

Fundación Centesimus Annus – Pro Pontífice

**Globalización, solidaridad,
subsidiariedad:
una perspectiva europea**

**Ciudad del Vaticano
16 junio 2001**

**Traduce: Juan Manuel Díaz Sánchez
Instituto Social “León XIII”
Madrid, junio 2002**

FONDAZIONE CENTESIMUS ANNUS-PRO PONTÍFICE.
“Globalizzazione, solidarietà, sussidiarietà:
una prospettiva europea”.
16 Giugno 2001. Città del Vaticano, 29 pp.

1.- Introducción

En lo que sigue, desarrollaremos una reflexión que al mismo tiempo será informal y problemática, dirigida a estimular y a facilitar el debate, en la convicción de que del mismo puedan salir indicaciones útiles sobre los argumentos en los que hay que profundizar. En nuestra exposición aportaremos también una serie de informaciones que, por lo menos en parte, ya son conocidas. Nuestras referencias principales se harán a *Centesimus Annus*, también a otros estudios nuestros, algunos de los cuales ahora están en fase de publicación, y eso con el fin de lograr profundizar después, incluso bibliográficamente, a quienes deseen ir más allá de esta conferencia.

Sobre todo sobre *la globalización*, tema del que la Fundación *Centesimus Annus* con frecuencia se ha interesado en el pasado y también recientemente (Quadrio Curcio, D’Adda, Marseguerra y Beretta, 2000 y 2001). Sobre esta cuestión Juan Pablo II ha intervenido también recientemente, y precisamente el 27 de abril de 2001, en un discurso a la Academia Pontificia de las Ciencias Sociales. Como siempre se trata de intervenciones breves pero muy incisivas. Llamamos la atención sobre dos párrafo de esta intervención que consideramos muy importante y por eso animamos a que cada uno la lea en su totalidad.

Juan Pablo II repite: “La globalización, *a priori*, no es ni buena, ni mala. Será lo que las personas hagan de ella. Ningún sistema es fin en sí mismo y es necesario insistir en el hecho de que la globalización, como cualquier otro sistema, debe estar al servicio de la persona humana, de la solidaridad y del bien común.

Una de las preocupaciones de la Iglesia sobre la globalización es que ésta se ha convertido rápidamente en un fenómeno cultural. *El mercado como mecanismo de cambio se ha convertido en el instrumento de una nueva cultura*”.

Continúa más adelante Juan Pablo II: “La Iglesia, por su parte, continúa afirmando que el discernimiento ético en el contexto de la globalización debe basarse sobre dos principios inseparables:

Primero, el valor inalienable de la persona humana, fuente de todos los derechos humanos y de todos los órdenes sociales. El ser humano debe ser siempre un fin y nunca un medio, un sujeto y no un objeto, ni un producto de mercado.

Segundo, el valor de las culturas humanas que *ningún* poder externo tiene derecho a disminuir y menos todavía a destruir”.

Esta es la línea que Juan Pablo II persigue constantemente desde la *Centesimus Annus* en adelante. En esta Encíclica, a la que la Fundación se conecta por estatuto, por otra parte ya tenía claros los principios fundamentales en los que Él enmarca el fenómeno de la globalización. Así escribe: “Hoy se está experimentando ya la llamada “economía planetaria”, fenómeno que no hay que despreciar, porque puede crear

oportunidades extraordinarias de mayor bienestar. Pero se siente cada día más la necesidad de que a esta creciente internacionalización de la economía correspondan adecuados órganos internacionales de control y de guía válidos, que orienten la economía misma hacia el bien común, cosa que un Estado solo, aunque fuese el más poderoso de la tierra, no es capaz de lograr. Para poder conseguir este resultado, es necesario que aumente la concertación entre los grandes Países y que en los organismos internacionales estén igualmente representados los intereses de toda la gran familia humana. Es preciso también que a la hora de valorar las consecuencias de sus decisiones, tomen siempre en consideración a los pueblos y países que tienen escaso peso en el mercado internacional y que, por otra parte, cargan con toda una serie de necesidades reales y acuciantes que requieren un mayor apoyo para un adecuado desarrollo” (*Centesimus Annus*, 58)¹.

En *Centesimus Annus* se trata también sobre la *solidaridad* de diversas maneras entre las cuales están las que se expresan en los siguientes términos: “[]los individuos, cuanto más indefensos están en una sociedad, tanto más necesitan el apoyo y el cuidado de los demás, en particular la intervención de la autoridad pública.

De esta manera el principio que hoy llamamos solidaridad y cuya validez, ya sea en el orden interno de cada nación, ya sea en el orden internacional, he recordado en la *Sollicitudo rei socialis*, (Cf. Enc. *Sollicitudo rei socialis*, 38-40; cf. también Juan XXIII, Enc. *Mater et Magistra*, l.c., 407.) se demuestra como uno de los principios básicos de la concepción cristiana de la organización social y política” (*Centesimus Annus*, 10).

Finalmente, en *Centesimus Annus* se trata la *subsidiariedad*. Reflexionando sobre el papel y las competencias del Estado en el sector de la economía, escribe el Pontífice: “En los últimos años ha tenido lugar una vasta ampliación de ese tipo de intervención, que ha llegado a constituir en cierto modo un Estado de índole nueva: el Estado del bienestar. Esta evolución se ha dado en algunos Estados para responder de manera más adecuada a muchas necesidades y carencias tratando de remediar formas de pobreza y de privación indignas de la persona humana. No obstante no han faltado excesos y abusos que, especialmente en los años más recientes, han provocado duras críticas a ese Estado del bienestar, calificado como "Estado asistencial". Deficiencias y abusos del mismo derivan de una inadecuada comprensión de los deberes propios del Estado. En este ámbito también debe ser respetado el principio de subsidiariedad. Una estructura social superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándola de sus competencias, sino que más bien debe sostenerla en caso de necesidad y ayudarla a coordinar su acción con la de los demás componentes sociales, con miras al bien común (Cf. Pío XI, Enc. *Quadragesimo anno*, I: l.c., 184-186)”

En *Centesimus Annus* se trata finalmente de *Europa* colocando el tema en una perspectiva más amplia, y así también haremos nosotros, siguiendo un recorrido de reflexión específica. En efecto, de nuestro título se pueden deducir distintos recorridos. Entre estos escogeremos el siguiente: ¿cómo se sitúa la Unión Europea en la dimensión global y cómo la UE se está estructurando en su propio interior como entidad supranacional? En ambas cuestiones, la solidaridad y la subsidiariedad, categorías centrales de la Doctrina Social católica, asumen un papel muy relevante.

