

# UNA APROXIMACIÓN CRÍTICA A LA ECONOMÍA DE LA UNIÓN EUROPEA <sup>1</sup>

Miren Etxezarreta

Fecha de recepción: 23 de mayo de 2004

Fecha de aceptación y versión final: 15 de octubre de 2004

## ÍNDICE

Introducción

Las premisas básicas

La conformación de la UE desde los ochenta

La naturaleza de las políticas de la UE

    Liberalización comercial y financiera

La política macroeconómica de los noventa

La profundización del modelo y la necesidad de legitimación

La política social

La ampliación de la Unión

La UE en el mundo

Algunos comentarios al texto ‘Constitucional’

En conclusión

## Introducción

Un proceso político tan amplio y prolongado como el desarrollo de una región supraestatal en Europa occidental (la inclusión de Europa central se ha dado sólo muy recientemente) no puede dejar de ser el resultado de una combinación de fuerzas que interactúan, de un complejo entramado de estrategias y conexiones que, conjuntamente, van conformando lo que hoy conocemos como

---

<sup>1</sup> Aunque toda la responsabilidad por este artículo es únicamente mía, quiero señalar que para el mismo he hecho amplio uso de los materiales del grupo de los ‘Economistas Europeos por una Política Económica Alternativa’ al que pertenezco. Asimismo, quiero agradecer a los miembros del Seminario Taifa, y particularmente a Nuria Giménez sus comentarios sobre el tema objeto de este trabajo.

Unión Europea. Ello hace más difícil desvelar cuales son las corrientes profundas que la impulsan y guían. A pesar de ello, si realmente se pretende entender su naturaleza y carácter no queda más remedio que intentar ‘deconstruir’ las apariencias para alcanzar el núcleo que puede explicar los ejes fundamentales de su desarrollo. Es lo que voy a intentar hacer aquí, pero, consciente que es un empeño muy ambicioso me conformaré con intentar ahondar en algunos aspectos fundamentales. Aunque son muchos los aspectos relevantes, pues con el tiempo se han ido ampliando sus competencias, me limitaré esencialmente a los aspectos económicos, tanto porque juzgo que son los elementos esenciales, como por ser aquellos en los que puedo tener alguna competencia. Por lo tanto, ni entraré a evaluar la estructura institucional de la Comunidad- el famoso ‘déficit democrático’, ampliamente reconocido- ni me detendré en aspectos como el de Política exterior y de Seguridad Común (PESC), la política de movilidad de personas (Schengen), la de justicia y asuntos interiores, ni en su evolución militar u otros múltiples e importantes aspectos.

La UE no nació con un diseño preciso, sino que a partir de unas circunstancias específicas y unos amplios objetivos, se ha ido formando siguiendo los avatares de los principales intereses que en ella inciden. Iniciada en 1957, esencialmente como un intento de reestructuración y racionalización de la recuperación económica europea (recordemos que el origen de la UE se encuentra en la reorganización de la CECA y el EURATOM<sup>2</sup>), es en los sesenta cuando se diseñan las principales instituciones que iban a regirla. En esta década hay indicios que señalan que la idea era de avanzar por una senda bastante centralizada<sup>3</sup> - la única política comunitaria establecida, la PAC, era y es todavía<sup>4</sup> totalmente dependiente del centro, los Informes Mc Dougall recomendando un presupuesto comunitario de entre 5 y 7%, el Informe Werner que en 1969 planteaba ya la Unión Monetaria...-, y, además, con fuerte presencia del sector público en la economía, según las ideas dominantes en aquella época. Durante los setenta, el impacto de la crisis económica condujo a los países a debilitar su interés por la región y a preocuparse más por sus problemas estatales; después de todo, los gobiernos se eligen con votos nacionales. Cada país siguió la política que consideró más adecuada a sus circunstancias y el Mercado Común fue relativamente relegado. Fue a fines de los setenta, cuando se inició con Roy Jenkins (laborista inglés) de Presidente de la Comisión, el debilitamiento de la visión intervencionista de la economía. Hasta los ochenta, no se detectan muchas sintonías entre las políticas seguidas en los distintos países (en los extremos encontramos simultáneamente

---

<sup>2</sup>No se trata de negar que el objetivo de evitar más guerras en el continente europeo estuviera también presente en ‘los padres fundadores’ como mantienen las explicaciones al uso; incluso que alguno de ellos soñase con una comunidad europea de ciudadanos, pero no constituyeron los elementos fundamentales.

<sup>3</sup>Una estructura superestatal se puede formar de muchas maneras distintas, en relación al poder concedido a las instituciones centrales de la misma: desde una laxa confederación, hasta un sistema fuertemente centralizado. Observaremos como las relaciones entre el centro y los estados van cambiando a medida que cambia la filosofía económica dominante.

