

# La promesa social europea

*Daniel Innerarity*

La historia de la integración europea es la historia de sus promesas, explícitas o que se dan por supuestas. Europa se ha construido en virtud del crédito que sus ciudadanos han concedido a determinadas expectativas asociadas a la integración. La ciudadanía ha ido aceptando las modificaciones institucionales o las transformaciones culturales que implicaba el proceso de integración porque las vinculaba a una serie de beneficios comunes, de manera sucesiva o solapándose entre ellos: la consecución de la paz y la seguridad, el establecimiento de un mercado único (con la creación del euro como su mayor innovación), la consolidación de las democracias en Europa, especialmente en el sur y en el este (que fue la gran justificación de las ampliaciones), o el intento de afirmarse como un poder global frente a Estados Unidos o las potencias emergentes.

Sin entrar a valorar ahora hasta qué punto se han cumplido estos objetivos, lo que quiero defender es que estas promesas están actualmente agotadas, y el éxito de buena parte de ellas es precisamente lo que las hace ahora inservibles como elemento de legitimación. La consecución de una paz duradera puede haber servido a la UE para conseguir el premio Nobel en 2012, pero ya no le va a ser útil para conquistar nuevas

adhesiones o impulsar nuevos pasos de integración. Además, el mantenimiento de la paz en Europa tampoco ha sido un logro exclusivo de la UE, sino de otras instituciones, y que no haya habido guerras entre estados europeos tiene que ver más con el hecho de que el aventurismo militar tiene menos interés que otro tipo de competición en unas economías abiertas y del conocimiento. Por otro lado, las promesas de un futuro mejor en términos de bienestar se han quebrado con la crisis económica, y las generaciones futuras ven cómo las realidades socioeconómicas las desmienten. En lo que se refiere a la consolidación de las democracias europeas, nadie considera que actualmente estén amenazadas y su garantía proceda de la pertenencia a la Unión; más bien al contrario: muchos aseguran —con mayor o menor razón— que las exigencias de la UE están erosionando la democraticidad de quienes forman parte de ella. Por último, una serie de mutaciones geoestratégicas, pero también y sobre todo su propia incapacidad de aprovechar mancomunadamente las oportunidades que le ofrecía el nuevo entorno global, han hecho que se debilite el papel que Europa podía desempeñar en los nuevos escenarios mundiales.

¿Qué nos queda, entonces, que pueda funcionar como elemento movilizador de la voluntad de los ciudadanos? Solo disponemos de la promesa social —siempre presente en el proyecto de integración, insuficientemente cumplida y actualmente rota— si queremos proveer a las instituciones europeas de la legitimidad y aceptación sin las cuales no puede abordar los desafíos a los que se enfrenta en el futuro. Los últimos años nos hemos preocupado más por el déficit democrático que por las *policies*. No es que los desafíos democráticos no sean importantes, pero la construcción social de Europa es en estos momentos fundamental para asegurar la aceptación popular.

Solo una Europa en la que estado y mercado —mejor: política y economía— no estuvieran desacoplados permitiría la activación de los elementos de protección social propios del Estado de bienestar a nivel europeo. Si Europa ofreciera eso, entonces fracasarían los llamamientos nacionalistas a fortalecer los estados, ya que tras esta apelación hay, a mi juicio, más componentes sociales que nacionales. El problema consiste, nada más y nada menos, en determinar en qué medida y bajo qué condiciones puede la UE configurarse como un alternativa posnacional a la política del Estado de bienestar. La política social es cada vez más importante porque sin ella será imposible mantener el apoyo de los ciudadanos y trabajadores, buena prueba de lo cual es el hecho de que el ámbito social se haya convertido en un espacio de contestación entre los intereses nacionales y supranacionales.<sup>1</sup>

### *El déficit europeo de justicia*

La Unión Europea ha seguido un modelo de ingeniería social un tanto rudimentario: la ideología funcional de la integración por el mercado suponía que la integración social se iba a producir de manera automática. Pero hemos llegado a un punto en el que ciertas decisiones ya no son neutras desde la perspectiva de la justicia e implican elementos mayoritarios, de manera que no serán socialmente aceptadas y legitimadas sin un explícito contrato social y un criterio de justicia distributiva.<sup>2</sup> Lo social ya no puede ser el resultado mecánico de la

1 M. Kleinman, *A European Welfare State? European Union Social Policy in Context*, Londres, Palgrave, Macmillan, 2002, p. 82.

