

AINHOA LASA

Investigadora asociada al Equipo de Investigación "Integración Europea", Facultad de Derecho.
Universidad de Deusto, Doctora en Derecho

SALIDAS DE LA CRISIS Y RESCATE CIUDADANO DE LA EUROPA SOCIAL

Sumario: I. Conocer el pasado para entender el presente. II. Tratado de Maastricht: el inicio del desmantelamiento del Estado social. III. La nueva gobernanza económica europea: la ruptura regional y normativa-institucional. IV. Luces y sombras del modelo social europeo. V. La respuesta social de las instituciones y la ciudadanía europea a la crisis: entre los desafíos y la esperanza. VI. Algunas cuestiones finales para la reflexión y el debate.

I. CONOCER EL PASADO PARA ENTENDER EL PRESENTE

Existe un amplio consenso doctrinal a la hora de vincular los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas al proceso de reconstrucción y relegitimación de los Estados-Nación, iniciado a finales de la segunda postguerra mundial. Desde esta perspectiva, el análisis de los orígenes del proceso de integración europeo obligaría a tener en cuenta el momento histórico en el que surge, las fuerzas políticas que lo promovieron y los condicionantes socio-económicos vigentes en la época¹. Partiendo de estas premisas, se puede señalar que los Tratados Fundacionales irrumpen en la escena internacional apenas unos años después del fin del conflicto bélico que asoló al continente europeo entre los años 1939 y 1945. En este contexto, los Estados tenían como objetivo recuperar su fortaleza tanto en el plano nacional como en el internacional. En el ámbito interno, este objetivo se llevó a cabo a través de la constitucionalización en los textos fundamentales de la forma de Estado social. Una nueva organización política que a través de la publicación del conflicto capital-trabajo, tenía como finalidad eliminar el convulso ambiente socioeconómico que la lucha por la redistribución había desencadenado, y que fue uno de los principales detonantes del conflicto bélico. Las nuevas relaciones política-economía instauradas por el constitucionalismo social, se acompañaban de un intervencionismo estatal que busca la actuación de los principios de solidaridad y justicia social.

Paralelamente a la constitucionalización del Estado social, en el ámbito internacional se llevó a cabo una estrategia de configuración global del sistema financiero internacional que permitía una autonomía económica de la política nacional del bienestar desvinculada de las presiones de los mercados. Postulados recogidos en los acuerdos de Bretton Woods que materializaban el proceso de regulación controlada del sistema financiero internacional y la consolidación del papel económico estatal a nivel interno².

Los principios organizativos descritos, predominio de un sistema público de financiación internacional y de controles estrictos de las finanzas privadas, junto con la consolidación del papel económico del Estado a nivel interno, acompañaron la construcción del mercado común. De tal forma, que la prioridad de los "padres fundadores" de las Comunidades europeas fue la de contribuir al objetivo de reconstruir, potenciar y expandir la capacidad de intervención económica y de gobierno social de los Estados miembros, asegurando una apertura controlada

¹ Milward, A.S., *The European rescue of the nation State*, Routledge, Londres, 1992, pág. 44.

² Urwin, D.W., *The Community of Europe. A history of European integration since 1945*, Longman, Nueva Cork, 1991, págs. 1-3.

de las respectivas economías a los intercambios internacionales y, de manera directa, al mercado común europeo³.

II. EL TRATADO DE MAASTRICHT: EL INICIO DEL DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO SOCIAL

La crisis económica de los años 70 pone en cuestión los principios jurídico-políticos que acompañan al constitucionalismo social nacional, y sus correlatos en la esfera internacional. El Estado social y sus vínculos al mercado se convierten en los principales responsables del funcionamiento anómalo del sistema económico internacional que demanda una desregulación política. Las políticas liberalizadoras estatales se acompañan de un discurso proclive a la coordinación monetaria y al empleo de terapias deflacionarias de enfriamiento económico en el ámbito supranacional europeo. Elementos esenciales para poder competir en el emergente contexto globalizador⁴.

En este sentido, los dictados de la nueva coyuntura económica internacional aceleraron la coordinación monetaria y las políticas económicas disciplinantes, como mecanismos de legitimación del mercado global que fueron interiorizados en Maastricht con la Unión Económica y Monetaria (UEM). Los principales efectos de este proceso fueron: la prioridad de la estabilidad macroeconómica como mecanismo de tutela del sistema económico, la centralidad del mercado a través de la maximización de la competencia, y la desvinculación de las políticas monetarias de la cohesión social. Las bases jurídicas que materializan las nuevas competencias asumidas por la Unión, determinan su alcance en una dinámica de compatibilidad con los principios del mercado y de la UEM. Fundamento que se refuerza a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de 1997, como normativa específica dirigida a garantizar una tenaz disciplina presupuestaria que asegure la estabilidad de precios necesaria para convertir al euro en una moneda fuerte⁵.

III. LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA: LA RUPTURA REGIONAL Y NORMATIVA-INSTITUCIONAL

La crisis sistémica del proceso globalizador que comenzó en el 2008, hizo acto de presencia en la Unión Europea generando un impase que dio lugar a la adopción de una serie de mecanismos legislativos destinados a garantizar la supervivencia de la eurozona, y que han recibido la denominación de nueva gobernanza económica europea (nueva GEE). Conviene establecer dos precisiones al respecto: la nueva GEE lejos de implicar un punto de inflexión en la arquitectura estructural de la eurozona en términos de revisión de la centralidad del mercado y sus correlatos, no es sino una revisión mejorada de los vínculos que tutelan y garantizan la integración negativa europea. Por ello, el adjetivo “nueva” no supone una redefinición del marco de teórico desde el que se definen las funciones de los EEMM y las instituciones europeas. Fundamentalmente, porque el marco es el mismo. Frente al gobierno de la economía caracterizado por una primacía de la política legitimada por la posibilidad de una intervención pública en la economía, la GEE se configura como una estructura políticamente diseñada para adecuarse a los nuevos desafíos que ha puesto de relieve la crisis del paradigma globalizador sin comprometer por ello, los rasgos más prístinos de dicho paradigma⁶.

³ Öphuls, C.F., “Grundzüge europäischen Wirtschaftsverfassung”, Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht, 124, 1962, pág. 152.

⁴ Maestro, G., “El vínculo presupuestario comunitario y los derechos sociales”, Revista Vasca de Administración Pública, 64, 2002, pág. 205.

⁵ Hahn, H.J., “The Stability Pact for European Monetary Union: compliance with deficit limit as a constant legal duty”, Common Market Law Review, 35, 1998, págs. 79-81.

⁶ Lasa, A., “Gobernanza económica europea y modelo territorial de distribución del poder”, Revista Vasca de Administración Pública, 96, 2013, págs. 182-187.

Al mismo tiempo, la panoplia instrumental de la nueva GEE se caracteriza por tratarse de un conjunto normativo coherente en cuanto a los fines, consolidación de la estrategia del mercado, si bien divergente en cuanto al procedimiento seguido para su elaboración y aprobación. De hecho, entre las medidas adoptadas, nos encontramos con el que el Pacto por el Euro Plus adoptado en el Consejo Europeo celebrado los días 24 y 25 de mayo de 2011, y el Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG), ratificado formalmente en el año 2012, se elaboraron al margen de los cauces previstos en los Tratados para la aprobación de normas. Impulsados por Alemania, ambos Pactos conducen a un proceso de renacionalización que por una parte, sustrae el debate político de los espacios europeos, y por otra, margina a los países deudores que carecen de densidad política alguna en los procesos de negociación. Desde esta perspectiva, el Pacto de Competitividad del 2011, y el Pacto Fiscal de 2012, conllevan una doble fractura territorial y normativa e institucional.

La lógica de la unión económica y monetaria se asigna a los países miembros que suscriben los pactos, contradiciendo la propia estructura institucional de la Unión que atribuye a la Comisión la custodia de los Tratados, y a la Eurocámara el debate político. El excesivo énfasis intergubernamental, junto con la ausencia de un verdadero gobierno público de la economía a nivel supranacional, refuerzan el enfoque soberanista⁷.

Además, la imposición de reformas estructurales a los países de la periferia del sur de Europa, sin la puesta en práctica de políticas fiscales expansivas que contrarresten el pernicioso impacto social en la sociedad, agrava la sensación de pérdida o sustracción del estatus de ciudadanía europea. El malestar hacia la Unión, unido a la deslegitimación de la idea política de Europa, cancela los objetivos de un crecimiento sostenible e integrador, de una armonización de los sistemas sociales nacionales en base a la promoción de un nivel de empleo elevado, la garantía de una protección social adecuada y la lucha contra la exclusión social.

IV. LUCES Y SOMBRAS DEL MODELO SOCIAL EUROPEO

El establecimiento en los Tratados de disposiciones concretas que permitieran articular una dimensión positiva capaz de contrarrestar la centralidad del vínculo económico, ha sido una demanda constante en el proceso de integración. Concretamente, se ha señalado que el desfase entre los objetivos reconocidos en el modelo social europeo y las competencias institucionales de la Unión, representaba un problema prioritario e ineludible que marginaba a la dimensión social europea a una situación de inactividad permanente⁸.