<sup>4</sup>Vease pie de página N°. 7

los años de Thatcher en el Reino Unido y el intento socialdemócrata de Mitterrand). Sólo cuando este último fue abandonado en 1983 se inició un periodo en el que las políticas económicas nacionales empezaron a ser similares. A mediados de los ochenta, el intento de superar la crisis impulsó nuevas iniciativas, especialmente la del Acta Única que se firmó en 1986. Pero esta vez ya bajo un diseño de la economía de carácter esencialmente neoliberal que, iniciada en los últimos setenta se había consolidado y hecho fuerte con el debilitamiento del movimiento obrero y la llegada al poder de Thatcher y Reagan, que constituyeron el referente político de un cambio radical en la estrategia empresarial y en la política de los estados. A partir de entonces la UE sigue un proceso de diseño totalmente neoliberal<sup>5</sup> y se convierte en uno de los grandes agentes activos de esta estrategia en el mundo. En este artículo me dedicaré sobre todo a analizar esta última etapa.

## Las premisas básicas

La UE dista mucho de estar limitada a su formación institucional y a los políticos, administradores y funcionarios que la conforman. La Comunidad Europea está constituida por el ámbito público, desde luego, pero también por todo el ámbito privado, por la sociedad que existe en sus fronteras. Es toda la vida económica y social y los intereses que las mismas implican, junto con la política, lo que constituye la UE. A menudo se considera la UE como un ente exclusivamente político, sin considerar que lo político es una expresión de otras dinámicas de la sociedad. Es sorprendente que estudiosos que en sus análisis se detienen a profundizar en las relaciones entre la economía privada y el estado, cuando estudian la UE tienden a ignorarlas y dedican toda su atención al estudio de las instituciones y las instancias políticas: las categorías ‘estados’ ‘gobierno’ y las instituciones de la UE son las que se utilizan como exclusivos sujetos de análisis, como si fueran los únicos agentes activos del fenómeno a estudiar y la UE un híbrido para el que se admite una ‘neutralidad’<sup>6</sup> que no es aceptada al estudiar el estado. Pero, el complejo político institucional de la UE cumple funciones análogas a las del estado en las sociedades nacionales, se va constituyendo en ‘el estado’ de los intereses y las poblaciones europeos, y como tal se debe de analizar. El hecho de que probablemente es mucho más difícil desvelar dicha dinámica en un contexto tan complejo como la UE, no quiere decir que justifique el que no se la tome en cuenta.

Entre los muchos elementos que inciden en la conformación de la UE, las

---

<sup>5</sup> Hay quien señala que la existencia de unos amplios servicios sociales hace que no se pueda calificar de esta forma a la UE, comentaremos más adelante sobre este aspecto.

<sup>6</sup> Desde los últimos noventa los aspectos negativos de la política de la UE para partes importantes de la población, han hecho que esta ‘neutralidad’ se vaya poniendo en cuestión (más por las capas populares que por los profesionales de las ciencias sociales). Pero de todos modos, se sigue estudiando la UE como un cuerpo político, muy distinto de las relaciones que se plantean para el estudio de las sociedades-estados individuales.

fuerzas más potentes que tienen la capacidad de tomar las decisiones que orientan su evolución son los intereses económicos establecidos principalmente en los grandes países de la UE (Alemania, Francia, Reino Unido, seguido a bastante distancia por Italia), y también en otros centros hegemónicos del mundo (Estados Unidos, Japón, con creciente presencia de algunos países emergentes del sureste asiático y grupos como la OPEP), aunque en algunos momentos otros vectores incluso pueden ser dominantes. Son las estrategias de los grandes capitales con base en los países más potentes de la UE, junto a las de los demás países ricos, sus cooperaciones y complicidades pero también sus fuertes rivalidades, las que generan las decisiones y tensiones en que se desarrolla la UE. La organización política e institucional regional, constituye un agente de mediación principal, por el que el ámbito privado de las grandes empresas consigue convertir en público y general lo que conviene a sus intereses; pero no es válido mantener la ilusión que son fuerzas autónomas, y mucho menos neutrales.

A pesar de iniciar el análisis desde este punto de partida, es obvio que no se pueden considerar a los demás agentes sociales como meramente pasivos. Dado que la UE afecta a la vida de la poblaciones europeas, han de considerarse también sus reacciones frente a la misma, tanto en sus organizaciones políticas y sociales como en sus movimientos sociales menos estructurados e incluso en sus individualidades. La cooperación y el apoyo, las discrepancias y resistencias de la población son también elementos significativos para el resultado social.

El análisis de las políticas comunitarias necesita considerar también los distintos niveles a los que se plantea la política comunitaria: la política que emana de las instituciones centrales de la Comunidad y que ella misma ejecuta- política agraria, moneda única, legislación aduanera...- y política que la Comunidad impone en los estados miembro o cuya realización aconseja - condiciones del Tratado de Maastricht, Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Política de competencia, política social ...<sup>7</sup> Esta asimetría lleva con frecuencia a la confusión analítica, pero, lo que es más grave, tiene importantes consecuencias en la relativa importancia de las políticas, como iremos viendo en este trabajo.