2 Cfr. M. Maduro, «European Constitutionalism and Three Models of Social Europe», en M.W. Hesselink (ed.), *The Politics of a European Civil Code*, La Haya, Kluwer Law International, 2006, pp. 125-141.

integración económica, ni se construye sin decisiones expresas, como han puesto de manifiesto la crisis económica y la crisis del euro. ¿Qué puede significar hoy una Europa social, cuando somos conscientes de que la preponderancia de las libertades de mercado sobre sus condiciones sociales es un problema para el que la UE no ha encontrado aún una solución convincente?

La integración europea se centró casi exclusivamente, por razones bien conocidas, en la integración económica. Se trataba de desarrollar un mercado común interno abierto y competitivo. El objetivo no era establecer un mercado como lo pudo entender más tarde el neoliberalismo, por supuesto, sino desde lo que entonces se entendía como una economía social de mercado. Las reglas del mercado se establecieron para los servicios, los agentes económicos y el capital, pero no para una forma de redistribución mediante la política social o los instrumentos del estado de bienestar. La disparidad entre el proceso de integración legal y el político en relación con los ámbitos de la política social redistributiva es la causa de muchas de las ambigüedades en este campo. El déficit social de la UE resulta de la discrepancia entre la avanzada unificación del mercado común y la insuficiente cooperación en las esferas de la seguridad social, el derecho laboral y las políticas fiscales. Mientras que los estados miembros han sido capaces de acordar los pasos necesarios para configurar un mercado común, como la liberalización de la competencia, la privatización de las empresas públicas, la estandarización de las políticas financieras o la constitución de una moneda única, han sido bastante ineficaces a la hora de establecer criterios vinculantes en relación con la protección de los trabajadores, la seguridad social y los impuestos.<sup>3</sup>

3 Cfr. S. Guibbione, *Social Rights and Market Freedom in the European*

En los tratados fundacionales, el concepto de «política social» tan solo hacía referencia a los derechos de los trabajadores (el derecho laboral) y a algunas cuestiones de igualdad jurídica; la política social era originariamente concebida como una confirmación de la responsabilidad de los estados miembros en relación con los ámbitos regulativos propios. La integración de los sistemas de seguridad social de otros estados estaba en función del objetivo de asegurar la libre circulación de los trabajadores en Europa; era un elemento de integración económica más que de integración social.

El tratado de Maastricht (1992) introdujo, por primera vez, previsiones relativas al ámbito de la política regulativa, aunque excluyendo toda armonización a nivel europeo y solo para promover la cooperación entre los estados miembros. Coincide, además, que las décadas de 1980 y 1990 habían sido de liberalización del sector público. Los tratados de Amsterdam (1998) y Niza (2001) fueron más bien reacios hacia una mayor integración social en la UE, en especial en los ámbitos de las políticas sociales redistributivas, subrayando sus limitadas competencias en ese nivel y prohibiendo explícitamente cualquier armonización. La Carta de Derechos Fundamentales adoptada en Niza no fue vinculante hasta la entrada en vigor del tratado de Lisboa. El tratado Constitucional (2003) también fue insuficiente desde el punto de vista social; sus primeros artículos recogen muchas apelaciones a valores sociales y buscan un equilibrio entre lo económico y lo social, pero en tanto que principios no proporcionan instrumentos legales para una integración positiva a nivel europeo en torno a tales objetivos.

---

*Constitution. A Labour Law Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

A nivel europeo solo hay un sistema fragmentado y limitado de redistribución, a través de los fondos estructurales y de cohesión, mientras que los criterios de convergencia del Pacto de Estabilidad limitan las opciones de los gobiernos en su propio ámbito. En muchos ámbitos, las preferencias políticas de la Unión están constitucionalmente preprogramadas. Hay un montón de ejemplos de ello: la política monetaria se dirige a la estabilidad de los precios en vez de al pleno empleo; la política de no discriminación se refiere al acceso al mercado laboral en vez de a la dignidad humana en el puesto de trabajo; la interpretación que hizo el Tribunal Europeo de Justicia del artículo 125 del tratado de Lisboa vincula las ayudas financieras al cumplimiento de una serie de condiciones y no a la solidaridad; las situaciones de déficit excesivo se afrontan con programas de austeridad en lugar de con soluciones keynesianas...<sup>4</sup>

Se podría resumir todo ello diciendo que la integración legal ha destruido la vinculación entre las relaciones laborales propias del estado nacional y la constitución económica europea sin reconstruir las tradiciones europeas del estado de bienestar a nivel europeo.<sup>5</sup> Lo que ha habido desde entonces ha sido un incremento de casos planteados al Tribunal Europeo de Justicia, cuya tendencia ha sido someter cada vez más al sistema de bienestar de los estados miembros al derecho europeo. En virtud de estos litigios planteados por los actores privados se ha ejercido una notable presión para evitar el futuro desmantelamiento de tales sistemas de

4 Cfr. M. Dawson y F. de Witte, «From balance to conflict: a new constitution for the EU», Berlín, Hertie School of Governance, 19, 2014.

