

Sociedad civil y acción colectiva en Europa: 1948-2008

Pilar Folguera

Universidad Autónoma de Madrid

Resumen: El objetivo de este trabajo es analizar, desde un enfoque histórico, la potencialidad que tienen las organizaciones y redes europeas para incidir en las instituciones y obtener un mayor reconocimiento de los derechos de ciudadanía. Se parte del siguiente planteamiento: los avances en el reconocimiento progresivo de derechos de ciudadanía en la Unión Europea no pueden ser entendidos sin analizar la acción colectiva que, desde diferentes perspectivas, ha influido ante las instituciones europeas y los Estados miembros para ampliar el espectro de estos derechos reconocidos en los tratados comunitarios y el conjunto de leyes comunitarias. Se toman como marco de análisis dos periodos clave: desde los años previos a la constitución de la Comunidad Económica Europea hasta 1957 y, tras un periodo de estancamiento e incluso de retroceso del discurso público sobre Europa, los años ochenta, años en los que se produce una profunda transformación en las formas de trabajo y una importante institucionalización en la acción colectiva, propiciada e impulsada por las propias instituciones europeas.

Palabras clave: sociedad civil, acción colectiva, movimiento europeo, ciudadanía europea, democratización, Europa.

Abstract: The purpose of this study is to analyse, from a historical perspective, the potential that the European organisations and networks have for influencing institutions and gaining greater recognition with respect to citizens' rights. The process shall be as follows: the advances made regarding the progressive recognition of citizens' rights within the European Union cannot be fully comprehended without first analysing the collective action that, from different perspectives, has had an effect upon the European institutions and EU Member States and led to them

expanding the spectrum of these rights, which are recognised in both the EU treaties and its laws in general. The framework within which the analysis is carried out consists of two key periods: from the years prior to the constitution of the European Economic Community up to 1957 and, following a period of stagnation, one might even say regression, with respect to public debate on Europe, the eighties, a decade which saw a profound transformation in the approach to work within the EU coupled with a significant institutionalisation with respect to collective action, an institutionalisation both fostered and driven by the institutions themselves.

Keywords: Civil Society, collective action, European Movement, European citizenship, democratization, Europe.

Introducción

Las elecciones europeas del 7 de junio de 2009 iniciaron una nueva etapa en la construcción europea definida por el alejamiento de los ciudadanos del proyecto originario de la Unión Europea. La elevada abstención y los resultados electorales hicieron evidente la reticencia de la ciudadanía europea hacia las instituciones y hacia los Estados miembros, que no han sabido definir una voz unánime ante la crisis económica y los graves problemas derivados de ella. En este clima de desconfianza hacia la Unión Europea, solventado el escollo irlandés tras el referéndum del 3 de octubre de 2009, el nuevo Tratado de Lisboa, tratado que ha sido definido como un «texto minimalista, pero que al menos debe permitir una estabilidad y una voz común en el exterior»¹, puede iniciar una nueva vía de reconstrucción de la confianza de la ciudadanía en la Unión Europea. A pesar de las dificultades de contar con posiciones comunes en los diferentes aspectos de la agenda comunitaria, debemos plantearnos como tema de análisis cuál puede ser el coste de *la no Europa*, y cabe preguntarse qué sería de la ciudadanía europea *sin Europa* y *sin la vigilancia europea*, y qué sería de los valores democráticos y los principios que han hecho posible la consolidación del Estado de Bienestar en Europa sin la acción colectiva de sus ciudadanos. Las dificultades en el proceso de ratificación del Tratado reflejan en cierta medida el distanciamiento progresivo de la ciudadanía respecto de la política tradicional; crisis del sistema clá-

¹ VILA, B.: *El País*, 2 de junio de 2009.

sico de los partidos políticos como sistema de representación de los intereses de la ciudadanía y falta de credibilidad sobre la capacidad de la Unión Europea de afrontar retos comunes.

No es ajeno a este hecho un factor sociológico de relevancia, tal como apunta Ruzza: las generaciones que vivieron la Segunda Guerra Mundial y que confiaron en el proyecto europeo como el elemento clave para garantizar la paz en Europa y superar el proceso de reconstrucción económica han desaparecido hoy o bien tienen escasa presencia en el panorama político². La disolución del bloque soviético también ha contribuido a eliminar el sentimiento de miedo hacia el comunismo. En el caso español, las razones que indujeron a la sociedad española a apoyar sin fisuras la adhesión a la Unión Europea como garantía para consolidar el proceso de transición hacia la democracia hoy no se identifican con las opiniones de las nuevas generaciones.

Las nuevas ampliaciones se perciben por parte de los ciudadanos de Europa occidental como una carga y no como una garantía de paz y prosperidad. Los jóvenes reciben las iniciativas comunitarias más como una imposición que como normas que pueden colaborar en la mejora de sus problemas de desempleo y deficiente formación. En términos culturales, se producen en diversos países y regiones europeas brotes de nacionalismo que se orientan en dirección inversa a los ideales universalistas y supranacionales que impulsaron los primeros pasos de la historia de la Comunidad Europea.

En este contexto, la propuesta de este trabajo es analizar, desde una perspectiva histórica, la potencialidad que tienen las organizaciones y redes europeas para incidir en las instituciones y obtener un mayor reconocimiento de los derechos de ciudadanía en el conjunto de los países miembros. Concretamente, nos proponemos estudiar la influencia de los movimientos sociales europeos en la definición y consecución de los derechos de ciudadanía en el marco de la Unión Europea. Partimos del siguiente planteamiento: los avances en el reconocimiento progresivo de derechos de ciudadanía en la Unión Europea no pueden ser entendidos sin analizar la acción colectiva que, desde diferentes perspectivas, ha incidido ante las instituciones europeas y los Estados miembros para ampliar el espectro de estos derechos reconocidos en los tratados comunitarios y el conjunto de

² RUZZA, C.: *Europe and civil society. Movement's coalitions and European Governance*, Manchester, Manchester University Press, 2004, p. 8.

leyes comunitarias. En el mismo sentido, los avances y retrocesos en la consecución de derechos no pueden entenderse sin estudiar la estrecha interrelación existente entre la acción colectiva de las organizaciones sociales y la permeabilidad y sensibilización del sistema social y político de la Unión Europea hacia las demandas sociales.

Partimos de la siguiente propuesta: el conjunto de movimientos sociales, grupos de interés público y diferentes ONG ha llevado a cabo una profunda transformación de sus competencias y formas de trabajo. Se ha producido una mayor especialización técnica y jurídica, y la mediación prima frente a la movilización. Paralelamente, los grupos de acción colectiva han llevado a cabo un acelerado proceso de institucionalización propiciado e impulsado por las propias instituciones, ya que el diálogo permanente con los mismos legitima la actuación del sistema institucional de la Unión Europea ante la ciudadanía europea y ante los propios Estados, reticentes en algunos casos a poner en práctica las políticas y normas comunitarias. Por ello, la institucionalización de la acción colectiva transcurre de forma paralela a los deseos de legitimación de las instituciones europeas ante la ciudadanía.

Hemos elegido como ámbito de estudio el marco geopolítico de la Unión Europea y como marco cronológico, coincidiendo con Kaelble³, dos periodos clave: desde los años previos a la constitución de la Comunidad Económica Europea hasta 1957 y, tras una fase de estancamiento e incluso de retroceso del discurso público sobre Europa, se retoma, en una segunda etapa que se inicia a partir de los años ochenta, coincidiendo fundamentalmente con la redacción del Tratado de Ámsterdam, la Carta Europea de Derechos Fundamentales y la Constitución Europea, el posicionamiento y presión por parte de la ciudadanía europea ante las instituciones comunitarias.

Los antecedentes de esta investigación se encuentran en publicaciones anteriores, realizadas de forma colectiva o individual, que me han ayudado en estos años a definir la importancia de la acción de los grupos de mujeres en el ámbito comunitario y la importancia crucial que han tenido en la definición de las políticas de igualdad. En «La instauración del modelo social» y en «Gestación y consolidación de los derechos de ciudadanía en Europa»⁴, así como en «El futuro de la

³ KAELBLE, H.: *Caminos hacia la democracia. Los déficits democráticos de la Unión Europea*, Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 123-138.

⁴ Los antecedentes de esta investigación se encuentran en FOLGUERA, P.: «La instauración del modelo social», en OREJA AGUIRRE, M.: *El Tratado de Ámsterdam. Aná-*

Unión Europea», expresaba algunas ideas complementarias que aparecen reflejadas en trabajos individuales sobre el futuro de la Unión Europea desde una perspectiva de género⁵. En «La equidad de género en el marco internacional y europeo»⁶ analizaba el carácter cambiante del concepto de derechos humanos y la ampliación de su significado, al tiempo que la ciudadanía define sus necesidades y sus aspiraciones en relación con ellos, y los diferentes niveles de protección de los derechos de las mujeres considerados como derechos humanos en el ámbito internacional, representado por Naciones Unidas, y en el marco europeo, a partir del Consejo de Europa, la Unión Europea y el marco estatal⁷.

Marco teórico

La investigación que abordamos en estas páginas se sitúa en un triple ámbito teórico y metodológico: la construcción de los derechos de ciudadanía en el marco europeo, ciudadanía y género, y acción colectiva y cambio social.

El debate sobre los derechos de ciudadanía ha sido ampliamente tratado en los últimos años, tanto en ámbitos académicos como en el de la política institucional y las organizaciones sociales. En este debate subyace un trasfondo social que se refleja de forma especial en cada

lisis y comentarios, Madrid, McGraw-Hill, 1998. Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación llevado a cabo por investigadores de diferentes disciplinas en torno al seguimiento y análisis de las propuestas procedentes de las instituciones nacionales y comunitarias, partidos políticos, organizaciones sindicales y grupos de interés en torno a la redacción del Tratado de Ámsterdam durante 1995. Los documentos en formato papel fueron depositados en el Centro de Documentación Europea (Facultad de Derecho, Universidad Complutense). FOLGUERA, P.: «Gestión y consolidación de los derechos de ciudadanía en Europa», en PÉREZ CANTÓ, P. (ed.): *También somos ciudadanas*, Madrid, Ediciones de la Universidad Autónoma, 2000, pp. 245-291.

