

# Comunidad democrática de derechos

César A. Velázquez Becerril

I

ANTE LA SERIE DE TRANSFORMACIONES aceleradas en las que se debaten los actuales sistemas políticos, las propuestas democráticas adquieren particular interés al medir sus limitaciones y posibilidades para proponer posibles soluciones ante problemáticas globales que cuestionan seriamente su efectividad real en la búsqueda por promover *arreglos* para la paz y el respeto de los derechos fundamentales. En las modificaciones de los regímenes de poder, autoridad y toma de decisiones políticas, la globalización parece trasladar cierta competencia de los Estados nacionales al mercado y determinados actores internacionales, generando algunos vacíos de poder político que es indispensable recuperar.

La propuesta de un orden internacional de convivencia pacífica en forma de una «república federal mundial» (O. Höffe) o de una «democracia constitucional internacional» (L. Ferrajoli) que se sustente en un nuevo ordenamiento jurídico mundial en forma de «modelo de gobernabilidad cosmopolita» (D. Held), resulta un referente esencial para medir la madurez y profundidad de nuestras democracias, pero también el alcance y solidez de nuestros acuerdos federales.<sup>1</sup> Dentro de estas propuestas que buscan ampliar las perspectivas democráticas de convivencia más allá de los referentes del Estado nacional, sin duda la Unión Europea (UE) se constituye en uno de las tentativas más interesantes que hay que revisar y aprender de sus experiencias.

Los estudios sobre los diversos aspectos que atañen al complejo proceso de integración de la UE se han intensificado en los últimos años. No es de extrañar, pues se trata de uno de los principales intentos por enfrentar algunos de

los problemas que están generando la globalización económica, el pluralismo cultural y la revolución tecnológica de las comunicaciones. Así como la severa crisis que enfrenta el paradigma del Estado nacional y la democracia liberal de tipo representativa, y dentro de estos aspectos políticos sin duda la cuestión de la *ciudadanía* y los *derechos sociales* se constituyen en temas fundamentales.

En *Ciudadanía y derechos sociales en el proceso de integración política de la Unión Europea* el Dr. Gabriel Pérez realiza un detenido y puntual análisis sobre el difícil proceso que ha llevado a la conformación de una complicada comunidad que, pese a los riesgos y escollos que enfrenta —que en ocasiones asemejan auténticos abismos irreparables— da muestra de una vocación política a toda prueba. El autor parece prevenir desde el inicio contra cualquier mirada complaciente e idealizante de un complejo proceso, con indudables matices clarososcuros, pero tendiente con demasiada facilidad hacia la recuperación de utopías de las que nuestros tiempos aún guardar amargos recuerdos.

II

El libro está organizado en seis capítulos que mediante un puntual análisis histórico, sociológico y político permite introducirnos en la cuestión fundamental del proceso político de integración de la UE a partir del estatuto que cumple en el mismo la ciudadanía y los derechos sociales.

En el capítulo I se reconstruye la naturaleza del Estado nacional europeo y la formación de la ciudadanía dentro de este naciente contexto. A través de los ejemplos representativos y paradigmáticos de Gran Bretaña, Estados Unidos y

Francia, el autor revisa la conformación de la nacionalidad y el papel determinante que cumple la representación política. Elementos fundamentales que son posibles a partir del establecimiento de un espacio de identidad nacional dentro de una unidad política territorial soberana. Dentro de este complejo entramado destacan las funciones determinantes que bien a cumplir la deliberación, la representación y el marco jurídico internacional de los derechos humanos.

Así, el Estado nacional territorial soberano va acompañado de la conformación de una ciudadanía que se expresa en el plano político, legal y nacional. A este respecto, el autor destaca el papel determinante que viene a jugar la clase trabajadora y los sindicatos, actores destacados que contribuyen intensamente en el avance de la consolidación de un Estado democrático de derecho.

El capítulo II aborda la construcción del Estado de derecho y la base social para el desarrollo de los estados europeos. Se analizan los elementos y objetivos que impulsan la generación del proyecto social keynesiano. La cuestión nodal de los derechos sociales fundamentales se aborda a partir del análisis crítico de las propuestas teóricas de Thomas H. Marshall, autor obligado para comprender los sistemas de derechos que acompañan a las democracias actuales.

