17. Comisión de las Comunidades Europeas. "Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008. Country Profiles", SEC (2009) 255 final, Commission Staff Working Document, Bruselas, 24 de febrero de 2009, pp. 338. Disponible en línea en: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/docs/social\\_inclusion/2009/country\\_profiles\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2009/country_profiles_en.pdf).
18. Comisión de las Comunidades Europeas. "Monitoring progress towards the objectives of the European Strategy for Social Protection and Social Inclusion", Commission Staff Working Document, SEC(2008), Bruselas, 6 de octubre de 2008, pp. 155. Disponible en línea en: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/docs/social\\_inclusion/2008/omc\\_monitoring\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/omc_monitoring_en.pdf).

19. Comisión de las Comunidades Europeas. "Proposal for the Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009", Supporting document COM(2009) 58 final, Communication From the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the, Bruselas, 13 de febrero de 2009, pp. 190. Disponible en línea en: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:0141:FIN:EN:PDF>.
20. Comisión Europea. "Agenda de política social", Comunicación de la Comisión COM (2005) 33 final, no publicada en el Diario Oficial. Disponible en línea en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=547&langId=en>.
21. Comisión Europea. "La cohesión a partir del viraje decisivo de 2007", Dirección de Política Regional, 2004. Disponible en línea en: [http://www.espaces-transfrontaliers.org/es/publicaciones/UE\\_fiche2\\_es.pdf](http://www.espaces-transfrontaliers.org/es/publicaciones/UE_fiche2_es.pdf).
22. Comisión Europea. "Revisión intermedia de la Agenda de política social", Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2003) 312 final. Disponible en línea en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_agenda/c10117\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_agenda/c10117_es.htm).
23. Corporate Europe Observatory. "¡A por el Estel: los Intereses de la Industria Europea Occidental en la Ampliación de la UE.", Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo. Corporate Europe Observatory, 2001, pp. 8 disponible en línea en: <http://revistas.ucm.es/cee/15766500/articulos/PAPE0101220009A.PDF>.
24. Council of Europe. "Reconciling labour flexibility with social cohesion. Facing the challenge", Council of Europe Publishing, Estrasburgo, Noviembre 2005, pp. 522.
25. Cuervo, Vicente; Rosalía, María y López Menéndez, Ana Jesús. "La estrategia europea para la sociedad de la información y sus implicaciones para la formación y el empleo", en *Boletín Económico de ICE N° 2911*, del 16 al 31 de Mayo de 2007, pp.13-23. Disponible en línea en: [http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/BICE\\_2911\\_1324\\_\\_FBA81548B7E216BD4B9040317060385E.pdf](http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/BICE_2911_1324__FBA81548B7E216BD4B9040317060385E.pdf).
26. Draxler, Juraj y Mortensen, Jorgen. "Towards sustainable but still adequate pensions in the EU: Theory, Trends and Simulation", en *ENEPRI*, abril 2009, pp. 51.
27. El Acta Única Europea. Disponible en línea en: [http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_es.htm).
28. Espina Montero, Álvaro, "¿Existe Un Modelo Europeo de Empleo?: El Proceso de Luxemburgo", en *el Modelo Económico de la UE*, N.º 820, ICE, Enero-Febrero 2005, pp. 123-167.
29. Eurobarómetro. "Eurobarometer 70 Public Opinion in the European Union", en *TNS Opinion & Social*, Trabajo de campo: Octubre-Noviembre de 2008, publicación: Diciembre de 2008. Disponible en línea en: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb70/eb70\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb70/eb70_first_en.pdf).