¹ Siempre que es posible se utiliza la traducción de los *11 Grandes mensajes*. Col. "BAC Minor". Ed. Biblioteca de Autores Cristianos. Madrid, 1992. 831 pp. 14ª ed.

2. Las diferencias del desarrollo global

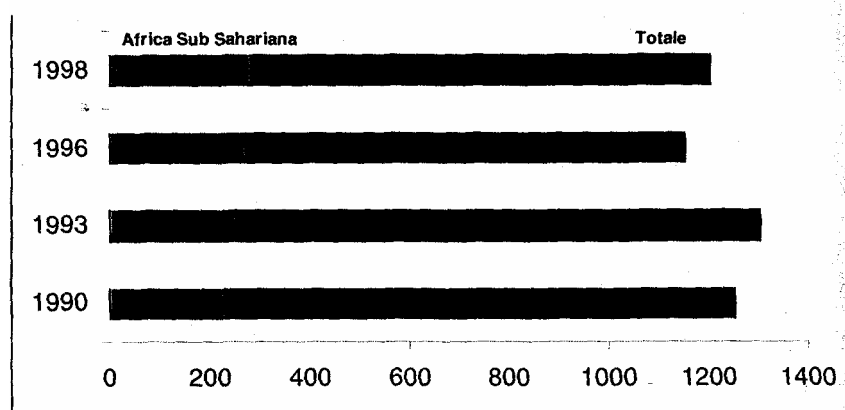
Antes de entrar en el tema que pone en evidencia la Unión Europea es necesario recordar, una vez más, que alrededor del 78% de la población mundial vive en la pobreza o vive en la indigencia; alrededor del 7% vive en una situación intermedia entre la indigencia y el bienestar; sólo el 15% de la población mundial vive en una situación que tranquilamente puede definirse de bienestar.

En la relación presentada por Kofi Annan en marzo de 2000, el llamado "Millenium Report", se han puesto en evidencia seis indicadores de pobreza a escala mundial que representan otros tantos desafíos que el Planeta debe afrontar y, si no resolver, ciertamente detener en el periodo próximo de quince años.

El primer indicado son los niños malnutridos que se aproximan a casi 1809 millones; el segundo indicador son las personas con una expectativa de vida desde su nacimiento que es inferior a los cuarenta años. Se trata de 400 millones de personas; el tercer indicador son las personas privadas de asistencia sanitaria y son unos 800 millones; el cuarto indicador son los adultos analfabetos, alrededor de 900 millones de personas; el quinto indicador, las personas que carecen de agua potable, son alrededor de 1, 200 millones; el sexto indicador (véase la figura 1) está representado por las personas que viven con una ganancia baja, lo que quiere decir con un dólar o menos al día y son alrededor de 1,3 millones".

FIGURA 1

Un dollaro al giorno*



* nostro titolo

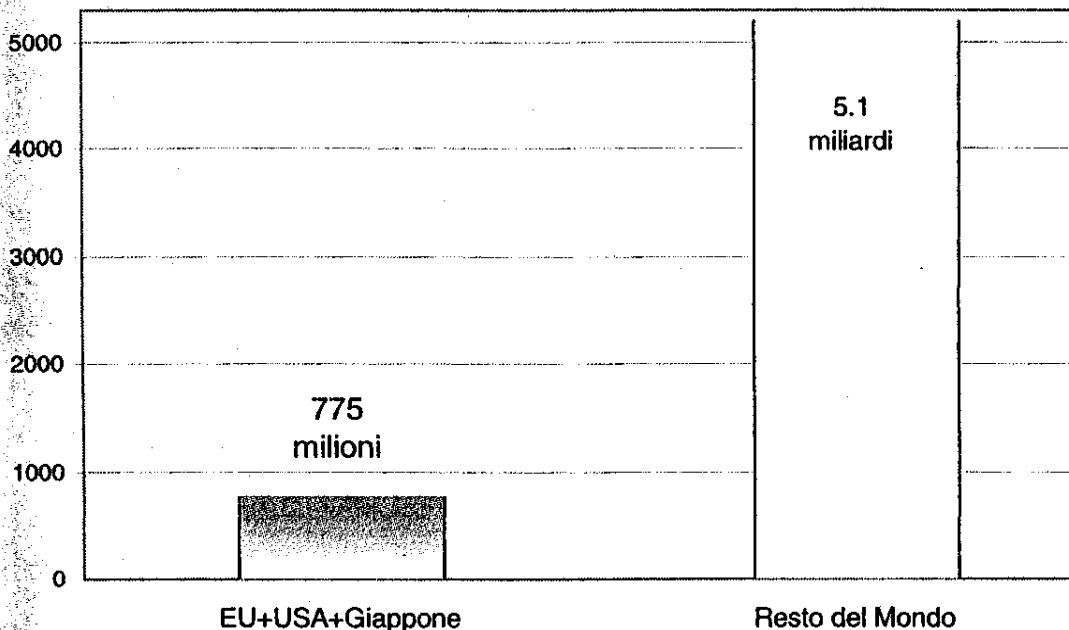
FONTE: K. A. Annan "We the peoples: The role of United Nations in the 21st Century, UN 2000, p. 20.

Estos indicadores demasiado simples, pero muy elocuentes, demuestran de modo inequívoco lo enorme del desafío ante el que nos encontramos para vencer la pobreza. Desafío que no mira solamente la renta per cápita, o sea, el sexto indicador, sino toda una serie de otros indicadores de extraordinaria relevancia como por ejemplo el del analfabetismo o como de la falta de agua potable que después genera la difusión de patologías de las más dramáticas.