⁵ FOLGUERA, P.: «El futuro de la Unión Europea», *Historia*, 6 (2000), pp. 108-126, y «Las mujeres en la Europa social», *Ágora. Revista de Ciencias Sociales*, 4 (2000), pp. 57-73.

⁶ FOLGUERA, P.: «La equidad de género en el marco internacional y europeo», en MAQUIEIRA, V. (ed.): *Mujeres, globalización y derechos humanos*, Madrid, Cátedra, 2006.

⁷ FOLGUERA, P.: «Spanish Women within the European Framework: New Challenges and Opportunities», en SOTELO, E. (ed.): *New Women of Spain*, Munster, LIT Verlag, 2005; FOLGUERA, P. (dir.): *El feminismo en España. Dos siglos de historia*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, 2006.

uno de los países europeos. Todos ellos poseen, en todo caso, líneas conductoras de características similares: crisis del Estado de Bienestar; aumento del gasto social, debido fundamentalmente al envejecimiento de la población; incremento de las demandas por parte de diferentes colectivos, desempleados, mujeres, ancianos, inmigrantes, etcétera. Por ello, en cada país perteneciente a la Unión Europea o bien al ámbito más amplio del Consejo de Europa, el nivel de protección de los derechos de ciudadanía es muy diferente. Estas diferencias se deben a multitud de factores: históricos, económicos y muy especialmente sociales, en el sentido de que en cada uno de estos países, el grado de integración de los interlocutores sociales en el conjunto de la sociedad civil es muy diferente, al igual que el grado de representatividad de los mismos y la legitimidad que se les reconoce por parte de los poderes políticos. Es incuestionable, no obstante, que la progresiva europeización de los derechos de ciudadanía ha servido de salvaguarda frente a las tendencias desreguladoras de los Estados que forman parte de la Unión Europea y del Consejo de Europa. En los últimos quince años, los diferentes tratados comunitarios —Maastricht, Ámsterdam, Niza y Lisboa—, así como la Carta Social Europea suscrita en el ámbito del Consejo de Europa, han incluido de forma expresa los derechos de ciudadanía en un intento de transformar la Comunidad Europea en la *Europa de las ciudadanas y los ciudadanos*.

La polémica sobre la existencia de varios ámbitos de cobertura y de actuación de los derechos de ciudadanía en Europa no solamente se ha producido en los foros políticos y sociales, sino también ha tenido lugar en estos años en el espacio académico. Lamentablemente, la extensión de este trabajo no nos permite desarrollar este aspecto de forma pormenorizada, por tanto, solamente podemos recordar aquí las iniciales aportaciones de Raymond Aron⁸, que en los años setenta se mostraba contrario a admitir la posibilidad de una ciudadanía supra-

⁸ ARON, R.: «Is Multinational Citizenship Possible?», *Social Research*, 41 (1974), pp. 638-659, se muestra reticente a admitir la existencia de una ciudadanía de carácter multinacional en la Comunidad Económica Europea. HABERMAS, J.: «Por qué Europa necesita una Constitución», *New Left Review*, 11 (2001), pp. 5-25, aporta nuevos argumentos para la polémica. Obras de indiscutible consulta, en cuanto a ciudadanía se refiere, son TURNER, B. S., y HAMILTON, P. (eds.): *Citizenship: Critical Concepts*, Londres, Routledge, 1998, y PÉREZ LEDESMA, M.: «Ciudadanos y ciudadanía. Un análisis introductorio», en PÉREZ LEDESMA, M. (comp.): *Ciudadanía y democracia*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 2000, pp. 1-35.

nacional, posibilidad sin duda condicionada en esos años por el carácter netamente económico de la CEE. Las importantes reticencias de Aron para aceptar la posibilidad de una «ciudadanía multinacional», y más concretamente de una ciudadanía de la Comunidad Europea, se basaban en el argumento de que, en la entonces CEE, los derechos cívicos y políticos de ciudadanía poseían una dimensión estrictamente nacional, mencionando expresamente el derecho al voto o el derecho a la libertad de expresión, mientras que los derechos económicos, reconocía Aron, tienden a transformarse en transnacionales. Conviene recordar aquí que Aron escribe este artículo antes de ser redactados y ratificados el Acta Única, el Tratado de Maastricht, el Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza y el Tratado de Lisboa, tratados éstos en los que se reconoce ampliamente la ciudadanía nacional y la ciudadanía europea. En este sentido, las aportaciones más recientes de Habermas nos facilitan claves para el mejor entendimiento de la polémica sobre la existencia de una ciudadanía europea. Habermas se muestra partidario de la existencia de los Estados-Nación como garantía para mantener los grandes logros democráticos de la sociedad europea, al tiempo que se muestra partidario de «avanzar más allá de sus propios límites» como «condición previa tanto de una autonomía privada real como de una ciudadanía democrática». Para Habermas, «una nación de ciudadanos no debe confundirse con una comunidad de destino configurada por un origen, un lenguaje y una historia comunes», destacando en este sentido la importancia de «la emergencia de una sociedad civil europea, la construcción de una esfera pública a escala europea y la formación de una cultura política que pueda ser compartida por todos los ciudadanos europeos»⁹.

En los últimos años se despliegan nuevas perspectivas que analizan la ciudadanía en una sociedad cambiante como la europea, en la que la existencia de continuas corrientes migratorias y la vigencia de diferentes políticas de inmigración de los países europeos hacen de todo punto imposible el establecimiento de derechos de ciudadanía comunes a los más de cuatrocientos millones de ciudadanos y residentes de la Unión Europea. En especial, caben destacar las aportaciones de Kymlicka y Norman¹⁰. Igualmente, partiendo de las pro-

⁹ HABERMAS, J.: «Por qué Europa necesita...», *op. cit.*, p. 18.

¹⁰ KYMLICKA, W., y NORMAN, W.: *Citizenship in diverse societies*, Oxford, Oxford University Press, 2000, y ELEY, G.: *Un mundo que ganar. Historia de la izquierda en Europa, 1850-2000*, Madrid, Crítica, 2003.

puestas de T. H. Marshall y Bottomore, que definen la evolución y alcance de los derechos fundamentales en los diferentes colectivos y clases sociales¹¹, deben recordarse algunas de las más importantes críticas que desde las ciencias sociales se han llevado a cabo sobre el concepto de ciudadanía y algunas de las aportaciones más lúcidas con las que cuenta el feminismo académico en este campo.

En efecto, como muy bien ha señalado Paul Close¹², los recientes análisis sobre ciudadanía han sido objeto de numerosas críticas por parte de la teoría feminista, en el sentido de que el concepto de ciudadanía es definido desde la óptica masculina y no contempla la realidad específica de las mujeres como sujetos de diferentes derechos que los hombres. En este sentido, el concepto de ciudadanía que se vincula con derechos, con acceso a, con pertenencia a una comunidad o pertenencia a una nación o Estado exige un análisis desde la perspectiva de género que refleje el desigual acceso, por parte de hombres y mujeres, a una serie de derechos fundamentales. En esta perspectiva, Claire Wallace afirma que las mujeres no son ciudadanas en el mismo sentido que los hombres, ya que éstos obtienen beneficios y servicios en nombre de la familia, de forma que en muchos casos las mujeres acceden a los derechos de ciudadanía a través de sus consortes¹³. En esta línea, O'Connor¹⁴ nos recuerda que la crítica feminista sobre la ciudadanía destaca la necesidad de redefinir los análisis convencionales, en el sentido de abordar la crítica del actual Estado de Bienestar desde una perspectiva de género, ya que las mujeres no participan plenamente de los mismos derechos de ciudadanía que los hombres, derechos que continúan siendo definidos a partir de la desigual distribución de recursos, distribución vinculada al poder.

Más interesante aún para el tema que nos ocupa es la crítica de Alisa del Re¹⁵, que, partiendo del clásico análisis de T. H. Marshall, nos recuerda que *a las mujeres se les ha privado de una serie de derechos consagrados como universales y fundamentales*, produciéndose,

¹¹ MARSHALL, T. H.: *Citizenship and social class*, Londres, Pluto Press, 1992.

¹² CLOSE, P.: *Citizenship, Europe and change*, Londres, MacMillan Press, 1992.

¹³ WALLACE, C.: «The concept of citizenship. An overview», *Slovak Sociological Review* (1993), p. 25.

¹⁴ O'CONNOR: «Citizenship, Welfare State and Stratification», *Current Sociology*, 44-2 (1996), p. 90.

¹⁵ DEL RE, A.: «Droits de citoyenneté, une relecture de T. H. Marshall», *Women's Studies*, 25 (1994), pp. 28-42.

en palabras de Eleane Vogel-Polsky¹⁶, una *ciudadanía tardía e inacabada* que incluso tiene lugar en las democracias occidentales que forman parte de la Comunidad Europea.

Los estudios sobre los movimientos sociales y su capacidad para influir en la vida pública han sido objeto de interés por parte de la historia, la ciencia política y la sociología. Concretamente, el concepto de *acción colectiva* ha sido utilizado en todas estas disciplinas. Nuestra propuesta se sitúa en el contexto de los trabajos en torno a la historia de los movimientos sociales, de los grupos de interés y el análisis de las políticas públicas como un complejo articulado que interrelacionan mutuamente.

En efecto, la relación entre la sociedad civil, los movimientos sociales y las políticas de los gobiernos ha sido estudiada a partir de un número creciente de trabajos, entre los que deben mencionarse muy especialmente los de Cohen y Arato¹⁷. Para estos autores, la sociedad civil, que incluye grupos que conectan el ámbito de los intereses sociales con el institucional¹⁸, estructurada en torno a organizaciones de diverso tipo, constituye un tercer nivel de acción política que toma relevancia frente al creciente desinterés por la militancia política en partidos políticos y el creciente individualismo de las nuevas generaciones de europeos frente a la actuación de los Estados o de las instancias supranacionales que orientan su actuación fundamentalmente en aspectos económicos. Puede afirmarse, por tanto, que la sociedad civil, representada a partir de la actuación de diversos tipos de grupos institucionalizados o semi institucionalizados, cumple un papel clave en la representación y defensa de los «intereses difusos» de amplios sectores de la población.