30. Eurobarómetro. "Eurobarometer 71 Future of Europe", en *TNS Opinion*, Trabajo de campo: Junio de 2009, publicación: Enero de 2010. Disponible en línea en: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb71/eb713\\_future\\_europe.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb713_future_europe.pdf).
31. Eurostat. "Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Union 2010", Publication Office of the European Union, Luxemburgo, 2010, pp. 111. Disponible en línea en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF).
32. Eurostat. "Government finance statistics - Summary tables 1/2009", Eurostat, 2009. Disponible en línea en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-EK-09-001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-EK-09-001)
33. Eurostat. "Regions of the European Union. A statistical portrait- 2009 edition". Disponible en: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1073,46587259&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_product\\_code=KS-EP-08-001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KS-EP-08-001).
34. Feldstein, Martin S.. "The Effects of The Ageing European Population on Economic Growth and Budgets: Implications for Immigration and other Policies", en *NBER Working Paper Series*, Working Paper 12736, Cambridge, Massachusetts, Diciembre 2006, pp. 15. Disponible en línea en <http://www.nber.org/papers/w12736>.
35. Gough, Ian. "European Welfare States: Explanations and Lessons for Developing Countries", Universidad de Bath, Conferencia de Arusha: "New Frontiers of Social Policy", Diciembre 12-15, 2005, pp. 29. Disponible en línea en: <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Gough.rev.pdf>.
36. Gough, Ian. "Los Estados de bienestar europeos: lecciones para países en desarrollo", (Traduc.) Berna Wang, en *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, N° 99, 2007, pp. 13-39. Disponible en línea en: [http://pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/.../Estados\\_de\\_bienestar\\_europeos.pdf](http://pdf2.biblioteca.hegoa.efaber.net/.../Estados_de_bienestar_europeos.pdf).
37. Grasa Hernández, Rafael. "Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No.76, CIDOB, Barcelona, diciembre 2006- enero 2007, Págs. 9-46.
38. Grupo de estudios sobre las capacidades de Europa en materia de seguridad. "Una doctrina de seguridad humana para Europa", Informe de Barcelona, Presentado al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, Javier Solana. Barcelona, 15 de septiembre de 2004, en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No.76, CIDOB, Barcelona, diciembre 2006- enero 2007, Págs. 159-199. Disponible en línea en: [http://www.cidob.org/es/content/download/4491/.../76\\_anexo%5B1%5D.pdf](http://www.cidob.org/es/content/download/4491/.../76_anexo%5B1%5D.pdf)
39. Guisán, María Carmen y Aguayo, Eva. "Employment, Development and Research Expenditure in the European Union: Analisis of Causality and Comparison with the United States, 1993-2003", en *International Journal of Applied Econometrics and Quantitative Studies*, Vol.2-2 (2005), pp. 21-30. Disponible en línea en: <http://www.usc.es/~economet/reviews/ijaeqs223.pdf>.
40. Hátori, Szilvia. "Employment convergence of immigrants in the European Union", Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences Department of Human Resources, Corvinus University of

- Budapest, Budapest, 2009, pp. 35. Disponible en línea en: <http://econ.core.hu/file/download/bwp/BWP0907.pdf>.
41. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Evaluación final del programa Fiscalis 2003-2007 Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0623:FIN:ES:PDF>
  42. Mancha Navarro, Tomás e Yserte Garrido, Rubén. "La Política Regional de la Unión Europea: Quo Vadis?", en *Documento de Trabajo (DT)*, N° 28/2004, Real Instituto Elcano, 11/05/2004. Disponible en línea en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/DT28-2004](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/DT28-2004).
  43. Mancha Navarro, Tomás. "La Política Regional de la Unión Europea en el contexto del siglo XXI: una reflexión crítica", en *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, N. 1, 2001. Disponible en línea en: <http://www.gencat.cat/drep/pdfIEA/IEA000006253/IEA000006253.pdf>.
  44. Marhuenda Fluixà, Fernando. "La formación para el empleo de jóvenes sin graduado: educación, capacitación y socialización para la integración social", en *Revista de Educación*, 341. Septiembre-diciembre 2006, pp. 15-34. Disponible en línea en: [www.invenia.es/oai:dialnet.unirioja.es:ART0000115360](http://www.invenia.es/oai:dialnet.unirioja.es:ART0000115360).
  45. Martínez Rico, Ricardo. "La estrategia de Lisboa, ¿Puede y debe Europa alcanzar sus objetivos?", Documento estratégico para el Cuarto Foro Hispano-Alemán 5 y 6 de febrero, 2007, Casa Würth, Berlín, Febrero 2007, pp. 16. Disponible en línea en: [http://www.frdepino.es/documentos/Observatorios/Foro07\\_Lisboa%20ES%20final.pdf](http://www.frdepino.es/documentos/Observatorios/Foro07_Lisboa%20ES%20final.pdf).
  46. Miguélez, F. y Prieto, C. "Crisis del empleo y cohesión [sic.] social", en *Cuadernos Relaciones Laborales*, 19, 2001, pp. 223-240. Disponible en línea en: <http://revistas.ucm.es/rla/11318635/articulos/CRLA0101220223A.PDF>.
  47. Morillas Bassetas, Pol. "Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No.76, CIDOB, Barcelona, diciembre 2006- enero 2007, pp. 47-58. Disponible en línea en: <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/viewFile/55706/64992>.
  48. Muñoz de Bustillo Llorente, Rafael. "La Cohesión territorial: Unión Europea y fondos estructurales", en *Cuadernos Relaciones Laborales*, Vol. 20 Núm. 1, Universidad de Salamanca, 2002, pp. 57-96 Disponible en línea en: <http://www.dialnet.unirioja.es:ART0000106493>.
  49. Naciones Unidas. "Definitions of Human Security. United Nations Definitions". Disponible en línea en: <http://www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art1442.pdf>.
  50. Nedergaard, Peter. "Policy Learning in the European Union: The case of the European Employment Strategy", en *Policy Studies*, Vol. 27, No 4, Routledge, 2006, pp. 311-323. Disponible en línea en: <http://www.informaworld.com/smpp/content~content=a759279867~db=all>.
  51. Ortíz Lallana, Carmen. "Igualdad de derechos y oportunidades entre el hombre y la mujer en la Unión Europea", en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, N° 47, 2003, pp. 99-109, Disponible en línea en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=801139>.