Finalmente, siguiendo a Myrdal, es conveniente explicitar desde que posición se escribe. Parece una precisión especialmente necesaria para el análisis del fenómeno europeo<sup>8</sup>. Quizá debido a esa hipervaloración de lo político que he señalado más arriba, y a la aceptación de su aparente neutralidad, una gran mayoría de analistas siguen, parece que sin muchas dudas, unos criterios de evaluación que implícitamente aceptan la existencia de unos resultados únicos para el conjunto del fenómeno integrador, que, además, en la inmensa mayoría de los casos, coinciden con los intereses expresados por los poderes económicos y los dirigentes políticos. No

---

<sup>7</sup> En la Constitución aprobada recientemente y pendiente de ratificación por los países miembros, los artículos 11 a 17 establecen formalmente nuevas categorías de competencias, pero que, aunque introduce la categoría de 'competencias compartidas' operativamente no creo que alteran lo que aquí señalo, aunque la política agraria deja de ser competencia exclusiva de la UE.

<sup>8</sup> A pesar de la ampliación, la UE no abarca todavía toda Europa, por lo que utilizar la expresión europeo o Europa para referirse a la misma constituye licencia poco rigurosa. No obstante, aunque intentaré no utilizarla con profusión, en algunas ocasiones el hábito me llevará a ello.

me parece el enfoque adecuado y por ello manifiesto desde el principio que mi análisis de la Unión Europea (UE) parte de que la sociedad está formada por distintos grupos sociales, con distintos intereses, clases los llamamos algunos, y se sitúa desde el punto de vista de los intereses y el bienestar de la mayoría de las poblaciones de la misma, y, por tanto, de aquellos que no disponen de capital o de capacidad de decisión sobre el mismo<sup>9</sup>, incluyendo, también alguna consideración sobre las consecuencias para las poblaciones del resto del mundo.

## **La conformación de la UE desde los ochenta**

Tras el desinterés en los asuntos comunitarios a los que condujo la crisis, en el segundo lustro de los ochenta va a iniciarse una recuperación muy activa de las políticas comunitarias. Consolidado el SME en operación desde 1979<sup>10</sup>, en 1986 se firmó el Acta Única que, con un largo periodo de transición, iba a suponer la liberalización comercial y financiera. En 1989 se presentó el Informe Delors acerca del establecimiento de la moneda única, proyecto que se materializó rápidamente, pues las condiciones de integración a la UEM se plantearon en diciembre de 1991 constituyendo el famoso Tratado de Maastricht (TM), previendo para 1997 su establecimiento (aunque hubo de retrasarse hasta 1999). Ante el temor manifestado por algunos estados a que se fuera hacia un centralismo acentuado, en 1988 se había establecido el principio de subsidiariedad, señalando que sólo se realizarían a nivel central aquellas tareas que no pudieran realizarse de forma igualmente adecuada desde los niveles inferiores, estatales o regionales.

Otros elementos de menor rango legislativo, pero también significativos fueron el Libro Blanco sobre Crecimiento Competitividad y Empleo de 1993, y el inicio, también en 1993, de la publicación anual por parte de la Comisión de las ‘Orientaciones Generales de Política Económica’ y ‘Las Orientaciones para la Política de Empleo’ por las que los dirigentes comunitarios transmiten a las autoridades de los países miembro lo que consideran son las líneas adecuadas para la política económica y la de empleo que deben realizar los estados miembros. Añadamos a ello la importancia creciente que han ido adquiriendo las Cumbres semestrales de Jefes de Estado como espacio de decisiones comunitarias y tenemos el conjunto básico de instrumentos con los que se presenta la política comunitaria. Vale la pena, también, observar como los pasos dados para una integración creciente se correspondían con el cambio de denominación de la región: del

---

<sup>9</sup> Parece que desde que Thatcher inventó ‘el capitalismo popular’ hay que precisar que aunque hay trabajadores que son también propietarios de capital, lo son en magnitudes que no les permiten tener ninguna capacidad de decisión sobre los activos y estrategias empresariales.

<sup>10</sup> En 1972 se estableció la Serpiente Monetaria que fracasó rápidamente. Es interesante constatar que un mercado común con sólo seis países hasta 1973 y nueve a partir de la primera ampliación en 1973, no pudo aguantar mucho tiempo tras la depreciación del dólar y la creciente inestabilidad de los mercados monetarios mundiales, sin intentar, por lo menos un nuevo sistema que diera cierta estabilidad a sus monedas. A pesar del fracaso, se tuvo que probar de nuevo con un SME, pues la flotación de las monedas introducía enormes peligros de inestabilidad en el proyecto europeo.