Sobre esta base, Balme, Chabanet y Wright definen la acción colectiva de manera extensiva como «el conjunto de comportamientos de compromiso, de movilización, de representación y de negociación a partir de los cuales se definen sus intereses sociales y ejercen su influencia política»¹⁹, y conciben la acción colectiva como «el comportamiento interactivo del compromiso, la movilización, la repre-

¹⁶ VOGEL POLSKY, E.: «Le citoyenneté revisitée», *Les femmes et la citoyenneté européenne*, Luxemburgo, CEE-DGV, 1994, pp. 1-41.

¹⁷ COHEN, J. L., y ARATO, A.: *Sociedad civil y teoría política*, México, FCE, 2000.

¹⁸ RUZZA, C.: *Europe and civil society...*, *op. cit.*, p. 10.

¹⁹ BALME, R.; CHABANET, D., y WRIGHT, V. (dirs.): *L'Action collective en Europe*, París, Presses de Sciences Po, 2002, p. 27.

sentación, la negociación y la capacidad de influencia de los diferentes grupos sociales en la definición de las políticas públicas». Por tanto, en el complejo contexto de una sociedad democrática nos encontramos con todo un abanico de comportamientos individuales y colectivos en los que coincide la cooperación con el conflicto y la participación con la negociación.

Años después, en 2008, dos de estos autores, Balme y Chabanet²⁰, definen la *acción colectiva* como la «organización, promoción y defensa de los intereses sociales a partir de la actuación de los grupos de interés (acción de los *lobbies*) y los movimientos sociales (protestas sociales) de forma que ambos mantiene una acción coincidente y de forma continua». Para estos autores, la acción colectiva «se refiere a la combinación de los elementos institucionales, políticos, sociológicos y cognitivos».

El interés de los trabajos de Balme y Chabanet se basa fundamentalmente en el desarrollo de análisis comparados sobre la acción colectiva en Europa y su interacción con el desarrollo de las políticas públicas, a la vez que estudian el impacto de los diferentes sistemas políticos europeos en el desarrollo y evolución de la acción colectiva en la Unión Europea. En este mismo sentido, Balme y Chabanet toman elementos de análisis de Olson²¹, que afirma que la existencia de intereses compartidos no supone de forma inmediata la actuación en defensa de los intereses colectivos. Para Olson, la acción colectiva no depende en primera instancia de la intensidad de los intereses, sino en mayor medida de las interacciones entre los diferentes grupos y la capacidad de las redes de motivar a los individuos a la movilización. A partir de los trabajos pioneros de Olson, contamos con una cuantiosa literatura sobre este tema, en especial para el caso de Estados Unidos y las experiencias de carácter empírico que se han producido en este país²².

La mayoría de estos trabajos hace referencia a la evolución de los procesos políticos definidos en razón de las decisiones políticas de

²⁰ BALME, R., y CHABANET, D.: *European Governance and Democracy. Power and protest in the EU*, Boulder, Rowman and Littlefield Publishers, 2008, p. 21.

²¹ OLSON, M.: *The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

²² Algunos de los trabajos más significativos son los de BAUMGARTNER, F. R., y LEECH, B. L.: *Basic Interests: Interest Groups in Politics and Political Science*, Princeton, Princeton University Press, 1998, y PETRACCA, M. (ed.): *The Politics of Interest: Interested Groups Transformed*, Boulder, Westview Press, 1992.

los partidos o de las instituciones y en torno a las leyes o las exigencias presupuestarias y económicas, pero en escasas ocasiones las investigaciones se refieren a la influencia de los grupos de interés y su capacidad para interactuar con otros grupos para influir en la definición de las políticas públicas de carácter social. Una excepción la encontramos en el trabajo de autores como Schmitter, para el caso europeo, en el que se lleva a cabo un análisis comparado de la potencialidad de la intermediación para la resolución de conflictos entre la sociedad civil y las estructuras del poder político²³.

La historia de los movimientos sociales nos aporta también nuevas luces sobre la relevancia de la acción colectiva y de las movilizaciones colectivas para explicar los procesos democratizadores de los diferentes sistemas políticos²⁴. Charles Tilly destaca la dimensión de las condiciones necesarias y, quizás, suficientes para que se produzca un proceso de democratización: la difusión transnacional de las ideas y las prácticas democráticas, un cierto grado de unidad nacional, un Estado autónomo y eficiente, crecimiento económico, aumento de la densidad organizativa de la sociedad civil y movilización de las clases subordinadas en nombre de los derechos colectivos y de participación política²⁵. La democracia, de acuerdo con Tilly, no se reduce a un estado mental, a un conjunto de leyes o a una cultura en común. Consiste en unas relaciones sociales activas y cargadas de significado entre individuos y grupos que comparten su conexión con un gobierno específico.

Tilly entiende que en el análisis sobre la democratización en un proceso político deben tenerse en cuenta varios elementos coincidentes en el tiempo: las *políticas públicas*, que comprenden todas las interacciones visibles entre actores políticos constituidos; la *contienda política*, que incluye todas las actuaciones reivindicativas colectivas discontinuas que se dirigen entre sí los actores políticos constituidos,

²³ SCHMITTER, P.: «Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America», en BERGER, S. (ed.): *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

²⁴ Cf. los trabajos de TILLY, Ch.: *Class conflict and collective action*, Beverly Hills, Sage Publications, 1981; *The contentious French*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press, 1986; *From contention to democracy*, Lanham, Rowman and Littlefield, 1998; *Contentious politics*, Boulder, Paradigm Publishers, 2007, y *Social movements, 1768-2008*, Boulder, Paradigm Publishers, 2009.

²⁵ TILLY, Ch.: *Contienda política y democracia en Europa, 1650-2000*, Barcelona, Hacer, 2007, p. 10.

y las relaciones ciudadanía-agentes, que comprenden las interacciones entre los súbditos de un gobierno dado y los agentes establecidos de ese gobierno.

Existen mecanismos que incrementan la amplitud, la igualdad, el cumplimiento y la seguridad de las obligaciones mutuas entre ciudadanos y agentes de gobierno: formación de coaliciones entre sectores de las clases dirigentes y actores políticos constituidos que en ese momento se encuentran excluidos del poder. Tilly apunta que en Europa las movilizaciones, a menudo, se producen a partir de la exclusión política que se establece a partir de diferentes categorías políticas definidas en función de la clase, el género o la religión.

La democratización consiste en el cambio de las relaciones ciudadanía-agentes sociales y políticos: su mayor extensión amplía, iguala, potencia el control colectivo de los ciudadanos sobre los medios de gobierno y extiende la protección de los ciudadanos frente a las actuaciones arbitrarias de los agentes de gobierno. Las asociaciones voluntarias y las formas institucionales no constituyen en sí mismas la base de la democracia; no obstante, «en ocasiones sirven de herramienta para hacer avanzar un régimen hacia la consulta amplia, igualitaria y vinculante de la población en general, o sea, hacia la democracia»²⁶.

No obstante, como muy bien ha resaltado, entre otros autores, McLaughlin²⁷, la estricta existencia de grupos de interés de carácter transnacional no garantiza de forma automática la posibilidad de ejercer influencia sobre las instituciones comunitarias responsables de diseñar las políticas. Por el contrario, algunos objetivos son difíciles de alcanzar debido a la complejidad del proceso de toma de decisiones de la Comunidad Europea y la específica y diferente estructura del sistema de división de poderes que debe coordinarse con los diferentes sistemas parlamentarios europeos.

En el caso concreto que nos interesa, la acción colectiva en la Unión Europea, la interacción se hace más compleja si tenemos en cuenta los diferentes niveles de acción política: marco comunitario, marco de los Estados miembros, marco regional y los diferentes tipos de interacción entre estos niveles políticos y los numerosos grupos de acción colectiva —grupos de interés y movimientos sociales existen-

²⁶ *Ibid.*, p. 246.

²⁷ McLAUGHLIN, A. M.: *The European automobile industry: multilevel governance, policy and politics*, Londres, Routledge, 1999.

tes en la Unión Europea, grupos que en la mayoría de los casos poseen una relación estable con los diferentes ámbitos políticos—.

La consideración de los diferentes niveles de actuación por parte de la sociedad civil es especialmente relevante en una coyuntura en la que la abstención en las elecciones nacionales y europeas es creciente y en la que la volatilidad electoral, definida como los cambios en la preferencia de voto, del electorado europeo es cada vez mayor. Recordemos que la participación total del electorado de los 27 países miembros ha descendido de 61,99 por 100 en las primeras elecciones directas en 1979 al 43 por 100 en junio de 2009²⁸.

En este sentido deben destacarse las nuevas formas de transnacionalización que se están produciendo en Europa. A partir de 1957, en los primeros años de consolidación de la CEE, la relación entre las instituciones europeas y la sociedad civil, las protestas colectivas, las denominadas «euro huelgas»²⁹, responden en gran medida a un proceso de transnacionalización de las relaciones económicas como reacción a las estrategias empresariales de las multinacionales europeas y norteamericanas o bien a los grupos de presión existentes en Bruselas³⁰. Actualmente existen en torno a 900 asociaciones y grupos de interés de carácter europeo; este hecho refleja la relevancia de la creciente interacción entre estos grupos que representan intereses diversos y las instituciones comunitarias, lo que supone el acceso relativamente directo de amplios sectores de la sociedad a los objetivos y políticas de la Unión Europea y un instrumento de estructuración del sistema político de la Unión³¹.

²⁸ En efecto, la participación ha descendido progresivamente desde 1979 hasta 2009. Los resultados han sido los siguientes: 61,99 por 100 en 1979, 58,98 por 100 en 1984, 58,40 por 100 en 1989, 56,67 por 100 en 1994, 49,51 por 100 en 1999, 45,47 por 100 en 2004 y 43 por 100 en 2009. Cf. <www.europarl.europa.eu>.

