

Olaf Cramme es director del think tank Policy Network, con sede en Londres. Además es profesor visitante en el Instituto Europeo de la London School of Economics.

La nueva perspectiva de la Europa social

Olaf Cramme

Difícilmente podemos infravalorar las ramificaciones de la crisis del euro. Esta crisis ha sacado a la luz del día con toda crudeza las flaquezas de la gobernanza económica en la Unión Europea. Ha exacerbado las divisiones entre los países del norte, más prudentes fiscalmente, y sus socios del sur, menos conservadores. Y ha abierto un nuevo debate acerca de una eventual Europa a distintas velocidades o a dos niveles, una opción a la que se llegaría no tanto por elección deliberada como por pura necesidad. Las emociones se han disparado en la UE: algunos entreven el espectro de una unión subvencionada, basada en las transferencias, de un pozo sin fondo, por decirlo así; otros temen la servidumbre o el paternalismo de una Bruselas sin rostro, abstracta. Hay ira, esperanza, resentimiento, ambición e indiferencia, todo a la vez.

Solo la historia dirá hasta dónde llegará el impacto de estos acontecimientos recientes sobre el debate en torno a la integración europea. Pero ya ahora se puede detectar un nuevo brío entre aquellos políticos que, supuestamente, defienden ante todo el «interés nacional». El populismo anti UE, como se ha podido comprobar en el caso más reciente de las elecciones generales de Finlandia, en las que los «Auténticos Finlandeses» han obtenido un resultado sin precedentes y muy cercano al de los partidos dominantes de centroizquierda y de derecha, es solo el síntoma más visible. Pero también el grupo de los partidarios convencidos se ve sometido a una nueva prueba: la UE es cada vez más objeto de contestación y de interpretaciones ideológicas, de lo que deriva una suerte de politización como la que enfrentó durante largo tiempo a defensores y escépticos.¹

Los partidarios de una «Europa más social» deberían tomar buena nota. Este nuevo conjunto de circunstancias ha modificado considerablemente el campo de batalla en el que se dirime el debate acerca de la dimensión social de la UE. Hasta ahora, las cuestiones en juego se habían tratado básicamente de manera separada y al margen de los acontecimientos europeos globales. O bien se habían abordado dogmáticamente en oposición a las medidas favorables a la liberalización y el mercado. Las particularidades de los diferentes países generaban un alto grado de fragmentación, por lo que los enfoques de esta cuestión eran muy distintos en cada uno de los estados miembros. En el mejor de los casos, el vigor del discurso social a nivel de la UE era escaso.

Con la crisis del euro se ha puesto de manifiesto que los modelos económicos y sociales de Europa están ya profundamente entrelazados. Pero no solo eso: la política nacional y las políticas europeas también se han entrelazado de pronto mucho más, lo que ha venido a demostrar el notable nivel de interconexión de los sistemas de bienestar de la UE. Como resultado, las prioridades sociales –de la estabilización de los ingresos a la protección del empleo– se están negociando en planos muy diferentes a lo largo y ancho de la Unión. Y esto sucede a la vista de un público europeo. «Lo

1. Véase, para una panorámica excelente sobre esta cuestión, Sverker Gustavsson, «European transnational constitutionalism: end of history, or a role for legitimate opposition?», en Elisabeth Özdalga y Sune Persson, eds., *Contested sovereignties. Forms of government and democracy in Eastern and European perspectives*, Londres, IB Tauris, 2010.

que pase aquí puede ser de importancia allí» se ha convertido finalmente en una constatación política básica.

Es absolutamente esencial entender estos desplazamientos o cambios de perspectiva. Y muy especialmente deberían tenerlos presentes aquellos que están preocupados por las consecuencias sociales de la crisis. Importa porque a menudo los argumentos favorables a la Europa social se han formulado en momentos inadecuados y en base a motivos equivocados. No se ha sabido destacar lo fundamental, lo que está en juego, o incidir lo suficiente en el debate. Al menos cuatro ejemplos de lo que digo se hacen notar aún.

En primer lugar, tenemos el argumento de que la liberalización del mercado único con sus cuatro libertades (de circulación de bienes, servicios, capital y personas) ha llevado a una convergencia hacia abajo en los gastos de seguridad social, particularmente después del ingreso de los países del este de Europa. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere que los miedos relacionados con una «carrera hacia el fondo», atizada por la competencia en políticas y la inmigración, son muy exagerados o carecen de fundamento, si bien la apertura seguramente ha contribuido a nuevas disparidades internas.