Mercado Común de la primera época, se pasó con el Acta Única en 1986 a la Comunidad Europea, y a la actual de Unión Europea después de la UEM.

En diciembre de 1989 se derrumbaron los países del Este y la Unión Soviética, y se produjo inmediatamente la reunificación alemana. En un primer momento pareció que los dirigentes alemanes, ante las posibilidades de inversión que brindaban estos países, que, además, habían constituido históricamente su ámbito de expansión, iban a disminuir de nuevo su interés por la Comunidad (algo similar, aunque por razones distintas, a lo que había ocurrido en los setenta); pero no sucedió así. Es difícil decir si ello fue debido a la inestabilidad política y económica que estos países presentaban entonces o a que el coste que supuso la rápida reunificación de Alemania dificultó esta orientación, o a que los dirigentes alemanes consideraron más adecuado consolidar la moneda única en la UE, pero el hecho es que los noventa constituyen un periodo muy dinámico en la conformación de la UE en la parte occidental del continente y que el interés por los países del Este, aunque probablemente estaba ya activo bastante antes de la caída del muro, se ha manifestado más desde los últimos noventa. Es posible que fuera precisamente la caída del muro, y lo que ello suponía en términos políticos e ideológicos lo que indujo a una intensificación y consolidación de la UEM tal como se había programado en el Tratado de Maastricht<sup>11</sup>, lo que al mismo tiempo, podía constituir un paso previo para la ampliación posterior, conduciendo a una adhesión de los diez nuevos miembros mucho más acelerada de lo que se esperaba.

Pero ya hemos señalado que la Unión Europea no es un proceso que se limita al ámbito político; que debajo de la superficie política es la corriente de los grandes negocios la que al fijar sus estrategias orienta la dirección que toma la economía y la sociedad. Por tanto, no menos significativa para la evolución de la UE es que desde los años ochenta, se inició la alianza estratégica entre las empresas y la Comisión Europea. En 1983 tomó forma la asociación denominada 'European Round Table of Industrialists' conocida por sus siglas ERT. Asociación que agrupa a los líderes de las grandes empresas europeas y que probablemente no fue ajena al relanzamiento de las políticas activas comunitarias, especialmente entonces el Mercado Único y la UEM<sup>12</sup>. Se considera que la influencia de la ERT y la UNICE<sup>13</sup> –la patronal europea que opera desde 1958- está desde entonces tras muchas de las iniciativas de la política comunitaria. Aunque sean las más notorias, están lejos de ser las únicas organizaciones que operan en el mismo sentido<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> El derrumbe del ámbito soviético conlleva que el capitalismo se convierta en el único sistema económico existente, con todas las importantísimas consecuencias económicas, políticas e ideológicas que ello supone.

<sup>12</sup> La ERT en 1985 elaboró un documento titulado 'Europa 1990. Un programa de Acción' que sirvió de elemento de presión para que la CEE aprobase el Acta Única y en el que se decía "solo así podrá la industria europea, gracias a las economías de escala, enfrentarse a una competencia mundial". La coincidencia de orientaciones entre estas recomendaciones y el Libro Blanco del Mercado Interior es bastante ilustrativa.

<sup>13</sup> UNICE: Unión de las Confederaciones de la Industria y los Patronos de Europa. ERT: European Round Table of Industrialists /Mesa Europea de Industriales.

<sup>14</sup> Para un amplio tratamiento de este tema puede consultarse la obra Europa S.A. Ed. Icaria, 2003.

Gradualmente se han ido estableciendo en torno a las instituciones de la UE numerosos grupos de presión para intentar que la normativa comunitaria sea favorable a los intereses que representan. Se dice que hay en Bruselas más de 10.000 profesionales de los grupos de presión para influir en la UE, por supuesto de muy diferentes características e importancia. Los que representan a los grandes negocios, pero también quienes corresponden a otros movimientos de todo tipo: las grandes ONGs, los sindicatos, los agricultores, los ecologistas, las feministas, etc. etc. Un variopinto universo con cuotas de poder muy distintas, tratando de incidir en su propio interés en las decisiones oficiales.

Hay que mencionar, también, otro aspecto al que los comentaristas conceden bastante importancia: consiste en las relaciones cruzadas que existen entre los políticos comunitarios y algunos funcionarios de alto nivel y los dirigentes de las grandes empresas. No es infrecuente que quienes en un periodo ocupan una alta posición, sea esta privada u oficial, pasen sin solución de continuidad a ocupar una alta posición oficial o privada –‘la puerta giratoria’–: por ejemplo, ya en los ochenta, el Comisario de Industria, Davignon al dejar la CE se convirtió en Director de la ‘Société Generale’, más recientemente, el comisario de Comercio, Brittan se empleo como asesor en asuntos de la OMC en el banco de inversiones Warburg Reed Dillon y en la empresa inglesa Herbert Smith, mientras que el nuevo Comisario de Comercio venia directamente de su empleo de director del banco francés ‘Credit Lyonnais’, y otros muchos similares<sup>15</sup>. Se establecen así unas relaciones de amistad y comprensión mutua que favorecen grandemente la comprensión de sus posiciones respectivas<sup>16</sup>.