No obstante, ya en los Tratados originarios se incorporaban disposiciones cuyo contenido trascendía la mera perspectiva sectorial, para adquirir una sustancialidad propia. El principio de igualdad contemplado en el artículo 119 del Tratado de Roma, resulta significativo al respecto. Su inicial vinculación a la igualdad salarial entre mujeres y hombres dio lugar, en los sucesivos documentos de derecho primario amparados en el activismo del juez europeo, a un principio de igualdad que fomentó una legislación novedosa en algunos países miembros en términos de empoderamiento femenino, trascendiendo el ámbito de la relación laboral para adquirir una dinámica transversal⁹.

Igualmente, las referencias en el Acta Única y Ámsterdam a documentos sociales como la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989, y la Carta Social Europea de 1961, considerados como fuentes de inspiración, y el Protocolo 14

⁷ Lannoo, K., "El federalismo de la UE en crisis", Papeles de la Fundación Estudios Financieros, 44, 2011, págs. 203-204.

⁸ Treu, T., "Diritti sociali europei: dove siamo", Lavoro e diritto, 3, 2000, págs. 441-443.

⁹ Docksey, C., "The principle of equality between men and women as fundamental right under Community Law", Industrial Law Journal, 20, 1991, págs., 258 y ss. Hepple, B., "Equality and discrimination", European Community Labour Law. Principles and Perspectives. Liber Amicorum Lord Wedderburn. Clarendon Press, Oxford, 1996, págs. 237-259.

sobre Política Social incorporado al Tratado de la Unión, si bien carentes de la normatividad jurídica reservada a la integración económica, contribuyeron a visualizar en el espacio europeo la necesaria configuración de un modelo social.

Ciertamente, el desajuste entre objetivos sociales y la falta de instrumentos institucionales y de procedimientos decisorios dirigidos a hacerlos operativos en las relaciones intracomunitarias y en los ordenamientos nacionales, agravó la necesidad de elaborar un catálogo de principios normativos y no sólo políticos, que dirigiera el ser y el actuar de la Unión Europea¹⁰. La propia idea de una Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) supone, desde esta perspectiva, un salto de cualidad en la política social europea. Frente a la fragmentación que caracteriza a las tradicionales técnicas de intervención de la política social comunitaria, la idea de una “carta de derechos fundamentales”, contraponen, en realidad, una estrategia sistemática que revela la importancia simbólica de este evento normativo. El tránsito de las políticas a los derechos fundamentales y la protección de estos últimos como principio fundador e indispensable prerrequisito de legitimación del proceso de integración, indica el grado de innovación y la fuerza persuasiva con la que la Carta aparece edificada¹¹. Un significado que corrobora el artículo 6.1 del Tratado de la Unión, cuando atribuye a la Carta un alcance jurídico igual al de los Tratados.

A su vez, merece la pena destacar el papel del Parlamento Europeo en la defensa del patrimonio social de la Unión frente a las ofensivas de remercantilización de los derechos laborales. El rechazo por la eurocámara en el año 2008 a la propuesta de directiva de incremento de la jornada laboral, y en el año 2012 a la propuesta de Reglamento Monti II que pretendía subordinar el derecho de huelga a las libertades económicas de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios, serían algunos de los ejemplos más ilustrativos.

V. LA RESPUESTA SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES Y LA CIUDANÍA EUROPEA A LA CRISIS: ENTRE LOS DESAFÍOS Y LA ESPERANZA

Aunque la crisis del euro ha monopolizado la agenda europea hasta el punto de que conceptos como estabilidad y equilibrio presupuestario, control del déficit público, saneamiento bancario y estabilidad de precios, se han convertido en una constante en las intervenciones de las instituciones de la Unión, en los últimos años comienzan a vislumbrarse tímidos intentos por recuperar la cuestión social en el discurso europeo.

Se trata de enfoques parciales y de carácter exclusivamente político que sin embargo, tratan de avanzar una visión holística del mercado que sitúe al empleo en una relación con el crecimiento que vaya más allá de lecturas estrictamente neoliberales. Estas premisas se reflejarían, entre otros, en los siguientes documentos: El Informe sobre crisis financiera, económica y social: recomendaciones sobre las medidas e iniciativa que deberán adoptarse [2010/2242(INI)], presentado por la Comisión Especial sobre la Crisis Financiera, Económica y Social el 14 de junio de 2011. El Pacto por el Crecimiento y el Empleo, adoptado en el Consejo Europeo celebrado los días 28 y 29 de junio de 2012, y el Paquete de Empleo Juvenil¹².

Sin embargo, estos documentos políticos son funcionales a las dinámicas que presiden la nueva GEE, que consisten, como se ha señalado, en una renacionalización como método de gobernanza que circunscribe el crecimiento a la maximización de la productividad en términos de ajustes estructurales y políticas de contención de la deuda y el gasto público, sin dejar espacios para otro tipo de política que la meramente basada en una austeridad permanente.

¹⁰ Veneziani, B., “L’Europa Sociale e i diritti fondamentali. Manifesto per l’Europa Sociale del 2000”, *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 4, 2000, págs. 1065-1080.