5 Cfr. C. Joerges, «Law and Politics in Europe's Crisis: On the History of the Impact of an Unfortunate Configuration», Florencia, European University Institute, 2013.

bienestar. Si a esto añadimos el giro neoliberal de la década de 1980 y el modo en que la gestión de la crisis del euro ha erosionado los compromisos del estado de bienestar, lo que tenemos finalmente es una renuncia a las ambiciones sociales que estaban en el tratado de Roma.

Ahora bien, ¿es el proyecto de integración europea necesariamente liberal? En mi opinión, no, pero lo parece. Como advierte Scharpf, antes incluso de la segunda Guerra Mundial, Hayek sostuvo que la integración europea sería buena para el liberalismo de mercado porque reduciría la capacidad institucional del estado de gobernar la economía y le quitaría el peso de un amplio estado de bienestar.<sup>6</sup> Pero una cosa son las intenciones y otra los resultados.

Repasemos varios hechos históricos que pueden darnos alguna pista acerca de si la *neoliberalización* de la UE es consustancial e inevitable o una versión, e incluso deformación, del proyecto original. El énfasis que el tratado de Roma ponía en la integración negativa y la idea del tratado de Maastricht de que la política monetaria era un ámbito no político que debía ser delegado en expertos independientes ha sido interpretado por algunos comentaristas como una evidencia del carácter liberal o neoliberal de las instituciones comunitarias. Ahora bien, que se hayan realizado políticas liberales en su nombre o que la mayoría de los actuales gobiernos europeos sean conservadores no implica que las instituciones surgidas de la integración lo sean necesariamente. Basta con examinar la historia de la Europa de posguerra para caer en la cuenta de la debilidad de esta interpretación. En la década de 1950,

6 Cfr. F.W. Scharpf, «The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot Be a “Social Market Economy”», *paper* del grupo de investigación The Transformative Power of Europe, Berlín, Free University, 2009.

más que liberalismo, lo que había era un acuerdo general en cuanto a la conveniencia de las políticas de planificación y regulación pública. A lo largo de todos estos años, la integración ha sido llevada a cabo por dirigentes de izquierda y de derecha, sostenida por países con diferentes ideologías políticas, desde los liberales hasta los socialistas. Algunas de las medidas liberalizadoras han sido menos consecuencia de un impulso ideológico que el resultado de haberse dado cuenta de que la integración de mercados altamente regulados hubiera sido imposible sin un esfuerzo de liberalización de sus economías. Es verdad que la jurisdicción europea se ha dirigido básicamente a defender un régimen de libre comercio frente a los proteccionismos. Ahora bien, las reglas para asegurar la competencia y contra los monopolios no responden a razones ideológicas, sino utilitarias: la imposibilidad de integrar un grupo de economías fuertemente reguladas sin limitar las tendencias intervencionistas de los gobiernos nacionales y sus pretensiones de subsidiar a sus propias industrias y productos. La protección de la competencia frente a las ayudas de estado tampoco es el resultado de una obsesión neoliberal sino que responde al deseo de hacer frente al daño causado por los subsidios a la exportación en las industrias de los países importadores. El proyecto de unificación monetaria no fue impulsado por un afán de despolitización neoliberal, sino que era un proyecto marcadamente político, razón por la cual Gran Bretaña, el más neoliberal de los países miembros, no se quiso vincular a él, o por la que muchos economistas liberales alemanes se opusieron. El modo neoliberal con que se ha gestionado la moneda única —el carácter no político de su gestión, su separación con respecto a la política fiscal, la completa independencia del Banco Central Europeo o la absoluta prioridad de la estabilidad de los precios— está en

abierta contradicción con la naturaleza profundamente política de una construcción de ese tipo. Lo que es neoliberal no es la integración monetaria, sino el modo en que se ha llevado a cabo. Los tratados europeos y las políticas comunitarias son mucho menos liberales de lo que suponen sus críticos.