Finalmente, es necesario señalar que la política neoliberal que la UE está practicando desde los ochenta, no hubiera podido llevarse a cabo sin una poderosa transformación ideológica respecto a los valores que rigen en una sociedad. De la potente ‘revolución conservadora’ no es la menos significativa la parte correspondiente al cambio de valores logrado: El individualismo y la competitividad a ultranza, no sólo entre las empresas y los países, sino también entre los seres humanos, que hace de la solidaridad y las preocupaciones por aspectos colectivos como la justicia, la ética, la amistad, sentimientos obsoletos y con efectos socialmente reprobables por su ineficiencia, la idea de que cada persona es responsable de su propia suerte y que si las cosas no le van bien es debido a su falta de esfuerzo o a no haber invertido bastante en su propio capital humano, - ‘autorrealización’ le llamaron los ideólogos de Reagan- , lo que de un solo trazo legitima el paro, la pobreza y la marginación, la concepción del éxito y la felici-

---

<sup>15</sup> En otoño de 2004 la persona designada como Comisaria de la competencia – Neelie Kroes – está teniendo problemas para que se acepte su designación debido a sus fuertes vínculos con grandes empresas europeas Volvo, compañías de móviles, material militar, de construcción, etc. (El País, 29/9/04). Se ha aceptado su designación con la condición de que dimitirá si no cumple su compromiso de abstenerse en temas que afecten a sus intereses particulares. Hasta la Cumbre de Niza sólo era posible la dimisión colectiva de la Comisión, pero actualmente el Parlamento puede hacer dimitir a los Comisarios individualmente.

<sup>16</sup> Y ello de una forma totalmente legal, sin incluir en su consideración la posibilidad de instancias de corrupción que, por su propia naturaleza, muy pocas veces salen a la luz.

dad individual como exorbitado consumismo, la imagen de que todo lo público es ineficiente, cuando no corrupto, comparado con la agilidad y flexibilidad de las decisiones privadas, la acentuada idealización del sistema de mercado y su eficiencia privada y social, y de las oportunidades que proporciona la globalización, al mismo tiempo que se trata de convencer a la sociedad que el capitalismo ha demostrado que es el único sistema válido y posible. Sin olvidar el absoluto descrédito de toda teoría económica y social que no parta de sus ‘fundamentos microeconómicos’ basados en la búsqueda del máximo beneficio en mercados competitivos, o en unas teorías de la Elección Pública que niegan a los procesos políticos cualquier capacidad para tomar decisiones que no estén impulsadas por el más limitado interés individual. Y así sucesivamente. La conversión de los valores de la sociedad, y con mayor intensidad la de sus dirigentes, hacia el individualismo más descarnado y la valoración mercantil de todos los aspectos de la vida, es uno de los elementos clave en la construcción de una UE como la actual.

Más o menos este constituye el universo de la UE –sin contar las influencias externas, en particular la de Estados Unidos- que no he mencionado, pero que tampoco se pueden ignorar. Es el conjunto de todas estas interrelaciones las que conforman y deciden la política comunitaria, si bien hay enormes diferencias de poder entre ellas.

## **La naturaleza de las políticas de la UEa**

La firma del Acta Única sanciona la nueva estrategia y la etapa de política económica que se consolida en los ochenta<sup>17</sup>. Desde entonces, la Comunidad Europea asumirá el modelo de competitividad global y de operación irrestricta de los mercados que, como es sabido supone la liberalización comercial y financiera, la privatización de una gran parte de la actividad pública, la desregulación, la estabilidad monetaria y una política laboral y social austera y regresiva. Veamos como este modelo se ha ido conformando

### **Liberalización comercial y financiera**

El Acta Única de 1986 tenía como objetivo eliminar para 1993 todas las trabas internas a la libre circulación de mercancías, al tiempo que ampliaba la circulación sin restricciones a los servicios, los capitales y las personas. Liberalización de la que se esperaban grandes beneficios- recuérdese el Informe Cecchini que predecía un importante crecimiento debido a la misma, que en la realidad quedó muy por debajo de las optimistas predicciones realizadas (el crecimiento medio 1991-2000 fue del 2,1% anual)- y que, al eliminar las fronteras, facilitaba no sólo el incremento del comercio sino también una reestructuración de la

