

**GLOBALIZACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL.
ACCIONES DIRIGIDAS A LA INTEGRACIÓN EN EL MARCO DE
LA UNIÓN EUROPEA**

Manuela del Pilar Santos Pita · Universidad de A Coruña
Genoveva Millán Vázquez de la Torre · Universidad de Córdoba

Introducción

En los primeros años del siglo XXI muchos han sido los esfuerzos de carácter internacional por afrontar y eliminar las consecuencias negativas del proceso globalizador en el que indefectiblemente nos hallábamos inmersos. La mundialización y la globalización habían aparecido como consecuencia principalmente de la multiplicación de los intercambios tanto de carácter científico como técnico o cultural derivados de unos mejores y más rápidos sistemas de comunicación. El acceso a nuevos mercados y la transferencia de tecnología, aparecían así como elementos positivos, lo que habría de conllevar un aumento de la productividad y un mayor nivel de vida. Pero a pesar de ello no todos sus efectos son lo beneficiosos que pudiera esperarse, y se presenta la necesidad de desarrollar políticas activas que controlasen los efectos negativos de la globalización económica.

Aparece así la marginación de los derechos sociales como una consecuencia no deseada de la globalización. La preocupación por la plena igualdad (Campoy, 2004), la no discriminación y la inclusión de los grupos sociales más desfavorecidos se muestra

como algo latente en las actividades de las instituciones internacionales y los ordenamientos jurídicos de los países democráticos. En el ámbito jurídico internacional se ha venido trabajando en la consecución de la plena igualdad y la eliminación de cualquier tipo de discriminación (Alcain *et ál.*, 2006). La cumbre de las Naciones Unidas de 2005 resaltó la importante contribución que el empleo productivo y un trabajo digno para todos, puede aportar a la lucha contra la discriminación. Insistió además en la necesidad de integrar estos aspectos en las estrategias de desarrollo. En consecuencia, para ponerlas en marcha sería esencial contar con estrategias sociales y económicas integradas, políticas comerciales que fomenten el desarrollo social, políticas de inversión que estimulen el espíritu de empresa, la igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo, el empleo y las competencias a nivel local (Rodríguez y Delgado, 2009).

La búsqueda de la plena igualdad en el seno de las instituciones internacionales no resultaba algo novedoso, y así el artículo 13 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea daba facultades al Consejo Europeo con el objetivo de “*adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad o condición sexual*”. El Consejo Europeo de Lisboa, celebrado en marzo de 2000 acordó que los Estados miembros coordinarían sus políticas de lucha contra la exclusión social mediante un método abierto que habría de combinar los objetivos comunes, los planes nacionales de acción y los indicadores comunes, a fin de promover estrategias políticas más ambiciosas y eficaces en el ámbito de la inclusión social [1].

En la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa al programa temático para el desarrollo humano y social de las perspectivas financieras para 2007-2013 se proclama que el objeto del desarrollo humano y social son las personas, haciendo preciso de esta manera adoptar un planteamiento temático global y coherente del desarrollo humano y social, tomando como base el enfoque general formulado por la UE en sus nuevas políticas exteriores que venga a aportar un valor añadido a la programación nacional en diferentes ámbitos de acción.

Dentro de los grupos sociales que sufren una mayor marginación se encuentran los discapacitados. En la actualidad, todos los Estados miembros están desarrollando un amplio abanico de medidas e instrumentos para mejorar la situación de empleo de las

personas con discapacidad en lo que pretende ser un paso adelante con respecto al anterior enfoque claramente proteccionista pero todavía excluyente, no basta pues con satisfacer las necesidades financieras de estas personas simplemente con prestaciones económicas –lo cual no deja de ser necesario, ya que muchas de ellas seguirían excluidas del mercado de trabajo y de la sociedad en general. Se crean así nuevas medidas de rehabilitación profesional y de formación, se ofrecen a las personas con discapacidad diversos sistemas de ayuda al empleo: subsidios de empleo, trabajos protegidos y asistencia constante. Todo ello no es suficiente: la propia Comisión de la Unión Europea reconoció que el éxito del Año Europeo de las Personas con discapacidad, año 2003, no fue el deseado, debido en gran medida a la inexistencia de un flujo adecuado de información entre los Estados miembros, así como a la mayor importancia dada a las medidas adoptadas en términos más de cantidad que de calidad.

La ampliación de la UE podría ser una buena oportunidad para aumentar la interconexión de las asociaciones y autoridades locales y nacionales que afrontan retos muy similares. No cabe duda de que constituirá un estímulo importante para llevar adelante el método abierto de coordinación en el ámbito de la protección social y la inclusión social. El objetivo del Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos, *Hacia una sociedad justa*, 2007, era sensibilizar a la opinión pública sobre las ventajas de una sociedad justa y cohesionada, adoptando iniciativas de concienciación que rechazasen las conductas discriminatorias. De esta manera se hace necesario un tratamiento transversal de la no discriminación que garantice la integración social de las personas discapacitadas y socialmente menos favorecidas. A lo que hay que unir la promoción de un enfoque social y económico integrado que considere la economía, el comercio, el empleo y la cohesión social como elementos interdependientes para la reducción de las desigualdades, debiéndose dar preeminencia a las reformas sociales que fomenten la igualdad y la plena integración.