Hace unos años, ciertas normas emanadas del Tribunal Europeo de Justicia relacionadas con la Directiva sobre movilidad en la prestación de servicios –que daban prioridad a la libertad de provisión de servicios por encima de los convenios colectivos nacionales– generaron durante un breve periodo un genuino malestar social, pero finalmente no consiguieron resolver las tensiones subyacentes, a saber, cómo establecer un marco común de protección social entre países situados en estadios diferentes de desarrollo económico.

En segundo lugar, se ha dicho que la UE está bien equipada para blindar a sus ciudadanos frente a los peores efectos de la competencia económica internacional. Los defensores de este punto de vista suelen definir la nueva razón de ser de la Unión a la altura del siglo XXI en los siguientes términos: si el mercado ha pasado a ser verdaderamente global, entonces la «corrección del mercado» deberá ser cada vez más un asunto europeo. Esta lógica demanda coordinación centralizada en las áreas de política social en las que pueden identificarse efectos positivos de escala, es decir, donde las políticas son más efectivas si se aplican conjuntamente, por ejemplo gracias a costes menores de aplicación o a una mayor garantía.

Sin embargo, no deja de ser discutible la medida en que la globalización contribuye realmente a una evolución negativa, no en último término en el mercado de trabajo. Además son pocas y bastante remotas las propuestas convincentes acerca de las áreas en las que podría verdaderamente aportar valor añadido la UE en el terreno social. Por eso, iniciativas más limitadas, como el Fondo de Adaptación a la Globalización, representan la mejor opción posible.

En tercer lugar, hay quienes después de los referendos en Francia, Holanda e Irlanda no dejaron escapar la oportunidad de lanzar su propio y tajante veredicto: la «Europa mercado» ha fracasado, lo que los ciudadanos quieren realmente es una Europa «más social». Los porcentajes decrecientes de aceptación de la UE que recoge regularmente el Eurobarómetro también han dado pie a diagnósticos similares. El debate subsiguiente se ha planteado así, sobre todo, en términos antitéticos: la integración negativa (la que eli-

mina barreras entre estados miembros) es mala; la integración positiva (normas y leyes comunes impuestas por una autoridad superior, la Comisión en este caso), para prevenir toda forma de desigualdad o injusticia, es buena por lo general.

El punto clave de este argumento es que ignora la erosión que está sufriendo el consenso pasivo que ha permitido durante décadas la integración europea. El euroescepticismo, tanto el hueco como el más inteligente, está en alza. Mientras tanto, la base de la legitimidad de la UE se presenta preocupantemente frágil. Si la confianza en el mercado y las instituciones públicas es baja, difícilmente serán de aplicación los clásicos argumentos derivados de los ejes anteriores de división.²

En cuarto lugar, el establecimiento de la unión monetaria ha generado un fuerte recelo centrado en la pérdida de control sobre las políticas de demanda, utilizadas tradicionalmente para contrarrestar derivas sociales negativas, por parte de los estados miembros. En otras palabras, se habría vuelto imposible una política sistemática de inversión pública debido a las restricciones presupuestas impuestas por los criterios de convergencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Desde esta perspectiva, para compensar la reducción del margen de maniobra de los estados miembros en materia de bienestar y empleo, el orden económico liberal o conservador debería ser contrarrestado prestando una atención especial a las políticas sociales preventivas a nivel de la UE. Las propuestas en este sentido a menudo invocan un «gran acuerdo» entre la liberalización del mercado único que ha de proseguir para fomentar la actividad y la convergencia más allá de las fronteras, por un lado, y una coordinación más fuerte, e incluso una armonización limitada, de las políticas y de los objetivos sociales, por otro.

Muchos políticos y expertos con sensibilidad social parecen creer que esta línea de razonamiento puede rendir los resultados más prometedores. Con razón aluden a un buen número de logros –de la legislación antidiscriminatoria a los objetivos comunes sobre inclusión social, pasando por los esfuerzos conjuntos en pro de la modernización del mercado laboral– que fueron alcanzados esencialmente a partir de este tipo de enfoque.³

Como consecuencia de la crisis del euro y en el contexto del intenso debate acerca de la gobernanza económica de la UE es bastante evidente que este enfoque podría ofrecer nuevas y valiosas oportunidades, al menos hasta cierto punto. Sin embargo, también plantea una cuestión más de fondo: ¿realmente una «Europa social» que vaya más allá de la aceptación limitada de la política social como factor productivo resultaría compatible con el diseño institucional de la Unión Económica y Monetaria (UEM) que proponen las elites gobernantes de Europa?