---

<sup>17</sup> En 1985 la Comisión elaboró el Libro Blanco del Mercado Interior que iniciaba el proceso para el establecimiento del mismo a través del Acta Única - un Tratado internacional que revisa y amplía los textos constitutivos de la Comunidad Europea-, que se firmara en 1986, y entrara en vigor en 1987, con un largo periodo de transición, ya que su acuerdo más importante, el Mercado Único, no se programó que se completase hasta Diciembre de 1992.

industria de la UE en torno a los grandes centros de actividad industrial: todos los informes sobre distribución regional de las actividades coinciden en señalar la concentración de la actividad industrial que se está produciendo en torno a lo que se ha venido a denominar 'gran banana' que consiste en una amplia zona que abarca desde el sudeste británico hasta el norte de Italia, pasando por el norte de Francia y Alemania (con alguna excepción en el sur), Bélgica y Holanda. En 1990 se estableció la movilidad irrestricta de capitales en todo el territorio comunitario, con algunas provisiones que permitían una integración más tardía para algunos países como Italia, Grecia o España. Liberalización financiera que contribuirá a la expansión financiera global, causa y consecuencia de la explosión financiera que tuvo lugar desde la 'crisis del petróleo' de los setenta y la crisis de la deuda de los ochenta.

Se completa así uno de los elementos básicos de una política neoliberal: la liberalización del movimiento de mercancías y capitales. A su vez, dicha liberalización planteó la necesidad de mecanismos que aseguraran la estabilidad monetaria -comerciar en 11 monedas distintas es incomodo, caro y, sobre todo, con tipos de cambio prácticamente flotantes, aumenta mucho el riesgo-. Se retomó la idea de una moneda única originada ya en 1969 con el Informe Werner y se actualizó en 1989 con el Informe Delors. Con la liberalización del movimiento de capitales en 1990 la búsqueda de soluciones a la inestabilidad de los tipos de cambio se convirtió en una exigencia inevitable<sup>18</sup>, ya que sin un sistema monetario internacional estable, y con unos tipos de cambio flotantes en el mundo, el Sistema Monetario Europeo no tenía la suficiente fuerza para evitar potentes movimientos especulativos. En 1991 se firmó el Tratado de Maastricht por una Unión Económica y Monetaria (UEM) con un periodo de transición hasta 1997, que hubo de prolongarse hasta 1999.

A pesar de ello, o quizá debido a ello, como si los especuladores estuvieran aprovechando las últimas oportunidades que las monedas de la Comunidad Europea les brindaban para especular con ellas, los noventa fueron un periodo de grandes turbulencias cambiarias. Recuérdense los sucesivos episodios entre 1992 y 1995 de devaluación de la libra esterlina, de la lira, la peseta y otras monedas que resultaron en la necesidad de ampliar las bandas del SME para los tipos de cambio hasta el +/-15%, lo que realmente lo convertía en inoperante. La inestabilidad cambiaria es contradictoria: permite a los especuladores obtener grandes ganancias, pero, por otra parte, aumenta mucho la incertidumbre para esos mismos capitales financieros, que ven elevarse enormemente sus cotas de riesgo.

### **La política macroeconómica de los noventa**

Asegurada la estabilidad cambiaria, la estabilidad monetaria se convirtió en la máxima prioridad para unos capitales y unos flujos financieros que alcanzan volúmenes enormes y no están dispuestos a arriesgar ni en cantidades mínimas la pér-

---

<sup>18</sup> Aunque ello no implica que la única solución era el establecimiento de una moneda única.

dida de su valor<sup>19</sup>. Si a esto le añadimos el hecho que los procesos inflacionarios disminuyen la solidez y la credibilidad de la moneda y que la inflación dificulta la competencia internacional en un modelo de competitividad global, junto al proverbial rechazo de los alemanes hacia la inflación, y podremos entender la especie de ‘histeria antiinflacionaria’ que se apoderó de los dirigentes comunitarios durante el proceso de avance hacia la moneda única, a la que sacrificaron todos los demás objetivos de política macroeconómica, como el crecimiento y el empleo<sup>20</sup>. Los análisis económicos neoliberales –el pensamiento único en la academia- legitimaban convenientemente esta línea de acción, cuando hasta casi Milton Friedman era rechazado por ‘intervencionista’ por los nuevos macroeconomistas como Lucas, Sargent, Barro y otros, además de los teóricos de la Elección Pública.