En cuanto a la construcción histórica del Estado de bienestar, el autor deja en claro lo poco útil que resulta el centrarse en un modelo ideal del Estado de bienestar, lo que resulta válido es más bien revisar la existencia de las diversas formas o modalidades en que los diferentes países concretizaron su lógica, fines y principios. Por lo cual, sería más útil y preciso hablar de *diversos tipos de estados de bienestar*, considerando los cambios económicos, sociales y políticos que buscan generar; los compromisos sociales y políticos que el Estado esté dispuesto a asumir, lo lleva a recuperar una visión *re-valorativa* de la persona como ciudadano de derechos y obligaciones.<sup>2</sup>

En el capítulo III se enfoca en analizar el surgimiento y las características principales que definen al modelo político-económico del Estado de Bienestar. Resulta de particular interés la comprensión del periodo histórico en donde el Estado nacional pretende combinar crecimiento económico sostenido y responsabilidad social efectiva. Este tipo de modelo keynesiano permitía en cierta medida la conformación de una ciudadanía y la promoción de los derechos sociales esenciales.

Sucede que este modelo entra en una profunda crisis durante los años setenta con la crisis económica de aquellos años que cuestiona seriamente este modelo, que sin duda

con todas las dificultades y deficiencias que pueden señalarse resulta uno de los intentos de mayor interés por lograr los equilibrios necesarios entre bienestar social y crecimiento económico.<sup>3</sup>

Esta crisis se acentúa con la emergencia del modelo e ideología neoliberal de los años ochenta que cuestiona seriamente las pretensiones subsidiarias y de protección del Estado de bienestar, ante la asunción de compromisos que lo rebasan e imposibilitan para su efectivo funcionamiento económico. Pero a la vez, como no deja de señalar el Dr. Pérez, termina cuestionando peligrosamente los derechos sociales en la promoción de la competencia económica del mercado. Lo que resulta de particular riesgo, pues «la tentativa de hacerlos efectivos mediante la predisposición de garantías y procedimientos jurídicos más eficaces no puede ignorar una profunda transformación de la estructura económica y social» (142).

El capítulo IV se ocupa de revisar el contexto particular en el que la UE intenta realizar su integración e interacción específicas. Puesto que la globalización se refiere a transformaciones estructurales que afectan y transforman todos los niveles de la vida actual; sin duda el proceso activo de la globalización económica, el pluralismo cultural y la revolución tecnológica de las comunicaciones están transformando nuestra comprensión de la política, de los efectos que ésta genera en la «función soberana» del Estado nacional territorial y en la posible efectividad democrática que logran alcanzar nuestras comunidades políticas.

La intensificación de las tensiones que subyugan actualmente al Estado nacional, la incapacidad que muestra para resolver determinados problemas en los que se ve implicado y la fuerte interdependencia que lo terminan limitando, lo llevan a negociar y compartir niveles de poder con actores internacionales que restringen su autoridad y la toma de decisiones efectivas. Todos estos elementos sin duda merman profundamente la capacidad de las comunidades políticas para controlar y consolidar su realidad democrática, que luego se ve reducida a las exigencias del mercado y al impacto mediático de la comunicación política.

Los capítulos V y VI enfocan propiamente el problema central de la unificación europea en sus diversos aspectos, pero principalmente en el ámbito político institucional. El primero de estos capítulos se dedica a reconstruir históricamente el proceso de integración de la UE mediante el seguimiento pormenorizado de los diversos tratados que han ido conduciendo –no sin dificultades y notorias insuficiencias– la conformación de una problemática Constitución

europea en ciernes. Sin dejar de reconocer que se trata de uno de los principales y más interesantes intentos por conformar una integración pluralista que pretende considerar diversos aspectos que abarquen los ámbitos económico, social, cultural y político, buscando conseguir un acuerdo de colaboración y respeto entre sus países miembros y mediante el establecimiento de un marco jurídico, el peso de su origen meramente económico y comercial marcan las dificultades para poder concretizar auténticos avances democráticos.