Es cierto que la dimensión social europea va a convivir por cierto tiempo con prácticas que la contradicen, que no tendrá demasiada coherencia<sup>7</sup> y que la diversidad socioeconómica de la Unión excluye la construcción de un modelo social uniforme.<sup>8</sup> Ahora bien, no hay ninguna razón para que el avance en la integración europea tenga que seguir una lógica de desregulación neoliberal y sí las hay para suponer que, si queremos que recupere el apoyo popular y la legitimación que requiere, ofrezca una protección social acorde con su naturaleza, algo que en su actual formato parece incapaz de proporcionar.

### *El rescate europeo del Estado de bienestar*

La única fuente de legitimidad funcional que le queda a Europa es la recuperación del equilibrio entre lo político, lo social y lo económico, el *rattrapage* político de la economía, en un momento en el que tenemos una economía desbocada y una política impotente. Mediante la integración hemos conseguido hacer inverosímiles las guerras en Europa pero no hemos sido capaces de embridar las dinámicas económicas que se han

7 Cfr. G. de Burca, *Law and the Welfare State - In Search of Solidarity*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

8 Cfr. C. Joerges, «Legitimacy without democracy in the EU? Perspectives on the constitutionalization of Europe», en M. Maduro, K. Tuori y S. Sankari (eds.), *Transnational Law: Rethinking European Law and Legal Thinking*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 248-268.

desatado con la liberalización de los mercados. Se trataría de reconciliar la racionalidad económica y la racionalidad política en vez de preguntarse únicamente cómo la política puede ajustarse a la realidad económica. Y eso pasa por conseguir que la prosperidad económica vaya unida a la inclusión social. Europa necesita *a social and caring dimension* si quiere volver a contar con el soporte de amplios sectores de la población.

La tarea no es otra que conseguir una versión posnacional del estado de bienestar, lo que no significa ni una sustitución a escala europea de las funciones del estado nacional, ni una mera coordinación entre sistemas autosuficientes de protección y redistribución. Nos hará falta, para ello, una gran innovación social porque no sabemos cómo se llevan a cabo tales funciones en un contexto inédito y qué narrativa puede ponerse en marcha para conquistar la adhesión ciudadana. Las posiciones pesimistas llaman la atención sobre la falta de «identidad redistributiva»,<sup>9</sup> y no es fácil adivinar dónde se encuentran los recursos normativos necesarios para lograr un impulso redistributivo en medio de la heterogeneidad socio-cultural de la UE. Tampoco ayudan demasiado los optimistas que repiten incansablemente que los problemas y las crisis crean las condiciones estructurales y funcionales que se necesitaban para superarlos, en una especie de efecto Münchhausen que nos permitiría esperar la autocreación institucional de los recursos normativos correspondientes. Probablemente la solidaridad requerida sea, a la vez, un recurso y un resultado, es decir, tanto una realidad previa a su plasmación institucional como el resultado de las instituciones que deberían producirla. En medio de esta paradoja habrá que ponerse a trabajar

9 G.Vobruba, *Integration+Erweiterung. Europa im Globalisierungsdilemma*, Viena, Passagen. 2001, p. 115.

para producir algo de lo que todavía no disponemos y que tampoco puede concebirse como el resultado automático de los dispositivos institucionales.

¿Qué narrativa es posible elaborar para suscitar una identificación con la integración europea, sus *constraints* y sus oportunidades? No parece que estemos en condiciones de generar «grandes relatos», y seguramente habrá que confiar en relatos menos épicos que aquellos que legitimaron el *nation building* de la modernidad. Entre las posibilidades que se nos ofrecen, pienso que la consideración de la UE como una «comunidad de riesgo» es la más adecuada.<sup>10</sup> Las sociedades contemporáneas —y de manera muy particular las sociedades europeas— producen riesgos —sociales, económicos, ecológicos— y deben organizarse para gestionarlos conjuntamente. Esto resulta necesario sobre todo en ámbitos caracterizados por la complejidad y la densidad de las interdependencias, donde son más patentes los límites de la acción soberana. La Unión Europea puede entenderse como un espacio de gobierno de los riesgos a los que se enfrentan sus miembros. Una comunidad de riesgos implica un reconocimiento de que se está amenazado por similares amenazas a las que solo cabe hacer frente en común. El objetivo de una Europa social entendida como comunidad de riesgos no sería otro que sostener los Estados de bienestar europeos a nivel sistémico protegiendo, por ejemplo, sus vulnerabilidades asimétricas frente a las poderosas inestabilidades globales.<sup>11</sup>

10 Cfr. U. Beck, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt del Meno, Suhrkamp, 1986. También cfr. M. Bauer, T. Bauer y F. Baumann, *Die EU als Risikogemeinschaft Ein Diskussionsbeitrag zur Zukunft der europäischen Integration*, 2008, disponible en: [goo.gl/qDcLzx](http://goo.gl/qDcLzx).