¹¹ Roccella, M., “La Carta dei diritti fondamentali: un passo avanti verso l’Unione politica”, *Lavoro e Diritto*, 2, 2001, págs. 329-343.

¹² Propuesta de Recomendación del Consejo realizada por la Comisión el 5 de diciembre de 2012 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil [COM (2012) 729 final].

Esta metodología monista que no admite el conflicto, sino que lo aleja del espacio público fagocitando las expectativas de realización de la solidaridad y la justicia social, tiene su respuesta en una ciudadanía europea que se resiste a la pérdida de las conquistas sociales adquiridas. La desafección hacia el proyecto europeo, encierra sin embargo una paradoja. Las reivindicaciones de los ciudadanos europeos van más allá de la, a menudo simplista, visión de una pérdida de confianza en la Unión y sus instituciones. Sobre todo, porque lo que se demanda es la recuperación de la política como espacio de debate público, de establecimiento de controles a los mercados, de construcción de un espacio de regulación del sistema económico y de ordenación de las relaciones sociales en el que la participación ciudadana trascienda la mera democracia representativa para adquirir los perfiles de una democracia directa y conflictual. Expectativas que trasladan al espacio supranacional europeo la necesidad de “más Europa”, en definitiva, de la idea política de Europa.

VI. ALGUNAS CUESTIONES FINALES PARA LA REFLEXIÓN Y EL DEBATE

Contextualizar los términos del debate reviste gran importancia para la consecución de un análisis que permita valorar el estado de la cuestión más allá de matices que simplifican los actuales procesos en curso en el proceso de integración. De ahí que en primer lugar, la cuestión que se plantee sea la de esclarecer el propio significado y alcance de la actual crisis. En este sentido:

1. ¿Estamos frente a una crisis de deuda soberana, una crisis de la arquitectura estructural de la UEM, o una crisis de un modelo jurídico político concreto?

Si decimos que se trata de una crisis de deuda, entonces, daríamos la razón a quienes consideran que los principales responsables de la crisis han sido los países de la periferia del sur de Europa que han gastado por encima de sus posibilidades. Bastaría en este caso con que corrigieran sus desviaciones de los límites a la deuda pública a través de los recortes del gasto público¹³. Por el contrario, si mantenemos que la crisis ha sido una crisis de liquidez, la respuesta pasaría por una flexibilización de las funciones del Banco Central Europeo (BCE) al que habría que reconvertir en prestamista de último recurso¹⁴. Frente a estas consideraciones, desde nuestro punto de vista, el factor detonante de la crisis ha sido, precisamente, las contradicciones de las propias causas de funcionamiento político, económico y jurídico del proceso globalizador. Proceso del que el proyecto de integración europeo a partir de Maastricht reproduce, como hemos avanzado, sus contenidos más prístinos a través de la UEM.

2. ¿Actualmente es viable una dimensión social de la Unión Económica y Monetaria Europea?

La respuesta a este interrogante varía en función de la conclusión que hayamos alcanzado en la cuestión anterior. Por lo tanto, siguiendo con la premisa que hemos desarrollado, la apuesta por un fortalecimiento de la dimensión social europea en términos de cesión de mayores cotas de soberanía que reste peso a la intergubernamentalidad decisoria, será estéril si no se acompaña de una verdadera reforma del actual modelo económico de la Unión. En este sentido, sólo en el marco de un gobierno de la economía desvinculado de la privatización de las decisiones políticas tendría viabilidad la perenne exigencia de la integración positiva de la Unión.

¹³ Ruffert, M., “The European debt crisis and the European Union Law”, *Common Market Law Review*, 48, 2011, p. 1791.

¹⁴ Chacko, G., Evans, L., Gunawan, H., Sjöman, A., *The Global Economic System. How Liquidity Shocks Affect Financial Institutions and Lead to Economic Crises*, Ed. Pearson FT Press, Nueva Jersey (Estados Unidos), 2011.

3. ¿El “secuestro” de los organismos de decisión política de la Unión por el proceso de renacionalización de la gobernanza, puede ser contrarrestado a través de una verdadera europeización del principio democrático?

La respuesta en este caso sería afirmativa. Se trata, no obstante, de un objetivo ambicioso que requerirá para su puesta en práctica de una sincera vocación política de impulso dinamizador del proyecto europeo. Una democracia fundamentada en la ciudadanía europea y sus valores con capacidad de respuesta a los desafíos socio-económicos y de canalización del conflicto. De tal forma que se supere la hegemonía de la desregulación de la unión económica y monetaria como ámbito de materialización de la normativa neoliberal, para avanzar en la idea política de Europa. En definitiva, hacer que las palabras de Jean Monnet, “no coaligamos Estados, unimos hombres”, adquieran relevancia y operatividad jurídica.