Para ciertos académicos como Fritz Scharpf, del Max Planck Institut de Alemania, hemos llegado ya al punto final, a la estación término. Desde su punto de vista, en el marco y en las condiciones actuales ya no resulta, en lo esencial, factible un reequilibrio de la Eurozona que sea social y económicamente aceptable para todos los estados miembros y para las poblaciones en general. Más allá de la forma que tome finalmente la «gobernanza económica» de la UE, una mayor presión sobre los estados miembros para que cumplan normas y objetivos previamente acordados a nivel de la UE solo generaría nuevas dosis de resentimiento en aquellos países y sectores de la población que consideran que soporran la mayor parte de la carga del ajuste.

2. Véase Olaf Cramme, ed., *Rescuing the European Project: EU legitimacy, governance and security*, Policy Network, 2009.

3. Véase Roger Liddle, ed., *After the crisis: A new socio-economic settlement for the EU*, Policy Network, 2009.

El riesgo parece muy real, en efecto, pues la tendencia divergente durante la última década se ha debido primariamente a los desequilibrios económicos internos, incluyendo un escaso ajuste de los salarios a una productividad renqueante en algunos países. Diferentes programas nacionales de ajuste a gran escala, como por ejemplo la «Agenda 2010» en Alemania, han generado experiencias bastante diversificadas y a menudo han contribuido a crear nuevas divisorias y disparidades. A la luz de esta nueva política de austeridad, que comporta el recorte del gasto, la congelación salarial y otras medidas de ajuste que se van proponiendo, estas disparidades seguramente se agravarán en el futuro.

Desde esta perspectiva la cuestión es *para qué* demandamos realmente la solidaridad europea: ¿para una defensa fiscalmente arriesgada de una área monetaria que tiene fundamentos democráticos débiles y bases económicas precarias o para una transformación hacia una nueva estructura o marco político que pudiera ser más aceptable para todos los estados miembros y para los diferentes sectores sociales? Llevando más allá esta lógica, Scharpf propone revocar algunos elementos de la integración económica a fin de reconstruir el apoyo a la UE y reconciliar las reformas con intereses nacionales y sociales divergentes.⁴

Sin embargo, otros expertos, como Andrew Watt, del European Trade Union Institute (ETUI), están decididos a llevar mucho más allá el mantra del «gran acuerdo» y proponen el uso de los instrumentos de política social para abordar directamente los desequilibrios que desestabilizan a la Unión Monetaria Europea. Desde su punto de vista, una política europea de rentas, por ejemplo, podría disolver las tensiones crecientes entre los imperativos económicos percibidos y las demandas sociales que surgen en los distintos estados miembros. Podrían desplegarse mecanismos ya existentes, como el del Diálogo Macroeconómico, establecido en 1999, para concretar catálogos de medidas, que incluirían también acuerdos salariales en línea con las necesidades de un crecimiento no inflacionario y equilibrado. Por consiguiente, la misión consistiría en ajustar el equilibrio institucional actual a los requerimientos de la unión monetaria.⁵

¿Qué significa esto para el futuro de la «Europa social»? De entrada bien podríamos contemplar una división creciente en el campo de sus partidarios paralela a una disminución de la disposición a forjar compromisos y hacer concesiones en este contexto particular. Ante el populismo creciente tanto en la izquierda como en la derecha políticas esta división podría comportar un precio muy alto. Porque constituye todo un desafío a los instintos europeístas tan arraigados en muchos políticos que han venido defendiendo una dimensión social más fuerte de la integración europea. Si queremos evitar que las cosas tomen este rumbo necesitamos una reflexión mucho más profunda acerca de la factibilidad de una Europa más social. ■

□ Traducción de Gustau Muñoz

4. Fritz Scharpf, «Solidarität statt Nibelungentreue», *Berliner Republik*, 3/2010.

5. Andrew Watt, «From End-of-Pipe Solutions towards a Golden Wage Rule to prevent and cure imbalances in the Euro area», *Social Europe Journal*, 10/2010.