El Tratado de Maastricht refleja bien esta opción y estas teorías. El establecimiento de una moneda única se va a llevar a cabo bajo una política macroeconómica que sitúa la estabilidad monetaria como eje central del esquema y con una interpretación absolutamente monetarista de las causas de la inflación. De aquí las cinco condiciones de Maastricht<sup>21</sup>, el rechazo implícito de las teorías acerca de los requisitos para la conformación de las uniones monetarias, y el abandono de cualquier criterio real a favor de la opción de utilizar únicamente criterios nominales, -además totalmente arbitrarios en su cuantificación-, como exigencias para la integración de los países en la moneda única. Sin olvidar la creación del Banco Central Europeo con el único y exclusivo objetivo de mantener la estabilidad de precios, completamente autónomo y deliberadamente desligado de toda vinculación con las fuerzas políticas (¡en la democrática Europa occidental!) Opción que se completará y reforzará en 1996, en la Cumbre de Dublín cuando las duras condiciones para la integración se convierten en permanentes con la firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

Entre el TM (1991) y el PEC (1997) la Comisión de la UE tomó una iniciativa de menor rango pero de bastante relevancia para la política comunitaria: como ya se ha señalado, a partir de 1993, cada año (hasta el 2003 que decide publicarlas una vez cada tres años), esta institución publica unas ‘Orientaciones Generales de Política Económica’ y unas ‘Orientaciones Generales sobre el Empleo’ con las que pretende señalar a los países miembro las líneas de política económica que deberían seguir. Estas Orientaciones no tienen un carácter de Directivas obligatorias, pero tutelan estrechamente la política que los estados

---

<sup>19</sup> Téngase en cuenta que por su naturaleza, el valor de los capitales financieros consiste sólo en su valor nominal. Como se pretende que estos sean muy móviles par aprovechar los diferenciales de beneficios en todos los países, un proceso inflacionario o modificaciones en la tasa de cambio de un país o región pueden suponer pérdidas significativas que, además, al tratarse de grandes flujos, pueden alcanzar cantidades muy elevadas.

<sup>20</sup> Esta línea de política macroeconómica se inició ya cuando se produjo el giro de la política comunitaria hacia el neoliberalismo en los últimos setenta y se practicó durante toda la década de los ochenta, pero se manifestó con mucha mayor intensidad a partir del TM.

<sup>21</sup> Inflación no superior al 1,5% por encima de la media aritmética de los tres estados miembros con la inflación más baja, máximo déficit público 3%, deuda pública no superior al 60% del PIB, tipos de interés dentro de dos puntos por encima de la media aritmética de los tres estados miembro con la inflación más baja, tasa de cambio situada en el 2,25 % de fluctuación durante dos años seguidos antes de entrar en la Unión (criterio que perdió su relevancia al ampliar el tope en 1993 al 15%).

miembro deben realizar. No parece, tampoco, que tengan como objetivo que sus prescripciones se cumplan anualmente, pues se han ido publicando entre marzo/abril y junio del año correspondiente, es decir, casi transcurrido la mitad del año para el que se supone son emitidas, pero apuntan con claridad la dirección en que la política debe orientarse.

El modelo neoliberal en su vertiente macroeconómica va ocupando firmemente los espacios en la política comunitaria. Aunque presentan algunas diferencias cada año, las ‘Orientaciones’ en conjunto insisten en las mismas líneas que el TM: La estabilidad de precios se convierte en el criterio central en torno al cual se irá articulando el resto de la política macroeconómica; estrechos límites para la política presupuestaria (3% máximo) con el objetivo situado en el famoso ‘deficit cero’ o más deseablemente el superavit presupuestario y, hasta el comienzo del siglo XXI altos tipos de interés, junto con las recomendaciones para la disminución de la imposición fiscal directa. Rematando el edificio una política de austeridad salarial –se recomienda el aumento de los salarios por debajo de la productividad-, y especialmente, se justifica la necesidad de la ‘flexibilidad salarial’. La receta es monótona y recurrente. Las líneas de acción están solidamente establecidas aparentemente para poder competir en los duros mercados de un mundo globalizado.

La política de privatizaciones también era estimulada, especialmente a través de la política de competencia, forzando al sector público a despojarse de todas sus empresas públicas, y a la prohibición de que pueda obtener recursos en cualquier régimen que le favorezca (además de no tolerar el déficit, si este se produce las condiciones de financiación del mismo han de ser las del mercado), impidiéndole, incluso que pueda ayudar a las empresas privadas que juzgue estratégicas, ‘por temor al falseamiento de la competencia’ (¿qué competencia en unos mercados absolutamente oligopolizados?)

La estrategia establecida en el TM y completada con el PEC y las Orientaciones de Política Económica emanadas de la Comisión, no sólo condujeron con relativa facilidad al logro de la ambiciosa operación del establecimiento de la moneda única para un grupo de once países, que inició su andadura en 1999, sino que logró un éxito completo para sus otros objetivos reales: estabilidad monetaria, flexibilidad laboral, austeridad salarial, aumento del paro y una sustancial mejora de la distribución de la renta a favor del capital.