Europa, por un crecimiento económico sostenible y sin desigualdades

La Unión Europea en su informe de la Comisión de diciembre de 2003, ofrece una definición de “exclusión social” diciendo que *es un proceso que relega a algunas personas al margen de la sociedad y les impide participar plenamente debido a su pobreza, a la falta de competencias básicas y oportunidades de aprendizaje*

permanente, o por motivos de discriminación. Esto las aleja de las oportunidades de empleo, percepción de ingresos y educación, así como de las redes y actividades de las comunidades. Tienen poco acceso a los organismos de poder y decisión y, por ello, se sienten indefensos e incapaces de asumir el control de las decisiones que les afectan en su vida cotidiana.

La inclusión social se constituye pues, como un proceso contrario *que garantiza que las personas en situación de riesgo de pobreza y exclusión social lleguen a tener las oportunidades y recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social y cultural, y se beneficien de un nivel de vida y un bienestar considerados normales en la sociedad en la que viven. Esto les asegura una mayor participación en la toma de decisiones que afectan a sus vidas, así como el acceso a sus derechos fundamentales.*

La lucha contra la exclusión social viene reconocida en los artículos 136 y 137 CE del Tratado de Ámsterdam como uno de los ámbitos en los que la Comunidad debe apoyar y completar la acción de los Estados miembros. El Consejo Europeo de Lisboa, que se celebró en marzo de 2000, acordó que debían adoptarse medidas que tuvieran un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza a más tardar en 2010. Se pretendía que los Estados miembros coordinaran sus políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social mediante un método abierto de coordinación que combinara los objetivos comunes, los planes nacionales de acción y un programa de acción comunitario, medidas que no han sido efectivas en estos momentos de crisis económica, donde España se encuentra todavía inmersa.

Con posterioridad al Consejo de Lisboa, pero en el mismo año, el Consejo Europeo de Niza decidió poner en marcha un nuevo método en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social. A tal efecto, la Agenda Social Europea, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa y sobre la base de la comunicación de la Comisión, define y establece las prioridades de actuación concretas para los próximos cinco años en torno a seis orientaciones estratégicas en todos los ámbitos de la política social.

Se da así un importante paso adelante en la consolidación y modernización del modelo social europeo, caracterizado por un vínculo indisociable entre el rendimiento económico y el progreso social. La eficacia de las medidas propuestas en él dependería esencialmente de la manera en que los Estados miembros plasmasen sus objetivos estratégicos en medidas concretas para mejorar las condiciones de vida de las personas más vulnerables (Etxeberria, 2006). De igual manera que las economías de los diferentes países miembros de la Unión Europea deberían continuar con una trayectoria de crecimiento económico sostenible.

En Lisboa los Estados miembros recordaron que: *"El modelo social europeo, con sus sistemas desarrollados de protección social, debe apuntalar el tránsito a la economía basada en el conocimiento"*. Dichos Estados subrayaron que: *"Las personas constituyen en Europa el principal activo, por lo que deberían convertirse en el centro de las políticas de la Unión. La inversión en capital humano y el fomento de un Estado de bienestar activo y dinámico serán esenciales tanto para que Europa ocupe un lugar en la economía basada en el conocimiento como para garantizar que el surgimiento de esta nueva economía no incremente los problemas sociales existentes de desempleo, exclusión social y pobreza"*.

Pues bien, a fin de lograr ese desarrollo económico, los Estados miembros habrían de garantizar una coherente relación entre sus estrategias de inclusión y sus políticas económicas y de empleo. Para ello, la Comisión, el 12 de diciembre de 2003 elaboró un Informe sobre la inclusión social que resume los resultados del examen de los planes nacionales de acción a favor de la inclusión social para el período 2003-2005. Se pretendía que las autoridades públicas tomaran en cuenta y mostraran una especial atención a una serie de prioridades fundamentales. Entre estas prioridades cabía destacar la necesidad de promover la inversión en medidas activas de mercado de trabajo y adaptarlas para responder a las necesidades de las personas con mayores dificultades para acceder al empleo; garantizar que los sistemas de protección social sean suficientes y accesibles para todos y que proporcionen incentivos de trabajo efectivos para las personas que pueden trabajar; aumentar el acceso de las personas más vulnerables y con mayor riesgo de exclusión social a una vivienda adecuada, una salud de calidad y oportunidades de aprendizaje permanente.