Naturalmente otros ejemplos caracterizan de forma radical la diferencia entre los grados de desarrollo. Bate un dato ulterior: hoy la renta media anual per capita de los

FIGURA 3

**Popolazione mondiale:
Giappone-USA-UE versus Resto del Mondo, 1998**



Fonte: WORLD BANK, *World Development Report 2000-2001*

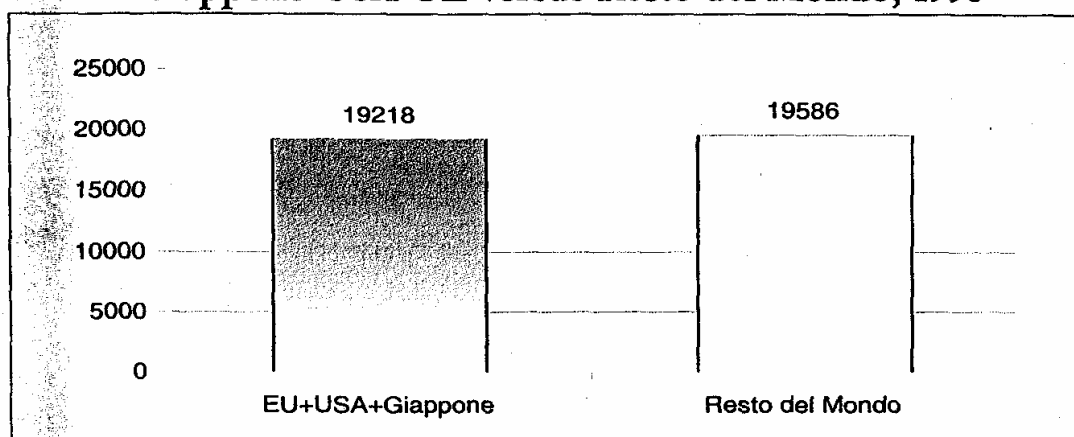
países desarrollados se aproxima a 30 mil dolares por persona y la renta media anual per capita de la cara más dramática de la pobreza se aproxima a los 400 dólares.

Por tanto, el desafío que las Naciones Unidas lanzan en el 2000 es el de reducir drásticamente estos elementos de pobreza en el 2015. Este es un planteamiento sobre el que podremos desarrollar un razonamiento centrado más sobre el continente europeo.

3. La dimensión europea en un mundo global y bipolar

Hemos representado este escenario mundial para pasar después a un escenario más centrado como es el europeo. Pero antes desarrollaremos un razonamiento que alguno podría considerar categórico: es imposible pensar en un desarrollo mundial que respete los valores de la solidaridad y de la promoción de la persona, sin el “consenso” de tres grandes bloques representados por tres países desarrollados. Nuestra afirmación algo fuerte se basa en los siguientes datos (figura 2).

FIGURA 2
PNL (miliardi di \$ in PPA):
Giappone-USA-UE versus Resto del Mondo, 1998



Fonte: WORLD BANK, *World Development Report 2000-2001*

El histograma tiene en el lado izquierdo la renta anual total (PNL) de los Estados Unidos, Europa y Japón, y en el lado derecho la renta anual total de todo el resto del mundo. Como se ve estos tres Países desarrollados, Estados Unidos, la Unión europea y Japón, tienen una renta anual total igual a la de todo el resto del mundo. Nuestra hipótesis es que, dada la potencia económica de estos tres Países no es posible implantar programas de desarrollo a escala mundial prescindiendo de su acción activa, de su consentimiento.

Pero si tomamos en consideración otro indicador, es decir, la población, nos damos cuenta que estos tres Países tienen una importancia muy modesta. Como se ve en la figura 3, la Unión Europea, los Estados Unidos y el Japón disponen conjuntamente de una población equivalente a 775 millones de individuos, algo más de una séptima parte de la población que tiene el resto del mundo, es que de unos 5100 millones de personas.

Por tanto nos encontramos ante tres Países que en términos de potencia económica son iguales al todo el resto del mundo, pero que en términos de dimensión demográfica son relativamente modestos en relación con el resto del mundo.

Por tanto está claro que, bajo este perfil, se delinea también la necesidad de un consenso global, o sea, a escala planetaria que, por una parte, ponga la fuerza económica de estos tres Países, pero, por otra, que ponga la dimensión demográfica que representa esa misma entidad económica y política tan importante

Por otra parte, es necesario recordar cómo existe también una enorme diferencia en el PNL per capita entre el “norte” y el “sur”: 25094 dólares anuales en Igualdad del Poder Adquisitivo (es decir, libre de los distintos precios internos) para los países del “norte” contra sólo 3770 dólares anuales para los países del “sur”. Los datos precedentes evidencian el papel de Europa, que puede ser demasiado relevante: la Unión Europea, en

efecto, que tiene un peso notable en el mundo en término de PNL y también, en términos relativos, de población, podía contar mucho más entre los Países del “norte” y, por tanto, también en sus relaciones con el “sur”, si estuviera en condiciones de asumir una adecuada dimensión política.

4. Los progresos institucionales a escala mundial

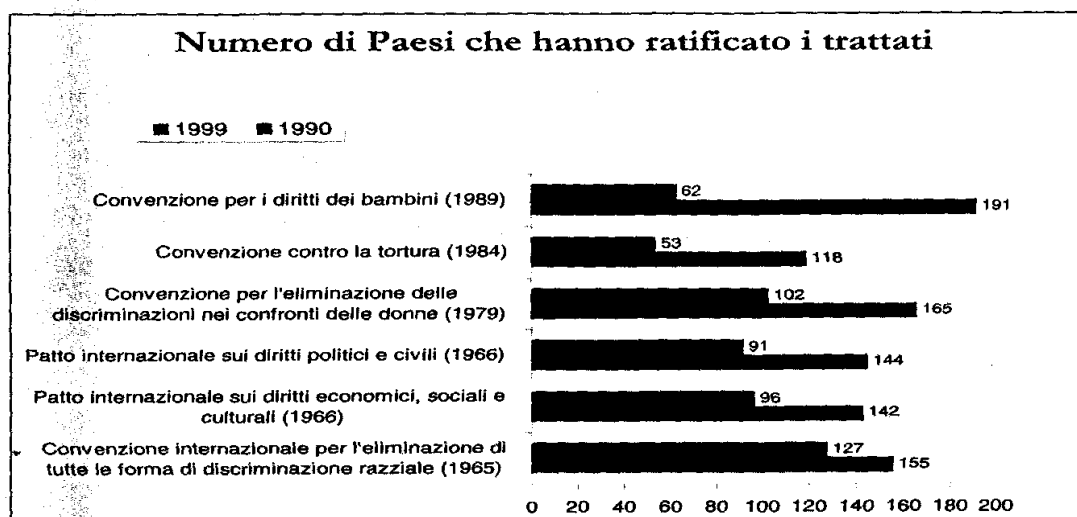
Para entrar en el tema de la solidaridad y de la subsidiariedad en una perspectiva europea queremos considerar primero los progresos institucionales a escala mundial en la medida en que reflejan estos dos valores. Esta puede considerarse una operación aproximativa pero nosotros partimos de la convicción de que la difusión de la cooperación y de la integración internacional, de que la adhesión a los tratados internacionales de tutela de los derechos humanos, de que la difusión de la democracia, son también manifestaciones de los dos valores citados y, por eso, factores de desarrollo.