²⁹ Algunas de las más relevantes fueron las protestas de los agricultores en torno a la implantación progresiva de la Política Agraria Común, las manifestaciones en Francia, España y Alemania a comienzos de la década de 1980 contra el proyecto de reestructuración de la empresa Gillette o la huelga de 1998 de los trabajadores ferroviarios europeos con motivo de la normativa comunitaria de nueva regulación del sector.

³⁰ COMISIÓN EUROPEA, 2004. Según datos de la Comisión Europea existen en Bruselas en torno a 900 asociaciones y redes de carácter europeo. Cf. <<http://europa.eu/comm/secretariat/sgc/lobbies/tabledom.htm>>.

³¹ Algunas de las obras más relevantes sobre el desarrollo del sindicalismo en Europa son EBBINGHAM, E.: *Trade Unions in Western Europe since 1945*, Londres,

La europeización progresiva de las políticas nacionales ha generado el desarrollo de los grupos de interés y de las redes transeuropeas, pero paralelamente ha tenido lugar una disminución sustancial de las acciones de movilización y protesta por parte de las organizaciones políticas y sociales europeas. Imig y Tarrow³² destacan que en este hecho incide de forma determinante la insuficiencia de condiciones macro estructurales y culturales favorables a la acción colectiva y, en especial, la necesidad de una concordancia entre redes sociales, identidades colectivas y contextos políticos. Rucht identifica otro tipo de aspectos que limitan la europeización de la protesta y la movilización: el papel preponderante de los gobiernos nacionales en el proceso político europeo, la complejidad de las instituciones y del proceso de toma de decisiones en la Unión Europea, las dificultades de organización y de coordinación de los actores sociales, que se encuentran muy segmentados, y la falta de estructuración de la opinión pública europea en torno a las movilizaciones³³. Entre los grupos de interés que ponen en marcha acciones colectivas ante las instituciones europeas, los llamados «grupos vinculados a los intereses públicos» han crecido de forma sustantiva a partir de los años ochenta hasta constituir el 23,4 por 100 de los grupos de acción colectiva ante las instituciones europeas, de acuerdo con los datos aportados por Balme, Chabanet y Wright³⁴.

Sociedad civil y acción colectiva en Europa. El Movimiento Europeo

En la primera etapa de la acción colectiva en Europa es necesario destacar la actuación del Movimiento Europeo. Los fundadores e impulsores de los primeros grandes movimientos europeos que se desarrollan después de la Segunda Guerra Mundial son personalidades que pertenecen a equipos dirigentes del periodo de entreguerras

McMillan Referent, 2000, y ROBERT, J. L., y WRIGLEY, Ch.: *The emergence of European unionism*, Burlington, Ashgate, 2004.

³² IMIG, D., y TARROW, S.: *Contentions, European Protests and Politics in an Emerging Polity*, Boston, Rowman and Littlefield Publishers, 2001, p. 27.

³³ RUCHT, D.: *German unification, democratisation and the role of social movements: a missed opportunity*, Berlín, Wissenschaftszentrum. 1995.

³⁴ BALME, R.; CHABANET, D., y WRIGHT, V. (dirs.): *L'Action collective...*, op. cit., p. 29.

y a círculos políticos más o menos cercanos al poder, bien procedentes de círculos intelectuales o bien de redes de influencia anteriormente mencionadas. Concretamente el Movimiento para la Europa Unida, creado por Winston Churchill en enero de 1947, contaba con miembros tan activos como Julian Amery o Harold Macmillan. En Francia, el *Conseil Français pour l'Europe Unie* estuvo presidido por Raoul Dautry y más tarde por Françoise Poncet³⁵. La Unión Parlamentaria Europea, órgano interparlamentario europeo, tuvo como secretario general a Kalergi y muchos de los futuros dirigentes surgirían de esta organización y tendrían un papel relevante en el proceso de fundación de la Comunidad Económica Europea.

Es importante resaltar la existencia de toda una generación de pioneros que surgen de los movimientos europeístas, de los círculos políticos y económicos, de las redes intelectuales asociadas a la construcción europea que coincidirán en el espacio y en el tiempo con hombres de una nueva generación que desarrollarán, después de la Segunda Guerra Mundial, el proyecto europeo. Entre ellos, muchos eran altos funcionarios y pertenecían a gabinetes ministeriales y a las direcciones generales administrativas, ostentaban los cargos de inspectores de finanzas o se trataba de jóvenes expertos que participaban en la negociación para la creación de la OEEC y la CECA³⁶.

Uno de los primeros núcleos de presión que se crean en los primeros años de construcción de la Comunidad Económica Europea es el Movimiento Europeo. Sus orígenes se remontan a julio de 1947, momento en el que la causa de una Europa unida se apoyaba en personalidades como Winston Churchill y Duncan Sandys a partir del *United European Movement*, una plataforma de coordinación de las organizaciones fundadas a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial que entre el 17 y el 20 de julio organizaron en París el congreso del *Committee for the Coordination of the European Movements*, que reagrupaba a la *Ligue Européenne de Cooperation Économique (LECE)*, *L'Union Européenne de Fédéralistes (UEF)*, *L'Union Parlementaire Européenne (UPE)*, así como los comités ingleses y franceses del *United European Movement*. Posteriormente se reunieron en París el 10 de noviembre de 1947 tomando el nombre de *Joint International*

³⁵ DU REAU, E.: *Europe des Élites? Europe des peuples. La construction de l'espace européen. 1945-1960*, París, Presses de La Sorbonne, 1998, p. 130.

³⁶ BOSSUAT, G.: *Les fondateurs de l'Europe*, París, Belin, 1994.

Committee for European Unity, manteniendo este nombre hasta el congreso de La Haya³⁷.

En mayo de 1948 el congreso de La Haya, organizado por el *Joint International Committee of the Movements for European Unity*, presidido por Winston Churchill, acordó la creación de un movimiento europeo que coordinara la acción de los diferentes movimientos pro europeístas existentes en ese momento, que tomó el nombre de Movimiento Europeo el 25 de octubre de 1948 en Bruselas, siendo elegido presidente Duncan Sandys, y Leon Blum, Winston Churchill, Alcide de Gasperi y Paul-Henry Spaak presidentes de honor³⁸. Todas las organizaciones europeas se adhirieron al Movimiento Europeo. El objetivo fundamental era el de coordinar la acción de las diferentes organizaciones internacionales ya constituidas y de representarlas ante los gobiernos. El Movimiento Europeo, constituido como un organismo privado, estuvo formado inicialmente por 26 consejos nacionales, de los cuales once estaban constituidos por exiliados políticos de Europa central y España. Todos ellos estaban coordinados por un consejo, un buró ejecutivo y un secretario internacional. Entre sus objetivos destacaban el estudio de los problemas políticos, económicos, técnicos y culturales planteados por la unión de Europa y la información y movilización de la opinión pública en favor de la construcción europea. Sus primeros presidentes de honor fueron Leon Blum, Winston Churchill, Alcide de Gasperi, P. H. Spaak, Robert Schuman, Koudenhove Kalergi y Konrad Adenauer³⁹.

Los movimientos fundadores del Movimiento Europeo —*Ligue Européenne de Coopération Économique, Mouvement Libéral pour l'Europe Unie, Mouvement Socialiste pour les États-Unis de l'Europe, Nouvelles Équipes Internationales* y *Union Européenne des Fédéraliste*— partían de supuestos federalistas e integradores. Muy activo en el plano doctrinal, el Movimiento Europeo organizó numerosas manifestaciones temáticas. En febrero de 1949, el Congreso Político de Bruselas⁴⁰ definió los derechos individuales, familiares y sociales susceptibles de ser jurídicamente garantizados por una carta europea de los derechos del hombre. Dos meses más tarde, la Conferencia Económica de Westminster discutió las cuestiones monetarias y fijó las

³⁷ Historical Archives of the European Union (HAEU), ME 45.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

bases de una futura unión europea de pagos. Favorables a la puesta en marcha de *pools* de industrias de base, los miembros del Movimiento Europeo acordaron proponer la creación de un Comité Económico y Social Europeo⁴¹.

Las diferentes posiciones en el contexto del Movimiento Europeo se hicieron evidentes a partir de abril de 1949 con motivo de la Conferencia de Westminster. Las diferentes tendencias, liberal, dirigista, socialista, mantuvieron posiciones enfrentadas. Los liberales destacaban la importancia de la libre convertibilidad de las monedas y de la libre circulación de hombres, de capitales y de mercancías, lo que sería posteriormente el objetivo del mercado común, mientras que los socialistas rechazaban la idea de que las empresas industriales no podrían desarrollarse más que por el control de un organismo europeo, planteamientos que más tarde encontraremos en el momento de creación de la CECA.

Definir el papel de impacto del Movimiento Europeo en los primeros años de la historia de Europa constituye una empresa compleja si tenemos en cuenta que el Movimiento Europeo es una organización no gubernamental, constituida por movimientos de elite, que oscila entre constituirse como un club, preservando su unidad e intentando conciliar una posición unitaria ante los gobiernos, y la opción de defender la independencia de posiciones de los diferentes movimientos que lo constituyen. Su trayectoria después de los años cincuenta puede considerarse, cuando menos, de cierta confusión ideológica y de una capacidad limitada de presión ante el rápido proceso que se vive en Europa a partir de 1950. Recordemos que en el periodo de negociación de la CECA y a partir del momento en que se deja aparte el proyecto de la Comunidad Europea de Defensa, en el Movimiento Europeo se definirán dos grupos claramente diferenciados: de una parte, aquellos que reclamaban la participación de su país en una estructura supranacional, y de otra, aquellos que, aunque no se oponían a la existencia de estructuras supranacionales, se mostraban reticentes a la cesión de competencias por parte de sus países respectivos.