Pero no basta con una mera declaración de intenciones, se hace preciso el aseguramiento de una interacción entre los diferentes agentes. Es necesario también continuar desarrollando la base estadística nacional sobre la renta y las condiciones de vida a fin de poder controlar eficazmente las estrategias de inclusión social. De igual manera se ha de garantizar que los objetivos de la inclusión social sean adecuados a las políticas económicas y la estrategia europea de empleo. La necesidad de la coordinación de las políticas de empleo y económicas en general es evidente para lograr los tan ansiados objetivos de inclusión social. El método abierto de coordinación aplicado a la inclusión social ha de utilizarse junto con aquellos procesos que de alguna manera contribuyan al crecimiento económico y al aumento de la cohesión social. Así pues, los Estados miembros habrán de trabajar de forma coordinada en sus políticas de inclusión social.

Los discapacitados en un mundo global. Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Como se ha mencionado anteriormente, a pesar de las grandes consecuencias beneficiosas de la globalización, existen también múltiples y muy indeseados efectos negativos, la exclusión social y la discriminación, son buenas muestras de ello. Dentro de los grupos socialmente más discriminados se encuentran con él de las personas discapacitadas.

Existe en el ámbito internacional una enorme sensibilidad en torno al principio de igualdad de todas las personas y la no discriminación. Tanto la Organización de Naciones Unidas como diferentes Organismos Internacionales muestran su enorme preocupación por los derechos de los discapacitados. Esa preocupación viene dada por la necesidad de abandonar la vieja tendencia protectora con respecto a las personas discapacitadas por una más actual integradora, consistente en tomar a estas personas como titulares de los mismos derechos que los demás pero con unas especiales dificultades para desarrollar las actividades diarias. De igual manera que se tiende al general reconocimiento de que a estas dificultades personales hay que añadirles las que les vienen dadas por el entorno.

Y en esta línea en el mes de agosto de 2006, la Convención de la ONU sobre Derechos de las Personas con Discapacidades que tuvo lugar en Nueva York, se aprobó por consenso un Tratado Internacional por el que se garantizaban los derechos y libertades de los discapacitados, constituyendo el primer tratado sobre derechos humanos que se aprueba en el siglo XXI, lo que sin duda habrá de conllevar una clara mejora desde el punto de vista práctico en el tratamiento de las personas con discapacidad. Este tratado beneficiará a 650 millones de personas en el mundo que sufren discapacidades, esto es, el 10% de la población mundial. Se pretende, a través de este instrumento jurídico internacional eliminar las prácticas y actitudes discriminatorias hacia los discapacitados y vendrá a asegurar que las personas con discapacidades disfruten de los mismos derechos humanos en los campos de la educación y el empleo, así como disfrutar de una arquitectura urbana adaptada a sus necesidades.

La búsqueda por la eliminación de una serie de habituales prácticas evidentemente discriminatorias está presente en el espíritu de este Convenio. Cabe destacar un matiz importantísimo al que hace expresa alusión el convenio y es la necesidad de eliminar el matiz de protección y asistencia por el de igualdad y participación, pero para ello es fundamental un cambio de actitud a fin de que los discapacitados puedan aparecer en la vida social en un plano de igualdad con el resto de las personas.

Y es quizás la sensibilización una de las líneas fundamentales de actuación en las políticas internacionales. En esta labor sensibilizadora, ni que decir tiene que juegan un importantísimo papel los medios de comunicación. Corresponderá pues, a los países que lo ratifiquen la labor de lucha por la igualdad y la no discriminación habrán de ser efectivas. Pero sorprendentemente –o quizás no tanto– lo que en principio pudiera ser algo incuestionable por cualquier país no ha sido así porque Estados Unidos decidió no firmar el tratado argumentando que su legislación sobre el tema es suficiente, lo que no viene más que a demostrar que pese a los intentos queda todavía mucho que hacer sobre el tema. Dentro de la lucha internacional por el reconocimiento de los derechos de este importante colectivo, la preocupación primordial desde el seno de las Naciones Unidas está dirigida más que a la proclamación de los derechos, a la adopción de medidas para que estos derechos sean efectivos.

La promoción de los derechos de las personas con discapacidad en el marco de las instituciones de la Unión Europea

En el marco de las instituciones de la Unión Europea se reconoce el derecho de todas las personas a la igualdad ante la ley, así como la protección contra la discriminación lo que se recoge en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales así como en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. El artículo 13 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea habilita al Consejo para *adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad o condición sexual.*

En 1974 se aprobó el primer programa europeo dirigido específicamente a las personas con discapacidad, que sirvió para establecer los pilares de lo que sería el nacimiento de una política social comunitaria en materia de discapacidad, el Programa de acción comunitaria para la readaptación profesional de los minusválidos; en él se muestra una clara preocupación por la integración de social de los minusválidos, haciendo hincapié en su derecho al trabajo en nivel de igualdad con el resto de los ciudadanos (De la Fuente, 2006). Con este programa se busca el fomentar la independencia y la plena integración de las personas con discapacidad. En él se ofrece el compromiso de ayuda por parte de las instituciones europeas, con la finalidad de conseguir que su vida sea igual a la de cualquier otra persona, totalmente normal, y establece de igual manera que el camino fundamental para la consecución de la igualdad es la promoción de la capacidad de trabajo.