Desde el punto de vista de la cooperación y de la integración internacional es necesario tener en cuenta que con la globalización cada estado nacional, por sí mismo, carece de capacidad para formular y aplicar reglas que valgan para operadores transnacionales: se plantea el problema de la supranacionalidad. Se han dado muchos pasos adelante en relación con esto en los últimos 50 años, pero queda todavía mucho que hacer.

En efecto, es verdad que el sistema de la ONU ha tenido muchos fracasos pero el mismo sigue siendo fundamental para garantizar la cooperación internacional con diversos fines. De este tema nos hemos interesado ampliamente en otro lugar y por eso enviamos a ese ensayo nuestro (Quadrio Curzio, 2001c).

Recordamos además que la integración internacional ha visto nacer zonas de libre cambio y uniones aduaneras (por ejemplo EFTA, NAFTA), mercados comunes (CE) y uniones monetarias (UEM); que la cooperación internacional ha visto nacer y crecer, desde Bretton Woods (1944) en adelante y con sucesivas Conferencias internacionales, el papel de Entes encargados de la cooperación comercial (GATT, ahora WTO), de la cooperación monetaria y financiera (FMI, BRI), de la cooperación para el desarrollo (Banco Mundial, Bancos Continental-Regionales), hasta otras formas de coordinación funcional o sectorial (OCSE, ILO); que el “G” en 1975 comenzó como G6 con referencia a Países fundadores (Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Japón, Francia, Italia), para convertirse después en G7, después en G8 con la inserción de la Federación Rusa, para orientarse hacia un Gx cada vez más amplio donde pensamos que deberían estar incluso cuanto antes China, India, Brasil, México.

FIGURA 4



Fonte: IMF, OECD, UN, WB, 2000, *A Better World for All*, p. 20

Pero probablemente los aspectos más interesantes son las uniones de tipo federal-confederal, como la Unión Europea de la que nos ocuparemos un poco más adelante.

Desde el punto de vista de la tutela de algunos derechos humanos nos referimos al número de Países que han ratificado Tratados internacionales (véase la figura 4).

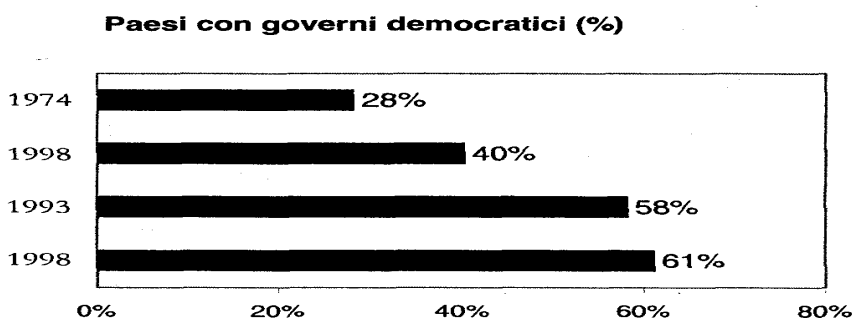
En general nos parece que se puede decir que estas convenciones buscan, de diversas maneras, y en algunos casos también de manera discutible y por tanto susceptible de corrección y de mejoramiento, promover una cierta forma de solidaridad global. Sobre el valor específico de muchos aspectos de estos tratados no podemos entrar, evidentemente. También porque serían necesarios otros saberes.

En síntesis, en 1999 la mitad de los Estados de la escala mundial tenía ratificadas las seis convenciones frente a sólo en 10% en 1990.

Más exactamente, desde 1990 a 1999: la Convención por los derechos del niño ha pasado de 62 a 191 Países; la Convención para eliminar las discriminaciones en relación con las mujeres ha pasado de 102 Países a 165; el Pacto internacional sobre los derechos políticos y civiles, de 91 a 144 Países; el Pacto internacional sobre los derechos económicos, sociales y culturales de 96 a 142 Países; la Convención internacional para eliminar las formas de discriminación racial de 127 a 155 Países. Esto da una idea, según nosotros positiva y alentadora, pero no definitiva, de que se está difundiendo una forma de sensibilidad internacional a la que los Estados tienden poco a poco a insertarse de manera creciente para la tutela de los derechos fundamentales de la persona ante formas de abuso.

Desde el punto de vista de la difusión de la democracia, se han dado también notables progresos (véase la figura 5).

FIGURA 5



Fonte: IMF, OECD, UN, WB, 2000, *A Better World for All*, p. 20

Por tanto si en el '74 sólo el 28% de los Países censados tenía gobiernos democráticos; en el ' 1998 estamos en el 61%. Se nota el fuerte incremento entre 1988 y 1993 que sigue al fracaso del imperio soviético que, a pesar de ello, tiene todavía homólogos como China. Es importante también el cambio radical acaecido en los últimos treinta años en América Latina, ya continente sustancialmente por entero democrático.