Durante la etapa posterior a 1952 el Movimiento Europeo estuvo profundamente afectado por la evolución de la situación de Europa y

⁴¹ Para un análisis más pormenorizado sobre el significado de los movimientos transnacionales en los primeros años de gestación de la CEE, FOLGUERA, P.: «El debate en torno al modelo de construcción europea en Francia, Italia, Alemania y España (1930-1950)», *Historia y Política*, 21 (2009), pp. 17-53.

aún hoy es difícil evaluar su impacto político. Jean Monnet nunca estuvo asociado al Movimiento Europeo, por las ambigüedades de sus propuestas y su carácter muy poco representativo. El Movimiento Europeo reveló a partir de la década de los cincuenta su incapacidad para organizarse en un organismo central, independiente y militante, y en un grupo de influencia y de penetración en medios especializados. Se mantuvo como una simple combinación de fuerzas nacionales e internacionales y perdió poco a poco su papel de vanguardia, de iniciativa y de acción. La disciplina de organización era un término proscrito en nombre de la autonomía de las organizaciones constituyentes y la voluntad de acción muy mediatizada por las personalidades políticas que en algunos casos se incorporaron a las instancias comunitarias.

Los movimientos que formaban parte del Movimiento Europeo tenían una base de militancia muy débil y limitada frente a las organizaciones políticas y a los partidos políticos de los cuales en algunos casos sus miembros formaban parte. No obstante, cabe destacar que muchas de las personalidades intelectuales e individuos que se mantuvieron al margen de los partidos políticos crearon una base de opinión y de referencia obligada en lo que fue el desarrollo de las comunidades europeas en los años cincuenta y sesenta. Desde la perspectiva de una Europa federal, el Movimiento Europeo ha influido de forma relevante en momentos clave de la Unión Europea, como la lucha por la elección directa del Parlamento Europeo, durante la gestación y redacción del Tratado de la Unión o el fallido Tratado Constitucional.

La europeización de la acción colectiva: nuevas demandas de la ciudadanía, 1985-1999

A partir de los años ochenta se inicia una nueva etapa en la interlocución social entre las instituciones y las organizaciones y redes europeas. La integración de carácter económico que había definido los Tratados de Roma da paso a una nueva etapa en la que la ciudadanía europea exterioriza su voluntad a partir de nuevas formas de expresión y manifiesta sus demandas mediante la actuación de los movimientos, que se refleja en movilizaciones, pero muy especialmente a partir de un ejercicio participativo que tiene como objetivo configurar

una nueva democracia representativa. Autores como Ruzza⁴² definen diferentes formas de organización y de actuación en estos años: organizaciones no gubernamentales, diferentes ONG, organizaciones sociales como los sindicatos de carácter europeo, grupos de presión y grupos de interés público. En efecto, se desarrollan nuevas competencias legales y técnicas, y nuevas formas de trabajo que se orientan mucho más hacia la mediación y negociación que a la movilización.

Es preciso destacar que hoy la mayoría de las actuaciones cerca de las instituciones europeas posee un contenido netamente político o económico, bien desde la perspectiva de los intereses empresariales, bien desde los sindicatos. Agricultores, empresarios, pymes, banca, servicios, intereses territoriales, profesiones liberales y sindicatos constituyen el grueso de grupos con sede estable en Bruselas. Pero debe tenerse en cuenta que aunque la acción colectiva de grupos de interés público es minoritaria no debe desdeñarse su capacidad para transformar la realidad social, cultural o medioambiental. En este sentido pueden destacarse, por la eficacia de sus actuaciones, los movimientos en defensa del medio ambiente. Desde los años sesenta, cuando comenzó a definirse una política medioambiental en la CEE, se han aprobado en torno a 200 reglamentos, directivas y decisiones que han sido muy eficaces a la hora de poner a la Unión Europea a la cabeza de la política medioambiental mundial⁴³.

Las intensas negociaciones realizadas durante la Conferencia Intergubernamental de 1996 culminaron en el Tratado de Ámsterdam⁴⁴. Éste modificó el texto de los tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea a partir de una versión consolidada de ambos. La génesis de este nuevo Tratado comenzó en junio de 1994 con la convocatoria de un Grupo de Reflexión previo a la Conferencia Intergubernamental responsable de la redacción del Tratado que finalizó el 17 de junio de 1997 y fue firmado por los dirigentes europeos el 2 de octubre. Durante los años 1998-1999 fue objeto de ratificación por parte de los quince Estados miembros y entró en vigor en mayo de 1999.

⁴² RUZZA, C.: *Europe and civil society...*, *op. cit.*

⁴³ ROOTES, Ch.: *Environmental protest in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

⁴⁴ PÉREZ GONZÁLEZ, M.: «La Unión Europea y sus principios básicos», en OREJA AGUIRRE, M. (ed.): *El Tratado de Ámsterdam. Análisis y comentarios*, vol. 1, Madrid, McGraw-Hill, 1998.

El objetivo originario de este Tratado era abordar la reforma institucional que permitiera hacer frente a las previsibles ampliaciones a los países de Europa central y del este. Bulgaria, Chipre, Hungría, Polonia, República Checa, Rumania, Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Eslovaquia y Eslovenia habían presentado su candidatura y era indispensable adaptar el tamaño, competencias y procedimiento de toma de decisiones a la compleja realidad de veintisiete países que poseían lenguas diversas, tradiciones políticas diferentes y niveles económicos desiguales. En él se establecen unos principios básicos generales de la Unión Europea: «La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros» (art. 6).

Mención específica merece el desarrollo de los derechos sociales. El artículo 136 del TCE señala: «el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo (...) una protección social adecuada, el diálogo social», y en el artículo 137 la Comunidad Europea se compromete a apoyar y completar la acción de los Estados miembros en estos ámbitos. En efecto, la protección del empleo y los derechos sociales constituía en esos años una de las principales preocupaciones de la ciudadanía europea. Recordemos que a partir de 1992 y hasta la recuperación económica que comienza a producirse a partir de 1996 se destruyen unos cinco millones de empleos en Europa. Por ello el Tratado de Ámsterdam abordó desde diversos ámbitos medidas relativas al empleo y derechos sociales, seguridad, libertad y justicia, medioambiente, sanidad y derechos de los consumidores. Concretamente, la promoción del empleo pasa a formar parte de los objetivos de la Unión Europea y se convierte en una «cuestión de interés común» (art. 2 del TCE). El nuevo objetivo es alcanzar «un alto nivel de empleo» sin comprometer la competitividad de la Unión (art. B del TEU). En este sentido, la definición por parte de la Unión de una estrategia europea y de los Estados miembros de programas nacionales para el empleo, evaluados cada año por el Consejo, permitió reducir de forma importante las cifras de desempleo en Europa, especialmente el femenino⁴⁵.

De igual forma, el principio de igualdad entre mujeres y hombres se consolida en los tratados a partir de su mención expresa dentro de

⁴⁵ Los textos completos de los tratados en OREJA AGUIRRE, M.: *El Tratado de Ámsterdam...*, op. cit., vol. 2.

los fines de la Comunidad (art. 2 del TCE) y de la introducción de un nuevo apartado en el artículo 3 que hace referencia al «compromiso de la Comunidad de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover la igualdad». Igualmente, a partir del artículo 13 la Comunidad se compromete a «adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual». A todo ello debe añadirse la referencia expresa del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo *o para trabajo de igual valor*, citado en el artículo 141 del TCE.

Todas estas medidas fueron el resultado de la acción conjunta de numerosas aportaciones por parte de las organizaciones no gubernamentales que coincidían en denunciar el distanciamiento existente entre la política comunitaria y la ciudadanía, así como la ausencia de una auténtica democracia participativa que impulsara el reconocimiento de las ONGs como interlocutores sociales. En ocasiones, la acción de estos grupos de carácter diverso se expresó mediante coaliciones, como es el caso específico del *Forum de la Sociedad Civil*, que impulsó propuestas como «la Unión Europea debe estar fundada en el pueblo», «la Unión debe garantizar la paz y la democracia» o «impulsar un desarrollo sostenible»⁴⁶, y en las que se integraron grupos y redes del más amplio espectro temático e ideológico, lo que multiplicó su capacidad de actuación y su eficacia, de forma que muchas de sus demandas se incluyeron en el Tratado. Ejemplos clave de la actuación de estas redes de interés cívico fueron la *Lliason Committee*, que en 1995 manifestaba, en relación con la cooperación internacional: «*In terms of the IGC's legal and institutional role, the EU institutions will have the responsibility of working towards equitable and sustainable relations with the south and East. The Eu which emerges from the IGC process will be the EU which NGO's will challenge to implement basic principles of equity in its development, foreign affairs and other policies*»⁴⁷, y el *Euro Citizen Action Service (ECAS)*, que en cooperación con numerosas redes y asociaciones presentó hasta 300

⁴⁶ PERMANENT FORUM OF THE CIVIL SOCIETY: *Brussels appeal for the construction of a Europe for everyone*, 26 de noviembre de 1996, <www.europa.eu.int/en/agenda/igc-home>.

⁴⁷ LLIASON COMMITTEE: *Position Statement on the IGC*, 20 (1995), <www.europa.eu.int/en/agenda/igc-home>.

propuestas ante la IGC en relación con la ciudadanía europea, especialmente en aquellos casos en los que los ciudadanos no se encuentran vinculados a un trabajo asalariado, son jubilados, estudiantes o emigrantes⁴⁸.

Consulta pública y acción colectiva. La Carta Europea de Derechos Fundamentales y el Tratado de Niza

El Tratado de Niza, acordado en el plano político en el Consejo Europeo de Niza el 11 de diciembre de 2000 por los Jefes de Estado o de Gobierno, se firmó el 26 de febrero de 2001, fue el resultado de once meses de negociaciones llevadas a cabo en la Conferencia Intergubernamental (CIG) iniciada en febrero de 2000 y entró en vigor el 1 de febrero de 2003. El aspecto más relevante para el tema que nos ocupa es el proceso de elaboración de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a lo largo del año 2000, que teóricamente podía suponer un avance importante en el reconocimiento de los derechos de ciudadanía en el marco europeo. Así, basándose en un *marco jurídico ya establecido y vinculante*, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron en el Consejo Europeo de Colonia del 3 y 4 de junio de 1999 establecer una Carta de los Derechos Fundamentales con el fin de «poner de manifiesto la importancia sobresaliente y el alcance de los mismos ante los ciudadanos de la Unión»⁴⁹.