En la década de los '80 se comienza a mostrar un claro interés por parte de las instituciones en todos aquellos temas relacionados con los derechos de los discapacitados. Es a partir de entonces cuando comienza a realizarse un prolijo trabajo de investigación y de creación de directrices sobre el tema [2]. Ya en 1988 se pone en marcha el Segundo programa de acción de la Comunidad en favor de los minusválidos (HELIOS), que se aplicaría durante el cuatrienio 1988/1991. Con él se constituye una plataforma dirigida a fomentar la cooperación entre los Estados miembros así como los intercambios en temas como la integración económica y social, la igualdad de oportunidades y la vida independiente de las personas con discapacidad. Pretendía la

plataforma fundamentar las actuaciones en la formación, y la rehabilitación profesional, así como la integración económica y social y el fomento de la autonomía de los minusválidos.

Posteriormente, el Consejo aprobó, a través de la Decisión de 25 de febrero de 1993, el tercer programa de acción comunitaria para las personas minusválidas (HELIOS), para el cuatrienio 1993/1996, lo que significaba una continuación de las acciones ya iniciadas dentro del mismo programa. Se buscaba, ante todo que el programa fuese eficaz haciendo hincapié en algo tan importante como es la integración en la educación, potenciándose la formación profesional, la readaptación funcional, la integración económica y social y la mejora de la autonomía en él los interlocutores sociales pasan a ganar un especial protagonismo y así se fomenta la participación de las Organizaciones No Gubernamentales, a través del Foro Europeo de la Discapacidad, que se constituye como un marco permanente de participación de las personas con discapacidad y de sus familias, a través de las organizaciones que lo agrupan.

Más tarde, en 1996, y tras la experiencia de los anteriores programas, se publica la Comunicación sobre la igualdad de oportunidades de las personas con minusvalía, adoptada por la Comisión Europea el 30 de julio. En ella se elaboraba y definía la nueva estrategia europea con respecto a la discapacidad, que habría de hacerse desde una perspectiva en la que la igualdad de oportunidades, no discriminación y normalización. La Comunicación viene a avalar los planteamientos recogidos en las Normas uniformes sobre igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (1993), elaboradas por las Naciones Unidas sobre la base de la experiencia adquirida a lo largo del Decenio de las personas con discapacidad, y en la recomendación del Consejo de Europa sobre una política coherente para la integración de las personas con minusvalía, primando la integración, por encima del objetivo más limitado de la adaptación, como el factor fundamental para permitir la inserción de las personas con discapacidad en la sociedad activa.

Pero el hecho de que los interlocutores sociales adquieran un renombrado protagonismo no impide que los Estados miembros aporten un valor añadido significativo en el proceso de reflexión y acción.

Tres años después el Consejo y los representantes de los Estados miembros adoptan la Resolución sobre la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad (20 de diciembre de 1996), en la que, además de refrendar la estrategia propugnada por la Comisión, se otorga una especial importancia a la necesidad de que los representantes de los discapacitados participen en la elaboración y en el seguimiento de las políticas y acciones comunitarias en favor de dichas personas.

El Grupo de Alto Nivel elaboró un Compendio de las Políticas de los Estados miembros en materia de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. El Compendio se constituye como un elemento más en la lucha de la Comisión por la coordinación y armonización de las políticas nacionales en materia de discapacidad. Se hace en él un exhaustivo examen de las políticas nacionales sobre la discapacidad, para lo que tiene en cuenta las especiales circunstancias de los diferentes países, haciendo constar que pese a las diferencias, los objetivos perseguidos por los diferentes países han de ser los mismos. Se insiste nuevamente en la necesidad de conseguir la plena integración con un nuevo enfoque centrado en la identificación y supresión de las diversas barreras que se oponen a la igualdad de oportunidades y la plena participación de las personas con discapacidad.

Por otro lado, el Tratado de Ámsterdam prevé mecanismos para la lucha contra la discriminación en razón de la discapacidad, comprometiéndose a tomar en consideración a las personas con discapacidad a la hora de elaborar medidas relativas al mercado exterior [3], lo que supone un paso adelante muy decisivo en favor de la igualdad de derechos de las personas con discapacidad a escala comunitaria. Ni que decir tiene que en el seno de la Unión Europea se realizan múltiples actividades contra la discriminación y las discapacidades, pero a pesar de ello hace necesaria una coordinación más estrecha entre aspectos relacionados en los ámbitos del empleo, la educación y la formación profesional, los transportes [4], el mercado interior, la sociedad de la información, las nuevas tecnologías y la política de los consumidores (Alonso, 2007).