Nosotros tratamos, y hacemos bien, de la solidaridad internacional, de la solidaridad global o de la globalización de la solidaridad; pero ésta, si no va acompañada por el desarrollo de formas democráticas dentro de cada País, en particular de algunos

países en vía de desarrollo, tropieza con mucha frecuencia con obstáculos casi insuperables. Son los de ideologías totalitarias o los de oligarquías opresoras y corruptas o las de luchas tribales o los de conflictos armados. Una fuerza del desarrollo es la fuerza de la participación y del consenso.

Permítasenos enfatizar ahora este punto. La adhesión a los tratados internacionales para la tutela de los derechos de la persona, es muy importante aunque a veces es necesario reflexionar críticamente ante algunos contenidos de estos tratados para hacer que se modifiquen y que promuevan mejor valores que para nosotros son irrenunciables y para reforzar a la comunidad internacional.

5. La Unión Europea

La Unión europea: ¿cómo se posiciona a escala planetaria y cómo se esta modificando en su interior para afrontar el siglo XXI?

Esta es una cuestión de gran importancia porque en Europa estamos viviendo hoy profundas transformaciones, no distintas de las que caracterizaron el final de los años '40, cuando se colocaron la base de la que hoy es la Unión Europea, que entonces se llamaba Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

En los pasados cincuenta años la construcción europea ha avanzado consiguiendo muchos éxitos, que han unido a los 15 Países más importantes que han estado secularmente divididos por guerras. Hoy la UE es un sistema político y económico que, a pesar de las dificultades y de las limitaciones, se coloca entre las democracias supranacionales. No es nuestra intención describir aquí las características de la UE por lo que enviamos a otros estudios nuestros (Quadrio Curzio, 1996 y 2001c).

Ahora Europa está ante un nuevo cambio y nosotros, como ciudadanos italianos y ciudadanos europeos, tenemos el deber de interrogarnos mucho sobre la manera en que Europa está cambiando, sobre lo que podemos hacer para que este cambio sea respetuoso con ciertos valores. De esto nos interesaremos aquí.

En diciembre del 2000 ha sido aprobado en Niza un nuevo Tratado europeo, conocido como Tratado de Niza, que modifica los precedentes, y en su ámbito ha sido aprobada una Declaración sobre el futuro de la Unión europea que prefigura un recorrido hasta finales del 2004, año en el que se hará una nueva conferencia intergubernativa para la modificación de los Tratados. Parece que son dos los problemas fundamentales que se han de preparar en los próximos 4 años y probablemente resueltos en el 2004: la elaboración de una Constitución europea y la extensión de la UE.

Nos preocuparemos aquí principalmente de la cuestión de la Constitución por venir, o sea, del acto jurídico-institucional sobre el que deberá fundarse la Federación europea. Por tanto Europa deberá pasar de la actual forma institucional, que es todavía en parte intergubernativa, a una forma federal o confederal, donde los poderes de cada Estado serán recalificados dentro de un contexto federal y confederal.

Pero para elaborar una Constitución y para proponerla a la aprobación democrática de los pueblos se requieren principios superadores. ¿Cuáles querrá elegir Europa?

6. La Carta de los derechos fundamentales de la Unión europea

La primera respuesta, incluso una respuesta anticipada, nos viene de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión europea. En la cumbre de Niza se ha presentado la citada Carta que deberá, según algunos, ser el núcleo que lleve a la próxima Constitución europea.

El objetivo de la presentación en Niza era serio: el de hacer que los quince países de la Unión la incorporaran en el Tratado de Niza. El debate ha sido vivo y la Carta no ha sido incorporado en los Tratados sino sólo proclamada solemnemente

La prudencia de distintos gobiernos europeos ha sido la de limitarse a proclamarla: o sea, hacer un acto de deferencia formal a la misma, sin incorporarla a los Tratados europeos. Por tanto, la Carta no tiene hasta hoy ningún valor jurídico vinculante para los países europeos: es una forma significativa de auspiciar el comportamiento. Pero la misma debe ser examinada atentamente para que se le puedan dirigir diversos tipos de críticas.

Sobre todo sobre la forma en que ha nacido: sólo elaborada por una “convención”, es decir, de un grupo de personalidades designadas en parte por el Parlamento Europeo, en parte por la Comisión europea y en parte por los Estados nacionales. Según nuestro parecer, en estas designaciones no ha estado representado de manera significativa el principio de la pluralidad de opiniones. En el momento en el que se quiere fundar una Carta de derechos fundamentales que va a tocar los puntos cruciales de la vida, de la dignidad de la persona, también de la vida de un sistema social, la representación que elabora la Carta debe ser la de la mayor parte posible de puntos de vista individualizados según un procedimiento claramente democrático.

7. La solidaridad intra-europea

La solidaridad (Quadrio Curzio, 1996 y 2001c) ha entrado rápidamente en la construcción europea, desde el preámbulo del tratado de la CECA (1951) donde se enuncia “Conscientes de que Europa se construirá sólo con actuaciones concretas que creen sobre todo una solidaridad de hecho, y con la instauración de bases comunes de desarrollo económico”. En todos los Tratados europeos posteriores la solidaridad siempre ha sido reclamada sin poderle dar todavía una definición específica, pero dándole, en cambio, un contenido funcional para objetivos específicos.

El primer intento de darle una configuración completa es el de la Carta de los derechos fundamentales que dedica todo el Capítulo IV a la “solidaridad” después de haber enunciado en su Preámbulo que “Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión se funda sobre valores indivisibles y universales de dignidad humana, de libertad, de igualdad y de solidaridad”.

El Capítulo IV se compone de 12 artículos, del 27 al 38. Seis artículos miran a los trabajadores y al trabajo y más exactamente: el artículo 27 sobre el derecho de los trabajadores a la información y a la consulta en el ámbito de la empresa; el artículo 28 sobre el derecho de negociación y de acciones colectivas; el artículo 29 sobre el derecho de acceso a los servicios de colocación; el artículo 30 sobre la tutela en caso de despido injustificado; el artículo 31 sobre las condiciones de trabajo justas y equitativas; el artículo 32 sobre la prohibición del trabajo de los menores y la protección de los jóvenes en el lugar

de trabajo. Los artículos siguientes miran a la vida familiar y profesional (artículo 33); seguridad social y asistencia social (artículo 34); protección de la salud (artículo 35); acceso a los servicios de interés económico general (artículo 36); tutela del ambiente (artículo 37); protección de los consumidores (artículo 38).