A juicio del Consejo Europeo, la Carta debía incluir los derechos de libertad e igualdad y los principios procesales fundamentales, tal como se recogen en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y el conjunto de los textos constitucionales de los Estados miembros, e incluirse a partir de ese momento como derechos generales del derecho comunitario. La Carta, propuso el Consejo Europeo, debería también incluir los derechos básicos que corresponden únicamente a los ciudadanos de la Unión Europea. La Carta, a juicio del Consejo, debería tener en cuenta también los derechos económicos y sociales tal como aparecen en la *Carta Social Europea* de 1961 y en la *Carta Comunitaria de los*

⁴⁸ EUROPEAN CITIZEN ACTION SERVICE (ECAS): <www.ecas.org>.

⁴⁹ CONSEJO EUROPEO: *Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 29 de marzo de 2000, <<http://db.consilium.eu.int>>.

Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989, como queda reflejado en el artículo 136 del TCE del Tratado de Ámsterdam.

Para poder elaborar este proyecto de Carta, el Consejo Europeo acordó crear un órgano *ad hoc* compuesto por representantes de distintas instituciones⁵⁰. El objetivo de este órgano fue el de redactar un proyecto de *Carta de los Derechos Fundamentales* que el Consejo Europeo propondría al Parlamento Europeo y a la Comisión para su proclamación con el fin de determinar si la Carta debía incorporarse a los tratados que previsiblemente finalizaban su revisión en diciembre de 2000. El esquema de trabajo que llevó a cabo este órgano competente refleja en gran medida el intento de acercar las propuestas del Consejo y del resto de las instituciones europeas a la ciudadanía. Se propuso que la redacción final del anteproyecto de la Carta tuviera en cuenta las propuestas presentadas por los diferentes grupos de trabajo, por los representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales. Igualmente se tendrían en cuenta las propuestas presentadas por las instituciones que tienen estatus de observadores, como son el Tribunal de Justicia y el Consejo de Europa, y los documentos sobre los que se había invitado a dar su opinión al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Defensor del Pueblo⁵¹.

Pero quizás lo más innovador del proceso fue el compromiso de tener en cuenta los documentos presentados por la sociedad civil. Para este propósito el sitio establecido en Internet recogió durante todo el año 2000 las propuestas de las diversas ONG, sindicatos, personas físicas y grupos de presión. Hasta diciembre del 2000 estas propuestas reflejaban la continua preocupación sobre la distancia existente entre las instancias comunitarias y la sociedad civil, y, como en el caso de la Conferencia Intergubernamental que redactó el Tratado de Ámsterdam, se ha pretendido que la Carta incluyera las preocupaciones y demandas de los diferentes colectivos⁵².

⁵⁰ La composición fue la siguiente: quince representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, un representante de la Comisión Europea, dieciséis diputados del Parlamento Europeo y treinta diputados de los Parlamentos nacionales.

⁵¹ *Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union*.

⁵² Se estableció una dirección de correo (<fundamental.rights@consilium.eu.int>) para que el flujo de materiales fuese constante. Presentaron sus consideraciones gran parte de las instancias europeas, así como las principales ONG del entorno comunitario.

Numerosas fueron las aportaciones que se redactaron y se remitieron a la Convención. Su elevado número nos imposibilita llevar a cabo un estudio pormenorizado: asociaciones europeístas, asociaciones de derechos humanos, plataformas de diferentes ONG, sindicatos, organizaciones empresariales, de mujeres, de discapacitados, de defensa de la infancia y de personas mayores constituyen algunos ejemplos de participantes que a lo largo de un año mantuvieron un diálogo constante con la Convención y muy especialmente con la presidencia y vicepresidencia de la misma⁵³, bien a través de las audiencias públicas convocadas por el Parlamento Europeo, bien a través de Internet.

Entre las quinientas propuestas que se elevaron a la Convención, y dada la limitación de espacio, dedicaremos unas páginas a resaltar fundamentalmente tres grupos de aportaciones: asociaciones de derechos humanos, especialmente la *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme* (FIDH) y Amnistía Internacional; organizaciones sindicales de ámbito europeo, más en concreto la posición de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), y la plataforma de las ONG europeas, en especial el *Forum Permanente de la Sociedad Civil*, que actualmente engloba a más de 200 asociaciones.

Entre todas cabe destacar la propuesta de la FIDH. Ésta propuso que la adopción de la futura Carta Europea de los Derechos Fundamentales fuera paralela a la adhesión a los instrumentos internacionales de protección de los derechos del hombre y los que propicia la existencia de un Tribunal de Derechos Humanos en el contexto del Consejo de Europa. Esta organización, al igual que otras muchas, consideraba que la Carta debía formar parte integrante del futuro Tratado de la Unión y, por tanto, ser vinculante al conjunto de los Estados miembros⁵⁴. Con ello se proponía que la Carta estableciera una serie de disposiciones horizontales, de forma que se asegurara una protección acorde con el derecho comunitario y los instrumentos internacionales relativos a los derechos de la persona, ratificados por los Estados miembros, que debían instruir los mecanismos adecuados en los niveles nacionales.

La FIDH, al igual que otras organizaciones, hacía especial hincapié en los derechos sociales como derechos fundamentales. Se trata-

⁵³ La dirección <www.europarl.eu.int/charter/civil/civil> recoge la totalidad de las aportaciones llevadas a cabo por la sociedad civil durante esos meses.

⁵⁴ Todos sus documentos y planteamientos pueden encontrarse en <www.fidh.org>.

ba, en consecuencia, de vincular en este contexto tanto los derechos cívicos y políticos como los derechos económicos y sociales, esto es, todos los derechos derivados del empleo y de las relaciones laborales. Se perseguía así que la *Carta Europea de los Derechos Fundamentales* formara parte constitutiva del futuro Tratado y, por tanto, del conjunto del derecho comunitario.

Amnistía Internacional felicitó a los miembros de la Convención por la transparencia con la que se había desarrollado el proceso de redacción del borrador de la Carta, y advirtió que la adopción de la Carta no debía significar en ningún caso la disminución en cuanto al nivel de protección de los derechos humanos que tienen los países que habían suscrito la Convención Europea de los Derechos Humanos y otros instrumentos de protección a nivel internacional⁵⁵.

En julio de 1998 la CES y la plataforma de las ONG europeas habían iniciado una campaña conjunta a favor de la redacción de una declaración de derechos. La decisión de la Cumbre de Colonia de 1999 de redactar una Carta de Derechos Fundamentales fue considerada como un primer paso, y durante 1999 y 2000 se llevó a cabo por parte de todas estas entidades una acción dirigida a promover la participación de la sociedad civil en el debate sobre la futura Carta. En la campaña se recordaba que las implicaciones sociales del mercado único y la introducción del euro resaltaban la importancia de garantizar los derechos fundamentales como un aspecto determinante de la Unión Social y de la salvaguardia y el desarrollo del modelo social europeo.

Tanto la Confederación Europea de Sindicatos como la plataforma de las ONG sociales europeas «consideraban que los derechos humanos son indivisibles y cada uno de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales o sindicales debían incorporarse al Tratado con carácter vinculante y advertían sobre el peligro de que la Carta se limitara a ser una mera declaración política, lo cual dejaría sin respuesta a las expectativas de la ciudadanía europea»⁵⁶.

En septiembre de 2000, la Conferencia de la CES denunció que la propuesta de la Convención estaba por debajo de los planteamientos de los textos internacionales ya adoptados por los gobiernos naciona-

⁵⁵ Las diferentes aportaciones de Amnistía Internacional sobre este tema en <www.amnesty.org>.

⁵⁶ CES ETUC, Platform of European Social NGOs (1999): *Droits Fondamentaux: Le coeur de l'Europe*, documento adoptado por el Comité Ejecutivo de los días 16 y 17 de septiembre de 1999.

les. En lo que se refería al plano sindical, mientras que la libertad de prensa se recogía claramente en el artículo 16⁵⁷, se consideraba que estaba ausente del texto. Las lagunas y deficiencias del texto eran tantas y tan importantes que llevaron al secretario general de la CES a propugnar el rechazo frontal a la misma, en la convicción de que era preferible posponer la decisión a adoptar un texto que no aportaba valor añadido alguno y que, por el contrario, podía influir negativamente en los contenidos de la nueva agenda social para el periodo 2000-2005. La posición final de la CES quedó suficientemente reflejada en el Comité Ejecutivo de 13-14 de diciembre de 2000. En su comunicado final se lamentaba de que «la falta de ambición del Tratado de Niza era la consecuencia inevitable de las transacciones llevadas a cabo sobre la base de una defensa a ultranza de los intereses nacionales y no inspirada en una visión de futuro sobre la integración europea»⁵⁸.

El Forum Permanente de la Sociedad Civil⁵⁹, organización que engloba en torno a 200 asociaciones, ya había comenzado, a raíz del proceso de ratificación del Tratado de Ámsterdam, una campaña a favor de un mayor reconocimiento de los derechos de ciudadanía en el contexto de los tratados. En marzo de 1997 presentaron públicamente el proyecto de Carta en la que recordaban los antecedentes más inmediatos: la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, promulgada por Naciones Unidas en 1948; la Convención Europea de los Derechos y Libertades Fundamentales del Consejo de Europa, en 1950; la Carta Social Europea de 1961, adoptada en 1961 por el Consejo de Europa, y la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales, adoptada en la cumbre de Luxemburgo de 9 de diciembre de 1989, así como otros textos y convenciones que configuran el marco normativo de los derechos fundamentales⁶⁰.