Así, los trabajos de la Comisión se centran en revisar sus propias políticas, programas y proyectos para determinar en qué medida tienen en cuenta las necesidades (Aguado *et al.*, 2005), derechos e intereses de las personas con discapacidad. Las discapacidades, a

las que se suman las situaciones de niños y adolescentes, personas mayores en situación de dependencia, alcohólicos, toxicómanos –grupos de población situados en una posición inferior respecto de otros–, constituyen una de las grandes prioridades, como se ha insistido en aquellas políticas de la Unión cuyo objeto es el acceso de todos a los cuidados necesarios para su salud, incluidas las situaciones de dependencia.

La preocupación por el empleo de las personas con discapacidad constituye en elemento latente en las actividades de la Unión, pero evidentemente que no basta con satisfacer sus necesidades financieras, se hace preciso además medidas de rehabilitación profesional y de formación, así como sistemas de ayuda al empleo: subsidios de empleo, trabajos protegidos y asistencia constante con las ayudas especiales para discapacitados. Dentro de estas medidas, los Estados miembros presentan una serie de soluciones a fin de que las familias con bajos ingresos puedan disponer de una vivienda digna conforme a sus necesidades, concediendo ayudas para viviendas para las personas que disponen de ingresos escasos, modulando ayudas para viviendas sociales gestionadas por organismos públicos, subvencionando la construcción de viviendas sociales, con una especial atención a zonas geográficas con carencias, las pequeñas viviendas para personas solas, que son un ámbito donde deben cubrirse necesidades importantes, con la creación de viviendas asistidas.

Se ha desarrollado en muchos países programas para hacer posible el desarrollo de una vida independiente, dado que se plantean problemas a la hora de vivir como cualquier ciudadano, reduciéndose la carga que pesa sobre los miembros de la familia que proporcionan cuidados –fundamentalmente mujeres–, con lo que se incrementan sus posibilidades de empleo, de los que la recién nacida Ley de Dependencia española es una buena muestra y de la que hablaremos al abordar el panorama español

El impulso generado por el Año Europeo de las personas con discapacidad, 2003

La igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad sólo será realidad cuando se logre erradicar, además de las barreras presentes en el entorno, las actitudes negativas hacia la discapacidad. En pos de este objetivo, la Comisión Europea declaró el año 2003 ‘Año europeo de los ciudadanos con discapacidad’ a fin de sensibilizar a la sociedad acerca de los problemas que plantea la discapacidad y de fomentar la

introducción de nuevas estrategias políticas en este sentido a todos los niveles de la administración. Se trata, pues, de reforzar el concepto de ciudadanía para las personas con discapacidad.

No deja de sorprender que la Comunicación sobre la evolución del Año Europeo de las personas con discapacidad haya tenido que esperar dos años desde su conclusión. En el año 2006, el Comité Económico y Social (CESE) emite un Dictamen, el 14 de febrero en el que se ofrece un análisis sobre la puesta en práctica, los resultados y la evaluación general del Año Europeo de las personas con discapacidad 2003. Pese a reconocerse por el propio CESE la falta de comunicación sobre las acciones desarrolladas a nivel nacional y regional –lo cual resulta chocante y extraño– considera que deberían haberse realizado políticas, en términos de legislación, encaminadas a promover la realización de los fines perseguidos, concluyendo de esta manera que los resultados no han sido todo lo plausibles que se hubiese deseado.

En el mencionado Dictamen el CESE pide a la Comisión que evalúe en su futuro informe bienal sobre la situación de las personas con discapacidad *el seguimiento de los compromisos políticos adquiridos durante el Año Europeo y, en particular, el seguimiento de las resoluciones del Consejo sobre empleo, educación, accesibilidad electrónica y cultura, así como que elabore recomendaciones para la inclusión de las preocupaciones relativas a la discapacidad en el método abierto de coordinación, dentro de la estrategia de Lisboa.*

En su intento por corregir los errores del Año Europeo de las Personas con Discapacidad, el CESE consideraba que era preciso legislar a fin de luchar contra la discriminación en cualesquiera de los ámbitos competenciales de la UE (Zolkowska, 2002) y confió que en el año 2007 se lanzase una propuesta de Directiva sobre el tema [5].

2007, Año europeo de la igualdad de oportunidades. Hacia una sociedad justa

2007 fue declarado por la Unión Europea como Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades. La finalidad no era otra que sensibilizar a la opinión pública sobre las ventajas de una sociedad justa y cohesionada. Muchas y muy desgraciadas son las

conductas discriminatorias que, pese a todos los esfuerzos y todos los avances, seguían teniendo lugar por entonces y siguen en la actualidad. Es quizás la concienciación y la información a los ciudadanos, el método más eficaz para eliminar las desigualdades. Se hacía necesario pues, un tratamiento transversal de la no discriminación, que generase precisamente esa concienciación e información a todos los ciudadanos de la normativa existente y eficaz sobre no discriminación.