Hay en estos artículos diversos aspectos compartidos y diversos aspectos no compartido (Quadrio Curzio, 2001a). Limitándonos a considerar la parte que mira al trabajo debemos destacar que no estando esa parte fundada sobre los principios del desarrollo y de la subsidiariedad horizontal, toma un giro de verticalidad con algunas vetas de estatal-laborismo que difícilmente convencen. Además, no hay ninguna llamada a la responsabilidad y a los deberes de los trabajadores para una relación constructiva en el ámbito de la empresa y del mercado que son componentes esenciales, aunque ciertamente no exhaustivos, del desarrollo mismo. Parece en cambio que en el fondo de la Carta hay una concepción de solidaridad estática y redistributiva, de derechos de reparto de los recursos existentes que además podría dejar entrever en el fondo una contraposición endémica entre empresa y trabajadores y un papel dominante del Estado y de los Estados para restablecer los derechos y la equidad.

De la Carta se evidencian pocas cosas a propósito de la solidaridad dinámica, que mira a la creación de recursos sea mediante el desarrollo económico promovido por las empresas, con los empresarios y trabajadores comprometidos en un fin común; sea mediante el desarrollo social, promovidos por sujetos del público libre, especialmente a través de los servicios a la persona; sea mediante el desarrollo intergeneracional, que es tanto promoción de la familia como equidad, que viene de sistemas de previsión y asistencia sostenibles.

Temas de los que se trata, pero no de modo del todo convincente en los artículos 33-38 de la Carta, que miran a la familia y al trabajo, a la seguridad y a la asistencia social, a la protección de la salud, al acceso a los servicios de interés económico general, a la tutela del ambiente, a la protección de los consumidores. También tenemos aquí elementos positivos, pero caben posibles críticas específicas, sobre las que nos detendremos, y una crítica general: no aparece el papel de la responsabilidad personal y social para pretender los que son objetivos de la solidaridad y del bien común. Ni aparece ningún nexo entre desarrollo y empleo. En fin, que no hay referencia a las políticas de empleo, como si el trabajo fuera un derecho que debe garantizar el Estado, conclusión a la que podría llevar también una lectura esquemática del art. 15 (“cada individuo tiene el derecho de trabajar y de ejercer una profesión libremente elegida o aceptada”).

La conclusión es que bajo el aspecto económico-social la Carta, incluso introduciendo de manera amplia el tema de la solidaridad, lo que es positivo, presenta limitaciones, al no unirla a los principios de desarrollo y de subsidiariedad y, por tanto, no comprendiendo en su totalidad el de solidaridad.

Nos fijamos ahora en los aspectos económico-sociales de los Tratados europeos. Encontramos aquí muchos artículos de solidaridad dinámica no sólo enunciados sino también experimentados en el transcurso de la historia de la UE. Se trata de las políticas de empleo, sociales, educativas, de formación profesional, de juventud, cultura, medio ambiente, salud, protección de los consumidores, de la cohesión económica y social.

Con referencia al empleo se describen políticas que la Comunidad Europea (CE) y los Estados Miembros deben promover para desarrollar una estrategia coordinada para el empleo y para promover una fuerza de trabajo cualificada, instruida y también adaptable a los mercados del trabajo flexible capaces de responder a los cambios económicos para conseguir los objetivos generales de la UE y de la CE. Esto manifiesta una clara relación entre ocupación y desarrollo. Sin esta relación la solidaridad es redistributiva de manera estática.

Sobre “políticas sociales” tenemos el referente de la Carta social europea de 1961 y de la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989. Se vuelven a proponer, por tanto, aquellos objetivos de la CE y de los Estados miembros, la promoción del empleo, de las condiciones de vida y de trabajo, de la protección social, del diálogo entre dirigentes y trabajadores, el desarrollo de los recursos humanos para tener un nivel de empleo alto y duradero, y de luchar contra la exclusión. Con tales fines la CE y los Estados miembros pretenden combinar las praxis nacionales, esencialmente en el campo de las relaciones contractuales, con la necesidad de mantener la competitividad de la CE.

No es menos importante la postura sobre la educación y la formación profesional de la juventud, tendiendo a promover en colaboración con los Estados miembros una formación adecuada a la dinámica de las profesiones.

Nuestra conclusión es que la solidaridad no puede separarse del desarrollo; pero que esta conexión de no aparece de manera adecuada en la Carta, mientras que es más nítida en los Tratados.

8. La subsidiariedad intra-europea

Antes de hablar de subsidiariedad conviene recordar que se trata de uno de los principios fundamentales de la Doctrina Social de la Iglesia. Podremos decir que junto a la solidaridad, son los dos grandes principios de la Doctrina Social.

Todos saben que la definición principal es la de *Quadragesimo Anno* (1931), de Pío XI, aunque los filósofos políticos y creo que los teólogos remontan el principio de subsidiariedad a Tomás de Aquino, y, por tanto, a una elaboración muy antigua del pensamiento católico. La formulación de Pío XI, que después ha sido retomada por la Doctrina Social siguiente, pero también por pensadores laicos, afirma:

“Siendo verdad, y la historia lo demuestra claramente, que, por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles sólo a las grandes corporaciones, sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos. [...]

Conviene, por tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia” (*Quadragesimo Anno*, 80-81)².

Un valor vertical que reparte los poderes entre diversos niveles de gobierno señalando una compatibilidad, o mejor, una coordinación de poderes que van desde las comunidades locales hasta la comunidad supranacional y con una distribución de poderes según el problema que se afronta y se resuelve. Por eso el Estado es uno de los titulares de los poderes pero no tiene todos los poderes y todos los derechos porque existen poderes y derechos que miran a la comunidad supranacional y poderes y derechos que miran a las comunidades locales, desde los municipios hasta las regiones.