El arreglo institucional resulta fundamental para el acuerdo jurídico que permita integrar en una comunidad pluralista y para romper con una lógica luego demasiado centrada en el poder del Estado nacional. En efecto, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la UE, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y el Banco Europeo de Inversiones, pretenden servir del andamiaje que logre soportar tanto el funcionamiento interno como externo en la búsqueda por ampliar la perspectiva del «Estado democrático de derecho» más allá de las restricciones de territorio nacional soberano.

En esta perspectiva, los antecedentes democráticos y federales de la geopolítica europea resultan indispensables para avanzar en un ámbito que por fuerza parte de un *arreglo contractual* que posibilite diversos niveles de poderes compartidos, logrando sensibles avances tanto en las *funciones del mercado*, como en el de la *regulación financiera* y la *participación solidaria*. Quedando pendiente por consolidar en el futuro la función de *defensa europea* (205–206). Insistiendo, en buena medida todos estos avances tendrán que concretizarse en el arreglo jurídico–político que termine integrando y complementando funcionalmente las constituciones nacionales particulares con la Constitución europea unitaria.

En el último capítulo que cierra el libro el autor aprovecha la rica revisión histórica que ha realizado al introducir-

nos en la enriquecedora discusión jurídica y política sobre la compleja conformación de la integración europea, para meternos de lleno a la cuestión sustancia de la conformación de la *ciudadanía europea* y de los *derechos sociales* a partir de la revisión de los artículos que se enfocan en particular a estas cuestiones de la Carta de los Derechos Fundamentales. El autor realiza una puntual crítica ante el desfase que



De la serie Xochimilco

muestra el perfil de ciudadano europeo y la implementación de los derechos sociales que formalmente establece la Carta y la situación real que subsiste dentro de comunidad.<sup>4</sup> Sin duda son algunos de los resabios e insuficiencias que pese a los indudables avances y logros que se han conseguido, tiene que enfrentar y superar la UE mediante avances significativos en la búsqueda de la ampliación y consolidación democrática.

Aquí también el autor analiza los retos e implicaciones que enfrenta este intento de búsqueda por *renovar* un nuevo Estado de Bienestar y tomando como ejemplo el aspecto laboral en la perspectiva de un acuerdo jurídico y político equilibrado que logre enfrentar los diversos problemas en los que se debate actualmente la UE.

«Los Estados miembros están adoptando medidas activas y preventivas. El objetivo es llegar a ofrecer a todos los jóvenes

y adultos desempleados algunas oportunidades de empleo o formación antes que pasen 6 o 12 meses desempleados. Se están introduciendo progresivamente medidas tendentes a mejorar los sistemas fiscales y de prestaciones sociales, para ofrecer incentivos a favor de la incorporación a la vida laboral de mujeres y trabajadores con edad superior a los 50 años. No obstante, es necesario que los Estados miembros sigan avanzando por este camino. La formación permanente debe ser el punto central de la estrategia de empleo, en un contexto de progreso técnico que incide significativamente en la organización del trabajo» (276).

Al final del libro se señalan algunas estrategias que permiten enfrentar algunos de estos retos para posibilitar un auténtico *modelo social europeo*: 1) la necesidad de un *nuevo contrato laboral*; 2) una nueva forma de imaginar los *ciclos vitales de las personas*; 3) un nuevo *acuerdo social de género*; y 4) la participación e integración de todas las partes de la *comunidad política* (véase 275–276).

La cuestión de la ciudadanía europea y de los derechos sociales fundamentales se constituye en un asunto de mayor relevancia para establecer el perfil que está tomando la conformación de esta unidad pluralista europea. La calidad y profundidad de este nuevo ordenamiento de profunda raigambre democrática —que intenta transitar del formalismo normativo de las estructuras a la concretización real de la calidad de vida de los «ciudadanos laborales»— tiene que pasar por fuerza por el crisol del derecho y la política.