La Unión Europea pretendía subrayar la gran importancia que tiene el fomento de las buenas relaciones entre los diferentes grupos de la sociedad, aboliendo estereotipos, prejuicios y muy necesariamente las conductas violentas. Se reconocía así la contribución positiva de las personas a la sociedad en su conjunto, independientemente de su sexo, origen étnico o racial, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual. Las acciones que se llevaron a cabo, tanto desde los Estados miembros como desde el marco de la propia Unión se concretaron en actos y reuniones, campañas de información y promoción y encuestas y estudios de ámbito comunitario o nacional.

Para conseguir los objetivos cada Estado miembro designó a un organismo nacional de ejecución a fin de organizar su participación y definir la estrategia y las prioridades nacionales, así como la selección de cada una de las acciones propuestas para poder recibir una subvención con cargo al presupuesto comunitario. Se trataba de crear una dinámica duradera con vistas a propiciar la plena inclusión de las personas con discapacidad en la sociedad y a configurar el modelo social europeo de manera que garantizase efectivamente la igualdad de oportunidades.

A los Estados miembros les correspondían la mayoría de las acciones en materia de discapacidad, lo que permitía abordarlas con una mayor eficacia de tal manera que la Comisión debía velar por asegurar la plena aplicación de la Directiva relativa a la igualdad de trato en el empleo y la ocupación y abrir el debate sobre la futura estrategia de lucha contra la discriminación, supervisando la transposición de las disposiciones legislativas en materia de discriminación en los Estados miembros y en los países adherentes en los plazos acordados por el Consejo. En concreto, habría que supervisar la transposición de la Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000 relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la

ocupación, y velará por su adecuada aplicación, a fin de asegurar que todas las víctimas de discriminación puedan disfrutar plenamente de su protección.

La correcta aplicación de esta Directiva constituyó un elemento fundamental del enfoque general de la Comisión en materia de discapacidad. En ese sentido, permitió acabar con el mito de que la discapacidad es sinónimo de incapacidad o de falta de capacidad y con el tiempo, y siempre que se aplique correctamente, debería contribuir a la erradicación de los prejuicios, los miedos y la ignorancia que subsisten en torno a la discapacidad.

Una vez finalizado el Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos, se edita la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones de 19 de junio de 2009 sobre la implementación, resultados y evaluación general del Año Europeo 2007 (COM 2009, 269), tal Comunicación viene a reconocer el éxito del Año y la utilidad. Las acciones llevadas entonces a cabo consiguieron la implicación y colaboración entre las autoridades nacionales, regionales y locales incluyendo a la sociedad civil así como a los interlocutores sociales y ello a través de enfoques de carácter transversal, prestándose una especial atención a la discriminación múltiple y la inclusión de la perspectiva de género en todas las actividades. Pero ha sido quizás el gran compromiso político alcanzado por los países lo que provocó el éxito de tal celebración.

Acciones más recientes ante la exclusión derivada de la discapacidad

Volviendo a la idea inicial de la exclusión y marginación que viene dada como consecuencia del padecimiento de algún tipo de discapacidad, en un mundo ya globalizado, las instituciones internacionales se hacen eco de la necesidad de adaptar las situaciones de carácter principalmente laboral derivadas de los evidentes cambios sobrevenidos en el mercado mundial. Estamos asistiendo al cierre de empresas o a fábricas que trasladan su actividad hacia otros países diferentes, lo que conlleva que en no escasas ocasiones sectores pierdan un elevado número de empleos en determinadas regiones. La Unión Europea crea de esta manera el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) con la finalidad de dar respaldo a aquellos trabajadores que pierden empleo como consecuencia de tales circunstancias. Pero, ¿qué ocurre si el

trabajador que se haya en tal situación padece algún tipo de discapacidad? No cabe duda de que, desgraciadamente la situación se complica. En esa clara preocupación de las instituciones europeas no se alude expresamente a este grupo de trabajadores cuya especial situación personal conlleva una si cabe todavía, mayor desventaja.

EL FEAG financia medidas activas con respecto al mercado laboral cuya finalidad es exclusivamente, ayudar a los trabajadores despedidos a encontrar un nuevo trabajo con la mayor rapidez posible. No obstante, ¿se ha pensado en aquellos trabajadores que tienen un mayor riesgo de no encontrar ese nuevo trabajo debido a su situación especial? La respuesta es negativa, lo que no quiere decir que no se pueda canalizar a través de otras políticas de ayuda específicas. Pero, llama la atención la falta de una mayor transversalidad en la elaboración de dichas medidas que se plasman en la asistencia en la búsqueda de un empleo, la orientación, formación y el reciclaje profesional, incluidas las competencias en el ámbito de las tecnologías de la información, la certificación de la experiencia adquirida, la ayuda a la recolocación, la promoción del espíritu empresarial o la asistencia con vistas al establecimiento por cuenta propia y otras medidas especiales de duración limitada como las asignaciones de búsqueda de empleo, de movilidad o asignaciones destinadas a personas que participan en el aprendizaje permanente y en actividades de formación.