Un valor horizontal que mira las relaciones entre público, sociedad y mercado. Existen tareas que deben ser desarrolladas por los poderes públicos, en su jerarquía de subsidiariedad vertical. Existen tareas que deben ser desarrollada por la sociedad en la cual nosotros católicos tenemos hecho mucho y debemos continuar haciendo; estas tareas sociales tienen sus derechos y deberes que le pertenecen, no son concesiones del Estado; que además tiene la obligación de sostener lo social. Existen también tareas que miran al mercado, a la empresa, a las iniciativas económicas, etc. Por tanto, existen esferas de tareas y de compatibilidades, que no son esferas de derechos exclusivos sino de intersección vertical y horizontal de la subsidiariedad.

Un valor negativo, que significa: el Estado no tiene el derecho de interferirse en las esferas de autonomía de los sujetos que tienen derechos propios que el Estado no puede lesionar.

Un valor positivo: el Estado, o la autoridad pública o, por lo común, una autoridad superior, tiene el deber de sostener a los otros miembros del cuerpo social, como dice la Doctrina Social, para hacer que éste alcance sus fines. Sostener no quiere decir privar de responsabilidad.

Estos cuatro aspectos de la subsidiariedad no han sido resaltados enteramente por la Carta de los derechos fundamentales de la Unión europea que ha negado, además, lo contenido en los Tratados precedentes de la Unión europea.

En el preámbulo del Tratado sobre la Unión europea está escrito que los Países que se adhieren están “decididos a llevar adelante el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa en donde las decisiones sean tomadas de la manera más próxima posible a los ciudadanos de acuerdo con el principio de subsidiariedad”.

Puesto que un Tratado debe tener su propia concisión, nos parece (aunque no lo compartan generalmente) que el principio aquí enunciado es clarísimo en cuanto que la subsidiariedad significa tomar las decisiones lo más cerca posible a los ciudadanos y, por tanto, reconocerle su esfera de autonomía, de responsabilidad, de iniciativa de los diversos sujetos políticos, sociales, económicos.

En el Tratado que establece la Comunidad europea, la subsidiariedad vertical se precisa después en el artículo 5 (que reproduce el famoso artículo 3B del Tratado de

² Aquí traduce “conviene” cuando el original italiano escribe “è necessario” (N. de T.).

Maastricht), en el que está escrito: “en los sectores que no son de su exclusiva competencia la Comunidad interviene según el principio de subsidiariedad”· en los límites no lesivos de las capacidades de los Estados miembros.

Existen también sectores en los que la competencia es de la Unión, otros en los que la competencia es de los Estados, de las Regiones, de los Lahender, de los municipios.

La Carta de los derechos fundamentales salta casi por completo esta concepción, limitándose a decir lo que sigue, en el art. 51: “Las disposiciones de la presente Carta se aplican a las instituciones y a los órganos de la Unión en el respeto al principio de subsidiariedad como también a los Estados miembros exclusivamente en la aplicación del derecho de la Unión”.

Somos conscientes que una corriente de estudios considera que en la UE el principio de subsidiariedad es un principio estructural que regula sólo las relaciones entre Estado y Unión y por eso sólo un aspecto de la subsidiariedad vertical. Y aunque no estamos de acuerdo con tal tesis e incluso creemos que si la misma es verdadera para los Tratados, corresponde entonces a la Carta su superación introduciendo la subsidiariedad en todos sus valores como uno de los derechos fundamentales junto a la solidaridad” (Quadrio Curcio, 2001b).

9. Conclusiones: una agenda de reflexión y de acción

En la reflexión precedente hemos tratado sobre una prospectiva europea en relación con la globalización, la solidaridad y la subsidiariedad según dos aspectos: el primero coloca a la UE en la dimensión mundial, demostrando que su importancia es tal que la convierte en un sujeto central para el futuro de la Humanidad misma; el segundo analiza algunas cuestiones institucionales de la UE. ¿Qué nexo existe entre ambos aspectos?

El nexo es que la UE se convertirá en un Sujeto político-institucional central de la escena mundial, y no sólo un Sujeto económico como lo es hoy y, sólo se sabrá dotar de instituciones adecuadas que le permitan tener direcciones unitarias en las políticas internacionales. Sobre esta base, hacemos tres consideraciones conclusivas con tres preguntas: la UE, que también es una “democracia de mercado”, ¿puede ser distinta de los USA y del Japón? ¿Cómo se puede contribuir al proceso de reforma de la UE de aquí al 2004? ¿Qué postura tomar ante la ampliación de la UE?

Sobre el primer punto y sobre las diferencias ente UE, USA y Japón queremos usar una metáfora histórica que va más allá de los datos estadísticos, pero que sirve también para evidenciar que el proceso de globalización no puede homogeneizarlo todo.

Los Estados Unidos tienen un valor extraordinario muy basado sobre el individualismo de los pioneros. En su fondo tienen este dualismo: por una parte la fuerza y la convicción que mira al pionero para lograr el resultado; por otra una identificación fortísima con el Estado y la nación. Incluso no siendo conocedores profundos de la sociedad americana, tenemos la impresión de que el papel de la sociedad no esté muy marcado y que el binomio que empuja sea el Estado y el individuo.

El Japón tiene una fuerte marca feudal, en el sentido de que es un sistema jerarquizado donde el grado jerárquico es tan intrínseco a la sociedad misma que incluso

en la organización administrativa se encuentra esta característica. La dificultad de maniobra pero también bastantes éxitos del Japón dependen precisamente de esto: una cohesión social y económica jerárquica muy fuerte.

Europa tiene una tradición de las comunidades como sujetos que expresan autonomía, participación, iniciativa, responsabilidad: Europa de las mil o de las cien mil ciudades, la Europa de las comunidades locales, pero que todas forman parte de una comunidad más amplia, de un sistema conectado a red. Creemos que esta es un incono muy simplificado pero también una representación de la subsidiariedad-solidaridad europea. Creemos además que la Unión europea va redescubriendo sus largas y antiguas tradiciones que no se identifican con el énfasis de los Estados nacionales. Ciertamente pueden apreciarse los valores del patriotismo pero no pueden apreciarse las derivaciones del nacionalismo arrogante e incluso violento, que no es ciertamente expresión de las características y de las identidades nacionales. La UE debe, pues, volver a lo mejor de sus características históricas y no homologarse.