### III

Una de las cuestiones centrales que enfrenta este proceso de integración es a búsqueda de la forma de conseguir establecer la necesaria cuestión social para la acción política sin negar o reducir el pluralismo que la termina constituyendo como *comunidad política de los diferentes*. Es decir, cómo lograr combinar la estrategia pragmática con el formalismo flexible de la democracia constitucional en la conformación de *proyecto social europeo*. La apuesta política y comprensiva del autor le permite transitar entre la recuperación activa de una ciudadanía europea con derechos sociales fundamentales claros y el fortalecimiento de un arreglo democrático que logre combinar tanto el ejercicio libre y autónomo de los integrantes como el crecimiento económico sostenido y la alta competitividad en los mercados, incluyendo el fortalecimiento y la profesionalización del trabajo.

Resulta un acierto que en su análisis el autor intente vincular diversas perspectivas sobre los complejos problemas que encierra dicho proyecto de ampliación y profundización

democrática, pero sin perder de vista que es el eje de la *política reflexiva* el que permite articular las varias aproximaciones en un abordaje mucho más rico y problematizador. En otras palabras, de lo que se trata es de generar las condiciones de una nueva política social más integral que permita responder tanto al crecimiento económico como a los compromisos sociales del Estado en una abierta y específica perspectiva jurídica.<sup>5</sup>

Si bien se suele oponer la configuración de los derechos sociales fundamentales y las pretensiones económicas y financieras del mercado, ¿será posible conciliar estas dos perspectivas que parecen conducir hacia metas diferentes?, pero si es así ¿cómo llevar esto a la realidad? No cabe duda que este proceso complejo que cuestiona seriamente los fundamentos del modelo del Estado de bienestar, establece en buena medida el perfil de nuestro mundo actual; hasta cierto punto todos nuestros conflictos políticos y económicos actuales transitan por esta vía.

En el centro de la discusión se encuentra la problemática de la búsqueda de la mejor forma de constitución justa del poder político y la acción cooperativa de los integrantes de una comunidad de ciudadanos. Se insiste en la necesidad de implementar democracias más deliberativas y participativas, que desde el rigor formalista que la caracteriza permita generar una política democrática de los ciudadanos como agentes de derechos fundamentales. De tal forma que el asunto de la *justicia política* como idea u «horizonte de sentido» que permita la constitución de un ordenamiento político de igual rendimiento para todos los ciudadanos con pleno derecho y del respeto mutuo en la diversidad. De aquí también el tema del papel que viene a cumplir la *justicia* para la construcción de las *identidades políticas* en la formación de comunidades democráticas que pretenden construir unidades políticas de sentido que respete y acepte las diversidades culturales que la componen. Pues no hay que olvidar que «las posiciones extremas terminan desembocando en callejones sin salida...» (142).

Para ello, la concretización de la llamada Constitución europea —como estructura formal acordada que permite determinar el tipo de vínculo que se establece entre los ciudadanos por medio de los derechos fundamentales y la forma de *organización federativa* de los niveles compartidos de poder— se torna una cuestión urgente para definir a la vez el *sistema de garantías* que permita darle cuerpo político a esta unión democrática de países que pretenden contrarrestar algunos de los efectos negativos de la globalización económica en marcha.

Podemos decir en términos generales, *Ciudadanía y derechos sociales en el proceso de integración de la Unión Europea* resulta ser una contribución interesante en el debate actual de la teoría política entorno al papel del ciudadano, sus inalienables derechos sociales y la necesidad de renovar y ampliar nuestra perspectiva democrática. El nivel de análisis de los capítulos es bueno, recuperando una pluralidad de enfoques que permiten introducirnos en el debate abierto, pero sin dar concesiones al relativismo superficial y a las explicaciones simplistas –luego tan en boga en nuestro momento–. Sin duda se trata de un trabajo que invita a reflexión seria y clara –pero sin dejar de problematizar constantemente su objeto de análisis– sobre un tema fundamental de nuestro tiempo.

Son éstas y algunas otras cuestiones torales, que los lectores tendrán que descubrir en un diálogo abierto y enriquecedor con el autor de esta obra comentada, las que le otorgan un valor adicional en la búsqueda que nos permita recuperar un espacio de deliberación abierto para reconsiderar la consolidación de la democracia constitucional moderna, una plena ciudadanía política ampliada y un sistema de garantías de los derechos sociales fundamentales, para la constitución de una política democrática más acorde a las necesidades y retos del siglo XXI.