52. Osuna Llana, José Luis y Bueno Suárez, Carlos. "La Evaluación de las Políticas Públicas: El Caso de las Políticas de Fomento al Empleo Estable", en *Evaluación de Políticas Públicas*, N.º 836, ICE, Mayo-Junio 2007. pp. 75-83. Disponible en línea en: [http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE\\_836\\_7583\\_\\_4BC1CA8CA0938CB2356F362577FF238A.pdf](http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_836_7583__4BC1CA8CA0938CB2356F362577FF238A.pdf).
53. Pardo García, Isabel. "Aspectos Éticos de la Política Regional", en *Ética y Economía*, N.º 823, ICE, Madrid, junio 2005, p. 56-59. Disponible en línea en: [http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE\\_823\\_5567\\_\\_7E4C1FE8AB2B65A49818AB5F77D38453.pdf](http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_823_5567__7E4C1FE8AB2B65A49818AB5F77D38453.pdf).
54. Pérez de Armiñán, Karlos. "El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No.76, CIDOB, Barcelona, diciembre 2006- enero 2007, pp. 59-77.
55. Pérez García, Ignacio y Rebollo Sanz, Yolanda. "A Structural Estimation to Evaluate the Wage Penalty after Unemployment in Europe", pp. 38. Disponible en línea en: [http://www.upo.es/econ/garcia/papers/structural\\_europe.pdf](http://www.upo.es/econ/garcia/papers/structural_europe.pdf).
56. Reglamento n° 1466/97 del Consejo relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. Disponible en línea en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/274&format=PDF&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>
57. Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, en Ámsterdam el 17 de junio de 1997 [Diario Oficial C 236 de 2.8.1997]. Disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l25021.htm>
58. Robledo, Miguel Colina. "La consolidación y el relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Más Europa, más empleo y más cohesión social. La cumbre social y el Consejo Europeo de Barcelona", en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, N° 42, 2003, pp. 25-69. Disponible en línea en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=632779>.
59. Rodríguez Cabrero, Gregorio. "Derechos Sociales en una Europa Ampliada", en *Boletín informativo trabajo social*, N°. 12, Universidad de Alcalá, 2007. Disponible en línea en: <http://www.uclm.es/bits/sumario/68.asp>.
60. Ros, María y Shwartz, Shalom H. "Jerarquía de Valores en Países de la Europa Occidental: una comparación Transcultural", en *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, N° 69, Universidad Complutense de Madrid y Universidad Hebrea de Jerusalén 1995, pp. 69-88. Disponible en línea en: [dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=758903](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=758903).
61. Sacerdote, Bruce y Feyrer, James. "Will the Stork Return to Europe and Japan? Understanding Fertility within Developed Nations", en *NBER Working Paper Series*, Working Paper 14114, Cambridge, Massachusetts, Junio 2008, pp. 31. Disponible en línea en: <http://www.nber.org/papers/w14114>.