Sobre el segundo punto, qué hacer en la construcción de la UE de aquí al 2004, respondemos que hay mucho que hacer. Se trata de tres años en los que la UE debe hacer algunas grandes opciones, de las que la primera es darse o no darse una Constitución. Para hacer esto es necesario tener un proceso de participación democrática muy amplio que garantice el pluralismo de los valores y el respeto de algunos valores fundamentales. Por eso, la Carta de los derechos no puede tomarse como está ahora, como base de la Constitución europea porque nos parece que no respeta todos los valores fundamentales (hablo como economista) de la solidaridad y de la subsidiariedad. Sabemos que otros critican justamente la Carta bajo otros aspectos, pero no es el campo de nuestra competencia. La Carta es una base de partida, pero no de llegada.

Es necesario también decir que por el empuje de algunos componentes del Parlamento y de la Comisión se ha abierto un debate continuo sobre la forma de llegar a la formulación de la Constitución y sobre qué la debe formular. Existe ya un sitio Internet "Futurum" (http://europa.eu.int/index_it.htm) abierto el 7 de marzo pasado a iniciativa del Parlamento Europeo, de la presidencia del Consejo europeo y de la Comisión europea, para recoger las aportaciones de todos los partidos sobre la forma de llegar a la formulación de la Constitución europea y a la reforma de las instituciones europeas. Se podría pensar que esta aproximación es demasiado simplificadora. Pero nos parecería un juicio precipitado, aunque reformar las instituciones y elaborar una constitución requerirá un compromiso más estructurado.

En cualquier caso hay un espacio en el que, sobre todo los sujetos organizados, pueden ejercer una determinada influencia. La misma Fundación *Centesimus Annus* podría hacerse portadora de una reflexión para transmitirla a los órganos competentes de la UE.

Sobre el tercer punto, el de la ampliación de la UE parece que ya está abierto el camino por el Tratado de Niza que tiene previsto el paso de los 15 miembros actuales de la UE a 27 Estados miembros con el ingreso de Polonia, Rumania, República Checa, Hungría, Bulgaria, Eslovaquia, Lituania, Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre y Malta. Pero la cuestión avanza.

Juan Pablo II en *Centesimus Annus*, párrafos 27-28 anticipaba dos posibles escenarios, tras la caída del Muro de Berlín: un escenario, de construcción consensuada

de una Casa común europea y un escenario, sobre todo, el de la descomposición violenta de una parte del ex-imperio comunista. En estas frases se presiente el peligro que después se ha materializado en la tragedia de la ex Yugoslavia. La indicación de *Centesimus Annus* es muy clara: ‘La ayuda de otros países, sobre todo europeos, [N. d. A.: se refiere a los países ex-comunistas] que han tenido parte en la misma historia y de la que son responsables, corresponde a una deuda de justicia. Pero corresponde también al interés y al bien general de Europa, la cual no podrá vivir en paz, si los conflictos de diversa índole, que surgen como consecuencia del pasado, se van agravando a causa de una situación de desorden económico, de espiritual insatisfacción y desesperación’ (*Centesimus Annus*, 28).

Nosotros estamos en principio muy a favor de la ampliación que además debe acompañarse del reforzamiento de las instituciones europeas si no quiere correr el peligro de que todo se detenga.

Vemos como muy favorable la construcción de la gran Casa europea con los 30 Estados, pero también somos conscientes de que este proceso podrá triunfar sólo si a la misma vez está la consolidación institucional de lo que es ya hoy la Unión europea, lo que requiere necesariamente una Carta Constitucional, pero que sea respetuosa con aquellos principios y valores que forman parte del patrimonio común de la cultura europea.

Creemos, pues, que los dos procesos deben andar en paralelo, la consolidación institucional de Europa para que por la parte que interesa al economista institucionalista no puede prescindir de una concepción exacta de la solidaridad y una concepción exacta de la subsidiariedad; por otra, la ampliación de la Unión europea primero a los países centroeuropeos y sólo más adelante, mucho más adelante, a algunos países del área del mediterráneo.

En conclusión: el siglo XXI podrá ver una fuerte consolidación de Europa hasta el punto de prestarle atención a la polarización sobre USA que ha caracterizado el final del siglo XX y hasta anticipar la aparición de otras polarizaciones eventuales como la de China.

Referencias bibliográficas

- ANNAN, K. A., (2000), *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*, ONU, 2000.
- QUADRIO CURZIO, A., (1996), *Noi, l'economia e l'Europa*, Bologna, il Mulino (ristampa con postfazione, novembre 1996).
- QUADRIO CURZIO, A., (1999), "Globalizzazione: profili economici", in *Atti della Accademia Nazionale dei Lincei*, anno CCCXCVI - 1999, Roma.
- QUADRIO CURZIO, A., (2000), Il valore politico della sussidiarietà, *Il Sole 24 Ore*, 22/08/2000.
- QUADRIO CURZIO, A., (2001a), Gli equivoci della solidarietà senza sviluppo e sussidiarietà, *il Mulino*, n.1, pp. 40-47.
- QUADRIO CURZIO, A., (2001b), Riflessioni per una Costituzione economica europea, in *Profili della Costituzione economica europea*, (a cura di A. Quadrio Curzio), Bologna, Il Mulino.
- QUADRIO CURZIO, A., (2001c), «Globalizzazione e solidarietà. Dalle istituzioni economiche nazionali a quelle sovranazionali», in *Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, Atti del Convegno internazionale «Dignità del vivere»* (Venezia 2-4 ottobre 2000).

- QUADRIO CURZIO, A., D'ADDA, C., MARSEGUERRA, G., BERETTA, S., (2000), *Economia e finanza globale: problemi e prospettive per il 2000*, Fondazione Centesimus Annus Pro Pontifice, Citta del Vaticano, 2 dicembre 2000, pp. 1-45 (pubblicato anche su *Global & Local Economic Review*, vol. II, 2000, pp. 35-64);
- QUADRIO CURZIO, A., D'ADDA, C., MARSEGUERRA, G., BERETTA, S., (2001), *Riflessioni sulla globalizzazione finanziaria: rischi, problemi e prospettive*, Fondazione Centesimus Annus Pro Pontifice, Citta del Vaticano, *Bolletino* n. 6 - 2001, pp. 17-39 (pubblicato anche su *Quale Impresa*, n.1-2, 2001).