#### Notas

<sup>1</sup>Kymlicka y Staehle insisten en la necesidad de ampliar nuestra teoría política para hacerla más compleja y multidimensional que nos permita: (a) apreciar mejor la importancia de los Estados nacionales para la teoría política moderna; (b) reconocer la presencia constante del *nacionalismo de las minorías* en las democracias; y (c) la necesidad de ampliar y desplazar nuestras democracias en una dimensión más *cosmopolita* (véase W. Kymlicka y C. Staehle: «Cosmopolitismo, Estado–nación y nacionalismo de las minorías: un análisis crítico de la literatura reciente», en [http://www.bibliojuridica.or/libros/1/5/3.pdf#search='will%20kymlicka']).

<sup>2</sup>«Hay dos estrategias argumentativas para la justificación de la responsabilidad social del Estado. Mientras que una argumentación de carácter absoluto pretende mostrar que la responsabilidad social es una función válida de un Estado independiente de los demás principios de una coexistencia justa, la argumentación funcional sigue la línea desarrollada hasta ahora. Considerar al Estado como una condición para la realidad de justicia y muestra que sin determinados elementos propios del Estado social las libertades fundamentales no alcanzan una realidad histórica adecuada. De acuerdo con la legitimación fundamental, el Estado social es una estrategia de la justicia política» [véase O. Höffe: *Justicia política. Fundamentos para una filosofía crítica del derecho y del Estado*, Barcelona, Paidós (Col.

Pensamiento Contemporáneo, núm. 69), 2003, 191].

<sup>3</sup>Véase, por ejemplo, Anthony Giddens: *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, México, Taurus, 2000, pp. 12–24 y 132–140; Gosta Esping–Andersen: *Fundamentos sociales de las Economías Postindustriales*, Barcelona, Ariel, 2000 y Pierre Rosanvallon: *La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia*, Bs. As., Manantial, 1995.

<sup>4</sup>Esta problemática de desfase la aborda autores como L. Ferrajoli y D. Held al señalar la fricción que se establece entre los «derechos ciudadanos particulares» y los «derechos humanos universales», abriendo la necesidad de plantearnos la posibilidad de una ciudadanía universal o cosmopolita. Véase L. Ferrajoli: *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2004, pp. 116–119 y D. Held: *Un pacto global. La alternativas socialdemócrata al consenso de Washinton*, Madrid, Taurus, 2005, pp. 152–154.

<sup>5</sup>Diversos autores como E. W. Böckenförde, L. Ferrajoli, E. Díaz, F. J. Laporta, han insistido en ver al Estado de Derecho como en *artificio racional* que logra articular coherentemente valores éticos–políticos diversos e instituciones que han ido conformando a lo largo de los dos últimos siglos en nuestras comunidades políticas los ordenamientos jurídicos y la cultura constitucional (derechos individuales, procesos democráticos, igualdad social y económica de los ciudadanos), que constituyen la síntesis creativa de todo nuestro *sistema jurídico* más maduro. «El Estado de derecho es la institución jurídico–política de la democracia. Con aquel se trata de convertir la *legalidad* (normas, Constitución) el sistema de valores (libertad como base) que caracteriza a la *legitimidad* democrática. Los modos de esa específica interacción entre legalidad y legitimidad han ido variando en la historia de la modernidad, desde un núcleo común fundamental, en la medida también en que ambas han ido avanzando en la consecución de un mayor apoyo fáctico social, es decir, en *legitimación*» (E. Díaz: «Estado de Derecho y legitimidad democrática», en E. Díaz y J. L. Colomer (eds.): *Estado, justicia, derechos*, Madrid, Alianza Editorial (Col. Manuales / Filosofía y Pensamiento, núm. 075).

PÉREZ PÉREZ, Gabriel, *Ciudadanía y derechos sociales en el proceso de integración política de la Unión Europea*, México, EÓN / UAM–Azcapotzalco / CONACYT, 2006, 293 pp.

CÉSAR A. VELÁZQUEZ BECERRIL. Profesor investigador del área de Polemología y Hermenéutica del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Correo electrónico: cavelaz@correo.xoc.uam.mx