No se trata de financiar medidas pasivas de protección social, lo que corresponde a los países miembros. No en vano, en 2005 la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, de 20 de octubre 'Los valores europeos en un mundo globalizado. Contribución de la Comisión a la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno' [COM (2005) 525 final] aborda la cuestión de la modernización de los sistemas sociales europeos en un contexto globalizado y lo hacía definiendo las medidas que se deberán tomar, tanto a nivel europeo como a nivel nacional a fin de responder a los nuevos desafíos y contribuir a las prioridades europeas en materia de crecimiento y empleo.

Pero es la Estrategia Europea sobre discapacidad, *2010-2012: Un compromiso renovado para una Europa sin barreras*, la que viene a introducir nuevas medidas clave en ocho ámbitos diferentes: la accesibilidad, participación, igualdad, empleo, educación y formación, protección social, sanidad y acción exterior. Con ello se pretende intentar que todos los bienes y servicios sean accesibles para las personas con discapacidad para

lo que se está trabajando en la Ley Europea de Accesibilidad. Se trata además de asegurar que tanto las personas con discapacidad como sus familias ejerzan sus derechos de ciudadanía en la UE en condiciones de igualdad tratando de lograr una mayor cooperación entre los Estados miembros –a través del Grupo de Alto Nivel sobre Discapacidad– y la sociedad civil proporcionando un foro para el intercambio de datos y la coordinación de las políticas.

Conclusiones

Muchos y muy importantes son los avances que se han hecho y se vienen haciendo en la búsqueda de la integración de las personas con discapacidad, así como en la búsqueda por la normalidad en aras a luchar contra aquellas situaciones que pudieran resultar discriminatorias. Las leyes siguen avanzando y también las políticas, pero a pesar de ello, y de la buena voluntad de las instituciones públicas y privadas, la realidad presenta una situación muy diferente a la perseguida por las normas, los datos objetivos vienen a demostrar que todavía falta un largo camino por recorrer. Como se ha mencionado, la labor sensibilizadora a la sociedad en su conjunto y a los empleadores en particular es fundamental, como primordial lo es también la necesidad de coordinación de los organismos y agentes implicados en la integración socio-laboral de las personas con discapacidad.

Ante la grave situación económica por la que pasamos, no cabe duda de que las personas con discapacidad se encuentran en una situación mucho más vulnerable y con un mayor riesgo de exclusión, apareciendo así exclusión social, falta de empleo, pobreza y discapacidad como elementos que viajan juntos, pese a los esfuerzos por mejorar, los resultados –falta de acceso a la educación, desempleo, limitada disponibilidad de viviendas adaptadas, transportes y urbanismo accesibles o tecnologías de carácter asistencial– no son los deseados.

Observando la existencia de normas inclusivas, resulta paradójico que las situaciones discriminatorias sigan existiendo, la solución pasa por un mayor control por parte de la administración del cumplimiento de las prescripciones legales, con imposición de sanciones a aquellos que intenten burlar sus exigencias. No obstante, es labor de todos luchar porque el principio de igualdad sea efectivo. De no existir una mayor implicación

de las Administraciones Públicas en una labor interventora y de control, los trabajos que tanto desde los organismos internacionales como de los propios legisladores nacionales se quedarán en meras declaraciones de reconocimiento de derechos. Resulta necesaria, por tanto, la existencia de un mayor control del cumplimiento de las normas y de una mayor sensibilización a fin de eliminar cualquier tipo de situación discriminatoria, y para ello se hace imprescindible una mayor coordinación de los distintos agentes implicados –sectores público y privado– con una mayor transversalidad de las políticas sobre discapacidad.

NOTAS

[1]: Los Estados miembros subrayaron que: *“Las personas constituyen en Europa el principal activo, por lo que deberían convertirse en el centro de las políticas de la Unión. La inversión en capital humano y el fomento de un Estado de bienestar activo y dinámico serán esenciales tanto para que Europa ocupe un lugar en la economía basado en el conocimiento como para garantizar que el surgimiento de esta nueva economía no incremente los problemas sociales existentes de desempleo, exclusión social y pobreza...”*.

[2]: Así, la Resolución del Parlamento Europeo sobre la integración económica, social y profesional de los minusválidos en la Comunidad, de 11 de mayo de 1981, coincidiendo con el Año Internacional de las Personas con Discapacidad; Comunicación de la Comisión sobre líneas directrices de una acción comunitaria para la inserción social de los minusválidos, de 4 de noviembre de 1981; Resolución del Consejo y de los representantes de los Estados miembros reunidos en la sede del Consejo sobre la integración social de los minusválidos, de 21 de julio de 1986; Resolución del Parlamento Europeo sobre el transporte de minusválidos y ancianos de 16 de septiembre de 1986; Conclusiones relativas a un programas de colaboración europea sobre la integración de los niños disminuidos en escuelas ordinarias, de 14 de mayo de 1987; Resolución del Parlamento Europeo sobre lenguajes gestuales para sordos, de 17 de junio de 1988.