11 F. van der Broucke, «The idea of a European Social Union», en L. van Middelaar y P. van Parijs, *After the storm. How to save democracy in Europe*,

Un lugar destacado en la percepción de tales riesgos está ocupado actualmente por los aspectos económicos de la globalización, desde la volatilidad financiera a las presiones de los mercados, pasando por la transformación del mundo del trabajo. De hecho, la unidad monetaria —de cuyos fallos e insuficiencias somos más conscientes tras el impacto de la crisis— es una respuesta regional al desorden monetario internacional diseñada para proporcionar una estabilidad que beneficie a todos los europeos.

Aunque es cierto que tenemos un modelo social rudimentario,<sup>12</sup> y aunque la capacidad de armonizar los distintos modelos de política social es limitada, la UE tiene que asegurar mecanismos efectivos de protección social, sobre todo una vez que ha limitado las capacidades de sus estados miembros. Como consecuencia de las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis económica, la percepción pública general es que la UE es un lugar inhóspito, lo que permite alimentar en algunos la expectativa de que solo un retorno a los espacios nacionales puede proporcionar la protección social que prometían los estados nacionales autárquicos. El *conundrum* europeo ha visibilizado una peculiar división del trabajo entre Estado nacional de bienestar y liberalismo económico europeo; mientras que el primero establece una relación redistributiva entre sus miembros, el segundo aparece como responsable del impulso de la competitividad económica, que desestabiliza las conquistas sociales de los estados.<sup>13</sup>

Tielt, Lannoo, 2015, p. 192.

12 F.W. Scharpf, «The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity», *Journal of Common Market Studies*, 40/4, 2002, p. 648.

13 S. Puntsher-Rieckmann, «Social Citizenship. Past and Future of a European Common Good», en D. Wydra, S. Puntsher-Rieckmann y

Es difícil de desmontar esta percepción recordando, por ejemplo, que hay bastantes casos de redistribución doméstica debidos al derecho europeo o dibujando el escenario social en el que nos encontraríamos si no existiera la Unión Europea. No disponemos de una narrativa embaucadora que permita cambiar mágicamente la percepción pública, pero cabe hacer algunas cosas para modificar lo que, tanto desde el punto de vista fáctico como normativamente, es una grosera simplificación. Podemos comenzar por recordar las limitaciones que en materia de política social han tenido y tendrán los estados nacionales *etsi EU non daretur*, aunque no existiera la Unión Europea. Incluso los estados más grandes son demasiado pequeños para asegurar la seguridad y el bienestar bajo las condiciones de la globalización. Es cierto que las instituciones europeas no tienen ni las competencias ni los mecanismos para intervenir en el *welfare* de sus poblaciones, pero los estados miembros formulan y llevan a cabo sus políticas en un marco de leyes e instituciones supranacionales.

Además de recordar los límites de los estados miembros en materia de política social, podemos formular la promesa social europea de un modo que genere unas expectativas realizables. Europa está en buenas condiciones para proteger a sus ciudadanos frente a los efectos de la globalización económica, para lo que se requiere una coordinación de aquellas áreas de política social en las que pueden identificarse efectos de escala positivos. Miguel Maduro ha propuesto un modelo de Europa social en el que la función de la UE en relación con las políticas redistributivas no consistiría en establecer o ejercer una función redistributiva, sino solamente en servir

---

A. Somek (eds.), *Is there a European Common Good?*, Baden-Baden, Nomos, 2013, p. 251.

Daniel Innerarity

como una norma o standard (*yardstick*) para la protección de los sistemas sociales a nivel nacional.<sup>14</sup> Más aún: es muy posible que la supervivencia del estado de bienestar a nivel nacional dependa de algún tipo de régimen de bienestar transnacional en el futuro.<sup>15</sup>

Decir esto en estos momentos tiene un tono intempestivo porque hay multitud de evidencias del deterioro de nuestros procedimientos democráticos y nuestros sistemas de protección social debido a la chapuza constitucional europea, pero es rigurosamente cierto si situamos las cosas en su contexto espacial y temporal: ni los valores democráticos ni las exigencias de cohesión social son realizables fuera de esa comunidad de riesgos que es la Unión Europea.

14 M. Maduro, *op. cit.*, p. 133.

15 E.O. Erikson y J. Fossum, *Democracy in the European Union: Integration Through Deliberation?*, Londres, Routledge, 2000, p. 22.