En su exposición de motivos planteaba que la Unión no solamente debía ser una zona de libre intercambio, sino fundamentalmente

⁵⁷ El artículo 16 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales establece: «Se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el derecho comunitario y con las legislaciones y prácticas nacionales».

⁵⁸ CES: *Déclaration du Comité Exécutif de la CES*, 13-14 de diciembre de 2000.

⁵⁹ <www.forum-civil-society.org>.

⁶⁰ Todos los textos referidos a derechos humanos adoptados por Naciones Unidas desde su fundación en 1945 pueden consultarse en <www.un.org>, la Carta Social Europea de 1961 en <www.coe.org> y la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales en <www.eu.org>.

«una Unión en la que el poder soberano resida en la ciudadanía de la Unión de forma que la Carta constituya un pacto constitucional abierto a los pueblos y que los Estados deben aceptar». La propuesta del Forum se basaba en «la definición de un espacio cívico europeo y el paso de una democracia representativa a una democracia participativa» (el propio proceso de redacción de la Carta y la relación con el Parlamento Europeo podía constituir un buen ejemplo de ello). La Carta resaltaba la necesidad del reconocimiento que deben tener los actores sociales en el proceso de toma de decisiones y avanzar en el «reconocimiento de derechos, incluso más allá del reconocimiento de derechos a nivel nacional, tales como el derecho de iniciativa popular y el derecho de consulta popular»⁶¹. Incluía una extensa relación de derechos fundamentales: el borrador de la Carta de los derechos fundamentales incluía en los artículos 28 a 36 una completa relación de derechos cívicos, políticos, sociales y culturales⁶².

La campaña en relación con la Carta, iniciada por el Forum en 1997, proponía que la Carta fuera adoptada por el Parlamento Europeo y posteriormente «añadida al Tratado como una Declaración Común de los Estados signatarios de la Carta»⁶³. Su propuesta global partía del planteamiento siguiente: se debía reemplazar el sistema de conferencias intergubernamentales por un proceso constitucional que permitiera a los ciudadanos relanzar la construcción europea a partir de las demandas de la ciudadanía y de una democracia basada en el sufragio directo que actualmente detenta el Parlamento Europeo.

Los acontecimientos que rodearon el Consejo de Niza son de todos conocidos. Las propuestas del Parlamento Europeo, de otras instituciones y de la gran mayoría de las organizaciones representantes de la sociedad civil no lograron contrarrestar la posición de seis gobiernos de que la Carta no formara parte integrante del Tratado de Niza. En efecto, éste, concluido en el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000, ya apuntaba, en la «Declaración relativa al futuro de la Unión» aneja, las cuestiones que habían de abordarse para proseguir la reforma institucional. Así, dicha Declaración preveía la instauración de un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea.

⁶¹ FORUM PERMANENT DE LA SOCIÉTÉ CIVILE: *Charte des Citoyennes et Citoyens Européens*, Bruselas, 1997.

⁶² <fundamental.rights@consilium.eu.int>.

⁶³ Forum Permanent de la Societe Civile.

La posibilidad fallida de Niza no impidió situar 2004 como el próximo objetivo en la Conferencia Intergubernamental, en la que, como recuerda el último documento de trabajo del Parlamento Europeo, debía iniciarse un profundo debate público en torno al futuro de la Unión y en el que debían participar de forma activa los Parlamentos nacionales y el europeo «que representan directamente a la ciudadanía y son los depositarios de una legitimidad indispensable para el progreso de la Unión Europea»⁶⁴.

En este sentido son destacables las propuestas de diferentes organizaciones europeas de mujeres de incluir en la Carta, en el contexto de los artículos introductorios: «la igualdad sustancial entre mujeres y hombres debe estar garantizada en todos los ámbitos», así como que «toda discriminación directa o indirecta por razón de sexo debe ser prohibida». Igualmente, se propone que «se instauren medidas positivas temporales con el fin de mejorar la situación de las mujeres, hasta que se obtenga la realidad sustancial entre mujeres y hombres»⁶⁵. Con ello se exigía que la Carta debía establecer una serie de disposiciones horizontales, de forma que se asegurara una protección acorde con el derecho comunitario y los instrumentos internacionales relativos a los derechos de la persona ratificados por los Estados miembros, que deben instruir los mecanismos adecuados en los niveles nacionales.

Tanto la FIDH como otras organizaciones hicieron especial hincapié en los derechos sociales como derechos fundamentales. Se trataba, así, de vincular en este contexto tanto los *derechos cívicos y políticos como los derechos económicos y sociales*, esto es, todos los derechos derivados del empleo y de las relaciones laborales. Se perseguía conseguir que la Carta Europea de los Derechos Fundamentales formara parte constitutiva del futuro Tratado y, por tanto, del conjunto del derecho comunitario.

⁶⁴ PARLEMENT EUROPEEN: *Document de Travail sur le traité de Nice et l'avenir de l'Union européenne*, Commission des affaires constitutionnelles, Rapporteurs: Iñigo Méndez de Vigo et Antonio José Seguro, 2001.

⁶⁵ Projet de Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, Charter 4231/00, Contrib 105, <fundamental.rights@consilium.eu.int>.

Encuentros y desencuentros de la opinión pública europea. La fallida Constitución europea y el Tratado de Lisboa

En diciembre de 2001, el Consejo Europeo convocó una Convención para reformar el Tratado de Niza. Esta instancia de nuevo tipo tenía por objeto garantizar una preparación de la próxima CIG tan transparente y amplia como fuera posible, gracias a la participación de las principales partes involucradas en el debate: representantes de los gobiernos de los Estados miembros y los países candidatos, de los Parlamentos nacionales y europeo, y de la Comisión Europea, y observadores del Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social Europeo y los interlocutores sociales europeos.

La sesión inaugural de la Convención se celebró el 28 de febrero de 2002 y sus trabajos concluyeron el 18 de julio de 2003 con la entrega —por parte de su presidente, Valéry Giscard d'Estaing, a la Presidencia italiana— del «Proyecto final de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa». Los trabajos de la Convención se organizaron en tres etapas: una fase de consultas caracterizada por numerosos contactos con la sociedad civil, una de estudio y otra dedicada a la elaboración del texto.

El Preámbulo del «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», que fue objeto de intenso debate en los diferentes países de la Unión, incluía una referencia a la «herencia cultural, religiosa y humanista de Europa», apelaba a los «valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho» e incluía cuatro Partes, cinco Protocolos y tres Declaraciones⁶⁶. El 18 de junio de 2004 logró alcanzarse un acuerdo político: el proyecto de Constitución se envió a los Jefes de Estado y éstos procedieron a su firma el 29 de octubre de ese mismo año.

En marzo de 2002 el Instituto para la Iniciativa y el Referéndum (IRI), junto con otras ONG, inició una campaña dirigida a sensibilizar

⁶⁶ La Parte I definía los valores y objetivos de la Unión; la II incluía la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, que estaba integrada en el Tratado Constitucional; la III se refería a las disposiciones relativas a las políticas y al funcionamiento de la Unión; la IV comprendía las disposiciones generales y finales del Proyecto Constitucional, en especial la entrada en vigor, el procedimiento de revisión de la Constitución y la derogación de los tratados anteriores.

zar a la opinión pública a favor de la redacción de un proyecto de Constitución que debería ser sometida a referéndum y avanzar así en la introducción de elementos de democracia directa en el contexto de la Unión Europea y en el reconocimiento de mayores derechos políticos y sociales para la ciudadanía europea. En enero de 2003 se organizó un grupo de trabajo de miembros de la Convención Europea y miembros de la red IRI Europa que propuso, a su vez, el reconocimiento en el texto constitucional de la capacidad legislativa europea y de la convocatoria de un referéndum paneuropeo⁶⁷.

A partir de esa fecha se inicia un diálogo permanente entre representantes de los grupos políticos del Parlamento Europeo y los de la sociedad civil con el fin de llegar a alcanzar propuestas durante el proceso de redacción del futuro Tratado Constitucional. Las consideraciones de los grupos estaban dirigidas hacia la definición de un nuevo «pacto social» entre gobernantes y gobernados, que debía quedar refrendado en un gran pacto político europeo entre las redes cívicas y la Convención responsable de la redacción del texto⁶⁸.

En dirección similar se expresaron los interlocutores de carácter social, concretamente la CES, que no se limitó a reivindicaciones sociales, sino que destacó las deficiencias en el ámbito de los derechos cívicos: deficiencias en la transparencia y actividad democrática y un mayor respeto de los derechos fundamentales comunes, una Unión social con una «gobernanza» económica europea, pleno empleo, una mayor presencia en el plano internacional y un pacto constitucional con la ciudadanía europea⁶⁹.

En España, el *Fòrum Cívic per una Constitució Europea* se mostró igualmente partidario, y así lo expresó repetidamente, de impulsar una Unión Europea más democrática, más transparente y más eficaz, unas instituciones europeas más cercanas a los ciudadanos y una Europa unida que potenciara los valores democráticos, reconociera los valores

⁶⁷ Dos trabajos que aportan importantes datos sobre este procesos son THOMAS, Chr., y HUG, S.: «Referendums and citizens support for European integration», *Comparative Political Studies*, 35 (2002), pp. 586-617, y HUG, S.: *Voices of Europe. Referendums and European Integration*, Oxford, Rowman, 2002.

⁶⁸ PERMANENT FORUM OF CIVIL SOCIETY: *A European participatory Democracy: Electing the European Commission President by direct universal suffrage. Adopting the Constitutional Treaty by a European referendum*, otoño de 2003, <www.europeanmovement.org>.

⁶⁹ Se creó un grupo de contacto entre la CES y la sociedad civil el 20 de febrero de 2002, <www.etuc.org>.

derivados de la multiculturalidad existente en Europa y defendiera la perspectiva de género en todas las políticas de la Unión⁷⁰.