62. Sacristán Romero, Francisco. "Políticas Laborales en España para los Inmigrantes Latinoamericanos", en *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 19, 2006, pp. 155-171. Disponible en línea en: <http://revistas.ucm.es/trs/02140314/articulos/CUTS0606110155A.PDF>
63. Sáenz Royo, Eva. "Políticas sociales prestacionales y Unión Europea", durante el segundo panel: El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y la salvaguarda de los derechos fundamentales en la Unión Europea. Comunicación presentada a las IV Jornadas Internacionales sobre Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, Zaragoza, 7 y 8 de noviembre de 2002. Disponible en línea en: [http://www.unizar.es/derecho/doctorado\\_humanos/jornadas4.html](http://www.unizar.es/derecho/doctorado_humanos/jornadas4.html).
64. Schmitt, John y Baker, Dean. "Old Europe Goes To Work: Rising Employment Rates in the European Union", Center for Economic and Policy Research, Washington D.C., Septiembre de 2006, pp. 6. Disponible en línea en: [http://www.cepr.net/documents/europe\\_2006\\_09\\_19.pdf](http://www.cepr.net/documents/europe_2006_09_19.pdf).
65. Sepp, Jüri; Kaldaru, Helje y Eerma, Diana. "Comparative Analysis of Employment Sectoral Structure in European Union Countries", en *International Review of Business Research Papers*, Vol.5 N0. 2, Marzo 2009, pp. 76-88. Disponible en línea en: <http://www.bizresearchpapers.com/6%5B1%5D.Juri.pdf>.
66. Silvera Rache. "La estrategia de la perspectiva de género", en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 19 2001, 123-147. Disponible en línea en: <http://www.invenia.es/oai:dialnet.unirioja.es:ART0000105776>.
67. Soler i Lecha, Eduard. "Redimensionar el diálogo euromediterráneo en materia de seguridad: el reto de la seguridad humana", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No.76, CIDOB, Barcelona, diciembre 2006- enero 2007, Págs. 123-142.
68. Subdirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Unión Europea. "El Pacto de estabilidad y crecimiento. Las finanzas públicas en la zona euro", Boletín Económico de ICE, N° 2905, del 16 Al 28 de Febrero de 2007. Disponible en línea en: [http://www.revistasice.info/cmsrevistasICE/pdfs/BICE\\_2905\\_320\\_354E4223573224C02BB84E5E51F4F224.pdf](http://www.revistasice.info/cmsrevistasICE/pdfs/BICE_2905_320_354E4223573224C02BB84E5E51F4F224.pdf).
69. Tadjbakhsh, Shahrbanou. "Human Security in International Organizations: Blessing or Scourge?", en *Human Security Journal*, Vol. 4, París, verano 2007, pp. 8-16. Disponible en línea en: [http://www.peacecenter.sciencespo.fr/journal/issue4pdf/issue4\\_guestEditorial\\_Tadjbakhsh.pdf](http://www.peacecenter.sciencespo.fr/journal/issue4pdf/issue4_guestEditorial_Tadjbakhsh.pdf).
70. Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, Tratado CEE - texto original (versión no consolidada), Disponible en línea en: [http://europa.eu/scadplus/treaties/eec\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/treaties/eec_es.htm)
71. Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea disponible en: [http://eurlex.europa.eu/es/treaties/dat/12002E/htm/C\\_2002325ES.003301.html](http://eurlex.europa.eu/es/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325ES.003301.html).
72. Tratado de Maastricht  
Fuente:<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:es:pdf>.
73. Wilthagen, Ton y Tros, Frank. "The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets". Disponible en: <http://www.nvf.cz/observatory/dokumenty/flexicurity.pdf>.
74. Yábar Sterling, Ana. "El Desarrollo Sostenible, Principio y Objetivo Común de la Sociedad y el Mercado, en la UE de Nuestros Días", en *Revista Foro*, No. 0, Nueva Época, pp. 79.

75. Yserte Garrido, Rubén; Mancha Navarro, Tomás y Cuadrado Roura, Juan R. "La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: Veinte Años de Avance y un Futuro Nuevo", en *Investigaciones Regionales*, número 010, Asociación de Ciencia Regional Alcalá de Henares primavera, España. pp. 246 Disponible en línea en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=28901010&iCveNum=10093>.

## Otras Fuentes

1. David Willey, Emma-Jane Kirby (*et.al.*), "Guide to Europe's pension woes", en BBC News, 17 de agosto de 2009. Disponible en línea en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6937301.stm>
2. [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/nobile\\_g\\_m/capitulo1.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/nobile_g_m/capitulo1.pdf)
3. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/the\\_euro/the\\_euro6482\\_es.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/the_euro/the_euro6482_es.htm)
4. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/objective1/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/objective1/index_es.htm).
5. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/history/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/history/index_es.htm).
6. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/object/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/object/index_es.htm).
7. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/region/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/region/index_es.htm).
8. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/why/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/why/index_es.htm).
9. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=547&langId=en>
10. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1073,46587259&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_product\\_code=KS-30-08-410](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KS-30-08-410).
11. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1073,46587259&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_product\\_code=KS-EP-08-001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KS-EP-08-001).
12. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=EU\\_MAIN\\_TREE&root=EU\\_MAIN\\_TREE/tb/t\\_general/t\\_reg/t\\_reg\\_dem/tgs00001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=EU_MAIN_TREE&root=EU_MAIN_TREE/tb/t_general/t_reg/t_reg_dem/tgs00001)
13. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1996,39140985&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=REF\\_TB\\_population&root=REF\\_TB\\_population/t\\_popula/t\\_pop/t\\_demo\\_gen/tps00001](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=REF_TB_population&root=REF_TB_population/t_popula/t_pop/t_demo_gen/tps00001)
14. [http://europa.eu/abc/budget/future/index\\_es.htm#build](http://europa.eu/abc/budget/future/index_es.htm#build)
15. [http://europa.eu/abc/budget/working/index\\_es.htm](http://europa.eu/abc/budget/working/index_es.htm)
16. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/community\\_employment\\_policies/em0021\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/em0021_es.htm).

17. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/community\\_employment\\_policies/em0007\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/em0007_es.htm).
18. [http://europa.eu/pol/socio/index\\_es.htm](http://europa.eu/pol/socio/index_es.htm).
19. [http://europa.eu/pol/tax/overview\\_es.htm](http://europa.eu/pol/tax/overview_es.htm)
20. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/635&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>.
21. [http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg\\_tasks\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg_tasks_es.htm)
22. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s70000.htm>
23. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s70000.htm>
24. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/s70000.htm>
25. <http://homepage.ntlworld.com/peter.micklem/euro/costsandbenefits.htm>
26. <http://indh.pnud.org.co/files/rec/nuevasdimensionesSH1994.pdf>
27. [http://www.barcelona2004.org/esp/banco\\_del\\_conocimiento/documentos/ficha.cfm?idDoc=99](http://www.barcelona2004.org/esp/banco_del_conocimiento/documentos/ficha.cfm?idDoc=99)
28. <http://www.breakingnews.ie/ireland/eu-policy-document-criticised-443353.html>
29. <http://www.dicoruna.es/ipe/congreso-chronos/es>
30. <http://www.ecb.int/mopo/strategy/html/index.en.html>
31. <http://www.ecb.int/mopo/strategy/html/index.en.html>
32. <http://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/13907/03/06/UE-busca-evitar-enfrentamiento-entre-paises-por-ley-de-servicios.html>
33. <http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/contentmgr.cfm?docId=242727&docTipo=1&orderby=docid&sortby=ASC>.
34. [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Milan/desaloja/noche/200/gitanos/elpepuint/20091119elpepuint\\_16/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Milan/desaloja/noche/200/gitanos/elpepuint/20091119elpepuint_16/Tes)
35. [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Politica/mujeres/elpepiint/20080411elpepiint\\_5/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Politica/mujeres/elpepiint/20080411elpepiint_5/Tes).
36. [http://www.elpais.com/articulo/opinion/Europa/estancada/elpepiopi/20080815elpepiopi\\_2/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/Europa/estancada/elpepiopi/20080815elpepiopi_2/Tes)
37. [http://www.elpais.com/articulo/opinion/responsabilidad/proteger/elpepiopi/20090724elpepiopi\\_5/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/responsabilidad/proteger/elpepiopi/20090724elpepiopi_5/Tes)
38. [http://www.elpais.com/articulo/portada/economia/europea/tambalea/elpepipri/20080815elpepipor\\_3/Ts](http://www.elpais.com/articulo/portada/economia/europea/tambalea/elpepipri/20080815elpepipor_3/Ts)
39. [http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Discriminada/mujer/madre/elpepisoc/20100105elpepisoc\\_1/Ts](http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Discriminada/mujer/madre/elpepisoc/20100105elpepisoc_1/Ts).
40. [http://www.euromesco.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=245&Itemid=68&lang=en](http://www.euromesco.net/index.php?option=com_content&task=view&id=245&Itemid=68&lang=en)
41. <http://www.eurunion.org/espanol/EUFocusEsp/EUFocus-EMU-Jan2009Esp.doc>
42. <http://www.globalsecurity.org/military/world/spending.htm>
43. <http://www.humansecurity-chs.org>
44. [http://www.ichrp.org/files/reports/25/113\\_report\\_es.pdf](http://www.ichrp.org/files/reports/25/113_report_es.pdf).

45. [http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/.../ICRC\\_002\\_0954.PDF](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/.../ICRC_002_0954.PDF)
46. <http://www.lse.ac.uk/Depts/global/Publications/BalkansWorkshopReportHelsinki.pdf>
47. <http://www.scielo.br/pdf/csp/v23s2/03.pdf>
48. <http://www.socialwatch.org/es/informesTematicos/77.html>
49. <http://www.uv.es/vjaime/Eca%20UE/Presentaciones%20temas/Union%20Europea%20T4.pf>
50. <http://www8.madrid.org/gema/fmm/monogra14.htm>