[3]: Al dar una importancia preponderante a los derechos fundamentales, la ambición de los redactores del Tratado de Ámsterdam fue confirmar formalmente el respeto de los derechos humanos. El nuevo Tratado crea el compromiso de una lucha más eficaz contra la discriminación que habría de incluir no solamente la derivada de la nacionalidad, sino también por razón de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.

[4]: La Comisión Europea aprobó un nuevo conjunto de objetivos referentes a los problemas de las personas con discapacidad acogiendo con satisfacción el Reglamento

relativo a los pasajeros aéreos con movilidad reducida, así como las iniciativas en el ámbito del transporte en general y del turismo ya que facilitarán la libre circulación de las personas con discapacidad.

[5]: Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo de la igualdad de oportunidades para todos (2007), *Hacia una sociedad justa*.

BIBLIOGRAFÍA

AGUADO, A., ALCALDE, M. A., y FONTANIL, Y. (2005). 'Las necesidades de las personas con discapacidad que envejecen percibidas por los profesionales que les atienden', en *Revista Psicothema*. Vol. 17 (4). pp. 657-662, Universidad de Oviedo y Colegio Oficial de Psicólogos del Principado de Asturias, disponible en:

<http://www.psicothema.com/psicothema.asp?ID=3161>

ALCAIN, E., GONZÁLEZ, J. y MOLINA, C. (2006). *Régimen jurídico de las personas con discapacidad en España y en la Unión Europea*, Granada, Ed. Comares.

ALONSO, F. (2007). *La accesibilidad universal y el diseño para todos: los ejes determinantes de las políticas de igualdad de oportunidades III*. Tratado sobre la discapacidad. Navarra, Ed. Thomson Aranzadi.

ALONSO, B. (2006). *La Protección de las personas con discapacidad en el derecho*. Aranzadi, Pamplona, Ed. Thompson.

CAMPOY, I. (2004). *Los derechos de las personas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*, Madrid, Ed. Dykinson.

COMISIÓN EUROPEA (2003). 'Comunicación de la Comisión, de 30 de octubre de 2003, Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad: un plan de acción europeo', [COM (2003) 650 final, no publicada en el Diario Oficial].

DE LA FUENTE, M. (2006). 'Modelos de protección de la dependencia en la Unión Europea y factores de convergencia', *Trabajo: Revista Andaluza de relaciones laborales*, Núm. 18, pp. 17-37.

ETXEBERRÍA, J. (2006): *Aproximación a la discapacidad*. Bilbao, Universidad de Deusto.

FARIÑA, J. y RUIZ, J. (2002) *Orden, desorden y entropía en la construcción de la ciudad*. Tanais Ediciones, Universidad Politécnica de Madrid.

RODRÍGUEZ, J. A. y DELGADO, J., (2009). ‘La atención a la integración laboral de las personas discapacitadas en la Unión Europea’, en *Revista Fomento Social*, Núm. 253, pp. 103-130, disponible en:

<http://www.revistadefomentosocial.es/index.php/numeros-publicados/43-no-253-enero-marzo-2009/105-la-atencion-a-la-integracion-laboral-de-las-personas-discapacitadas-en-la-union-europea>

ZOLKOWSKA, T. (2002). ‘Un resumen de las políticas de la Unión Europea relacionadas con la discapacidad’, en *Journal, Disability Studies Quarterly*, Núm. 4, pp. 25-41.

Resumen

Este estudio se centra en las últimas acciones dirigidas a promover la plena integración de las personas con discapacidad. La Globalización en muchos caso ha llevado a la exclusión social de los grupos que sufren una mayor marginación, haciendo preciso promover desde las instituciones un enfoque social y económico integrado que considere la economía, el comercio, el empleo y la cohesión social como elementos interdependientes para la reducción de las desigualdades, debiéndose dar preeminencia a las reformas sociales que fomenten la igualdad y la plena integración siendo indudablemente necesarios controles de la ejecución de las políticas con el fin de integrar a los grupos más desfavorecidos social y económicamente.

Palabras clave

Globalización, discapacitados, integración, Unión Europea.

Abstract

This research is focused on the recent actions led to promote the complete integration of those more marginal social groups, although it is paid special attention to disable people. Globalisation, in many cases, has driven to the social exclusion of marginal groups. Due to this fact, it is necessary to promote an integrated and social focus on the part of the institutions. This focus has to consider economy, trade, employment and social cohesion as interdependent elements to reduce inequalities, in this way it is important to give priority to those social reforms that encourage equality and full integration. Undoubtedly, it is necessary a number of actions with the aim of integrating those groups disadvantaged social and economically.

Key words

Globalization, disabled people, integration, European Union.