La Constitución europea fue refrendada en primer lugar por España. Los principales partidos, PSOE y PP, defendieron el voto afirmativo para el Proyecto; Izquierda Unida y Esquerra Republicana de Catalunya, entre otros partidos, propusieron el voto en contra. Sin embargo, la crisis institucional europea se abrió el 29 de mayo de 2005, tras el referéndum francés, y el 1 de junio, con el referéndum holandés. A partir de esa fecha, todos los países pendientes de ratificación, salvo Luxemburgo, suspendieron la consulta *sine die* con la expectativa de inmediatos cambios de gobierno en países tan relevantes como Alemania y Francia.

Las críticas de la sociedad europea se definieron en torno a los siguientes argumentos: identificación del texto con las propuestas neoliberales, grandes vacíos en torno a los derechos democráticos, descontento generalizado con los gobiernos estatales, críticas a la ausencia de difusión del texto constitucional y rechazo implícito al ingreso de Turquía en la Unión Europea⁷¹.

Finalmente, la crisis se cerró en la Cumbre europea de 21 y 22 de junio de 2007 en Bruselas, que marcaba el fin de la Presidencia alemana. Los Jefes de Estado y de Gobierno alcanzaron un acuerdo. Se convino en un mandato para convocar una CIG encargada de finalizar y adoptar ya no una Constitución, sino un «Tratado de Reforma» para la Unión Europea. El texto final del Tratado elaborado por la CIG fue aprobado en el Consejo Europeo informal celebrado en Lisboa los días 18 y 19 de octubre.

El Tratado de Lisboa, que incluía la esencia de la Constitución, fue firmado por los representantes de todos los Estados miembros de la Unión Europea en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. Debería haber sido ratificado por los Estados para finales de 2008, meses antes de las elecciones europeas de 2009. Sin embargo, el rechazo al Tratado el 12 de junio 2008 por parte del electorado irlandés creó incertidumbre a este respecto. En efecto, el 10 de septiembre de 2008 el gobierno irlandés dio a conocer los resultados de un estudio de opinión pública llevado a cabo para conocer las razones que estaban detrás del

⁷⁰ Fórum Cívic per una Constitució Europea Clara, Concisa i Comprensible, votada en referéndum, <www.forumconstitucioeuropea.org>.

⁷¹ EUROBAROMETER: *Post referéndum surveys*, 2005, <www.eu.europa.org>.

resultado del referéndum del 12 de junio y estar en mejor posición para encontrar una solución al problema. En términos generales, el sondeo reafirmó que el electorado irlandés había rechazado el Tratado de Lisboa fundamentalmente porque no conocía ni entendía su contenido. Al preguntarles por las razones por las que votaron «no», el 42 por 100 de los encuestados justificó su decisión en el desconocimiento y falta de información sobre el texto sometido a su consideración; el 13 por 100 señaló su «temor por el dominio de naciones más poderosas», seguido por las consideraciones según las cuales el Tratado «representaba un mal trato para Irlanda» (8 por 100) e implicaba «pérdida de soberanía» (5 por 100)⁷². En el nuevo referéndum del 2 de octubre de 2009, los ciudadanos irlandeses se pronunciarían a favor del «sí».

Las críticas al Tratado en proceso de ratificación no se han hecho esperar. Define una Europa «a la medida de los gobiernos», supone «la consolidación de la Europa de los Estados». Se trata, sin duda, de un acuerdo de mínimos en aras del consenso necesario para sacar a la Unión Europea del estancamiento. Es indudable que el acuerdo se alcanzó a partir de sentar las bases de la «geometría variable» o de la «Europa a la carta», ya perfiladas desde el Tratado de Maastricht. La evidencia de que la entrada en vigor del Tratado no necesariamente resolverá el problema del distanciamiento entre la ciudadanía europea y las instituciones ha propiciado el desarrollo de iniciativas desde el Parlamento Europeo. Éste ha manifestado la necesidad de una mayor y mejor información al ciudadano que facilite la identificación entre la ciudadanía y las instituciones. En la actualidad, se están poniendo en marcha proyectos pilotos para articular nuevos sistemas y nuevos espacios de participación ciudadana. Algunos ejemplos son, en el ámbito del Parlamento Europeo, el *Nuevo Ágora del Parlamento Europeo*, *Hablamos de Europa*⁷³, y, entre la ciudadanía, las iniciativas *Consultas a la ciudadanía europea*, *Speak up Europe* y *Tomorrow's Europe*⁷⁴.

No obstante, cabe hacer algunas valoraciones positivas del Tratado: el indudable valor de servir de instrumento para el avance de una realidad tan compleja, definida en el futuro por más de treinta paí-

⁷² Cf. <www.lisbontreaty.org>.

⁷³ Las *web* de estas iniciativas son <www.europarl.europa.eu> y <www.hablamosdeeuropa.es>.

⁷⁴ <www.european.european-citizens-consultations.eu>, <www.speakupeurope.eu> y <www.tomorrowseurope.u>.

ses; recoge lo fundamental del Tratado Constitucional de cara a facilitar una mayor estabilidad política y eficacia a la Unión, y permite avanzar en el diseño de la futura Unión Europea para el periodo 2020-2030, que hoy se encuentra en proceso de reflexión por parte del Grupo de Sabios.

Conclusiones

La progresiva europeización de los derechos de ciudadanía ha servido de salvaguarda frente a las tendencias desreguladoras de los Estados que forman parte de la Unión Europea y del ámbito del Consejo de Europa. Los avances y logros en el reconocimiento progresivo de derechos de ciudadanía en la Unión no pueden ser entendidos sin analizar la acción colectiva que, desde diferentes perspectivas, ha incidido ante las instituciones europeas y los Estados miembros para ampliar el espectro de estos derechos reconocidos en los tratados comunitarios y el conjunto de leyes comunitarias. En el mismo sentido, los avances y retrocesos en la consecución de derechos no pueden entenderse sin analizar la estrecha interrelación existente entre la acción colectiva de las organizaciones sociales y la permeabilidad y sensibilización del sistema social y político hacia las demandas sociales.

No obstante, los trabajos sobre acción colectiva, referidos concretamente al ámbito de la Unión Europea, coinciden en afirmar que la existencia de intereses compartidos no supone de forma inmediata la actuación en defensa de los intereses colectivos, sino, en mayor medida, de las interacciones entre los diferentes grupos y la capacidad de las redes de motivar a los individuos a la movilización.

En el caso concreto que nos interesa, la acción colectiva en la Unión Europea, la interacción se hace más compleja si tenemos en cuenta los diferentes niveles de acción política —marco comunitario, el de los Estados miembros, el regional— y los diferentes tipos de interacción entre estos niveles políticos y los numerosos grupos de acción colectiva: grupos de interés y movimientos sociales existentes en la Unión Europea, grupos que en la mayoría de los casos poseen una relación estable con los diferentes ámbitos políticos.

El Movimiento Europeo constituye una de las organizaciones más significativas de interlocución ante las instituciones europeas durante los primeros años de la CEE. Constituida por movimientos de elite, a

partir de los años sesenta el Movimiento Europeo reveló su incapacidad para organizarse en una instancia central, independiente y militante, y en un grupo de influencia y de penetración en medios especializados. Desde la perspectiva de una Europa federal, el Movimiento Europeo ha influido, no obstante, de forma relevante en momentos clave de la Unión, como la lucha por la elección directa del Parlamento Europeo durante la gestación y redacción del Tratado de la Unión o el fallido Tratado Constitucional.

Los años sesenta son años de importantes cambios económicos, políticos y sociales en el contexto de la CEE —las importantes movilizaciones después del Mayo francés, por ejemplo—. A partir de los años ochenta se inicia una nueva etapa en la interlocución social entre las instituciones y las organizaciones y redes europeas. La integración de carácter económico que había definido los Tratados de Roma da paso a una nueva época en la que la ciudadanía europea expresa su voluntad a través de nuevas formas de expresión y manifiesta sus demandas mediante la actuación de los movimientos y, sobre todo, el ejercicio participativo, que tiene como finalidad configurar una nueva democracia representativa.

La instauración de un modelo inédito en la Unión Europea de consulta pública a través de Internet y de audiencias públicas en el Parlamento Europeo —durante la Conferencia Intergubernamental encargada de redactar el Tratado de Ámsterdam y, posteriormente, en la época de la Carta de Derechos Fundamentales y el Tratado Constitucional— propiciará la existencia de un diálogo permanente entre instituciones y organizaciones no gubernamentales e impulsará la inclusión de importantes medidas en materia de derechos sociales y cívicos.

La actuación de las redes y grupos que actúan en el contexto de la Comunidad ha propiciado que el marco normativo e institucional de la Unión Europea constituya un marco de referencia en materia de derechos sociales para otros continentes y regiones. La acción de estos grupos desde 1957 ha sido determinante para la definición de un marco normativo común, responsable de definir las políticas referidas a los llamados derechos de segunda y tercera generación, y muy especialmente a los derechos de igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito comunitario y en el estatal.

No obstante, la crisis constitucional de 2004 refleja el desencuentro entre la ciudadanía europea y las propuestas de las instituciones

comunitarias. Las raíces de este distanciamiento, expresado en las encuestas de opinión elaboradas por las propias instituciones, deben buscarse ya a finales de los años noventa, cuando comenzó a elaborarse la estrategia dirigida a incorporar nuevos países de la Europa Central a la Comunidad Europea, hecho que se interpretó como una cierta amenaza por parte de la ciudadanía de algunos socios comunitarios y una grave dificultad para aunar diferentes niveles de desarrollo económico y social y diversas tradiciones e historias recientes. Esta realidad se ha visto agravada por aspectos relativos al funcionamiento de la propia Unión: falta de políticas y voces comunes en materia de política social o política internacional y ausencia de respuestas comunes ante las crisis económicas, como las de los años noventa y de 2009.

El ejercicio de los derechos de ciudadanía a partir de la acción colectiva, en sus muy diversas formas, y las preocupaciones y demandas de los diferentes colectivos, expresadas en las encuestas de opinión, deberían impulsar a las instituciones a emprender medidas y políticas dirigidas a recomponer la confianza y credibilidad en el modelo de integración europea y ampliar las formas de participación ciudadanas.