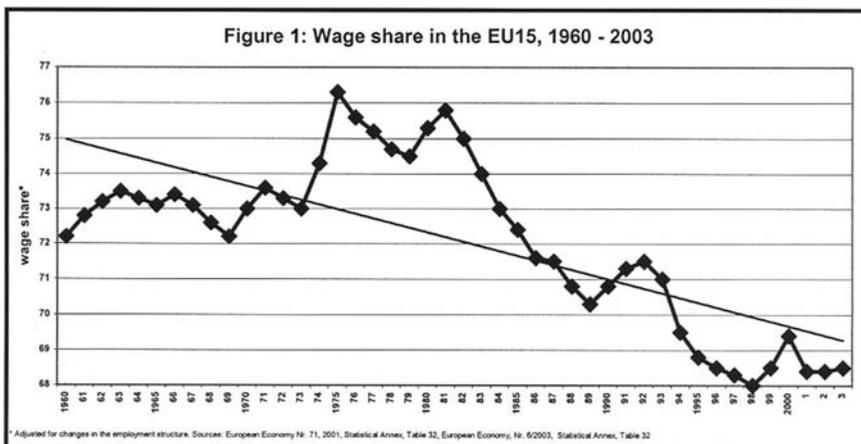
Al mismo tiempo, esta política macroeconómica ha tenido, y sigue teniendo muy graves consecuencias en el bienestar de las poblaciones europeas: la prioridad concedida a la estabilidad de precios y los altos tipos de interés que para ello se mantuvieron durante largo tiempo, junto con la tendencia a disminuir la imposición directa y una política presupuestaria regresiva han hecho de los noventa un periodo de bajo crecimiento<sup>22</sup> (2,1% como media de la década, como

---

<sup>22</sup> Hacer referencia al crecimiento, sin más matización, es siempre contradictorio, pues es bien sabido que es un objetivo cada vez más cuestionado a causa de los elementos negativos que para la ecología y la sostenibilidad integral implica. Es bien sabido que, a pesar de una amplia retórica y a algunas acciones bastante limitadas a favor del mismo, la política comunitaria dista mucho de contemplar un esquema de política que verdaderamente tenga como objetivo el desarrollo sostenible. Lo que habrá de tenerse en cuenta siempre que nos refiramos al crecimiento en estas líneas.

se ha señalado), lo que, conjuntamente con la tecnología moderna y las reestructuraciones empresariales han resultado en altas tasas de paro. La UE, una de las zonas más prosperas del mundo, ha mantenido durante casi todos los noventa, especialmente a partir de 1996, tasas de paro en torno al 10% de la población activa. Muy por encima de Estados Unidos e incluso de Japón, a pesar de su estancamiento de toda la década. No sólo esto, sino que la política de ‘flexibilidad’ propugnada ha ido generando un empleo de muy mala calidad, en precario. Plantear objetivos como el pleno empleo se consideraba una posición obsoleta, ni siquiera rebatida con argumentos sino ridiculizada como perteneciente a otras épocas. El objetivo se convierte en ‘una situación satisfactoria de empleo’ porque con la globalización y la tecnología actual ya no puede haber pleno empleo. Mientras las orientaciones de política económica de la Unión estimulan que los salarios crezcan por debajo de la productividad, contribuyendo a aumentar las desigualdades de forma muy acentuada. Si a estas políticas se añade la ausencia de una política industrial y regional, y las privatizaciones y desregulaciones en todos los ámbitos, no es extraño que las diferencias de rentas disminuyan muy lentamente entre los países miembro y las diferencias regionales y entre las personas se acentúen. El paro, la precariedad laboral y la desigualdad son sustanciales en la mítica Europa. La UE a fines de los noventa tenía 18 millones de parados y 35 millones de pobres. En los gráficos 1 y 2 (Wage share y Unemployment) que incluimos a continuación, se puede observar la negativa evolución del empleo y la proporción de riqueza comunitaria que va al trabajo.

Es necesario aquí referirnos al doble nivel de las políticas centrales de la Unión y las políticas de la Unión para los países miembro que se ha señalado al principio. Este doble nivel hubiera debido permitir a la política central compensar las consecuencias negativas que las políticas de la Unión causan en los estados miembros. Con el Tratado de Maastricht, con una dura política de ajuste, la UE hubiera podido plantearse el compensar con su





política central las más duras consecuencias de estas políticas. Por ejemplo financiando políticas de empleo específicas, obras públicas en los países con mayor nivel de paro, o estableciendo mecanismos de coordinación entre las políticas de los países miembros ... Nada de esto se ha llevado a la práctica. Con el TM y el PEC, la UE centraliza las políticas macro económicas y limita y vacía la política macroeconómica de los estados (sólo les queda la política social y laboral como único instrumento interno, e incluso ésta muy limitada por el Pacto de Estabilidad), pero no se compensa esta debilidad con una política más activa y equilibradora por parte de la UE. En este contexto hay que destacar la insuficiencia del raquítico presupuesto de la Unión. El que éste se limite a un porcentaje tan bajo del PIB comunitario - 1,27% del mismo, junto a la pretensión de los principales países de disminuirlo al 1,1%<sup>23</sup>-, muestra con claridad que sus autoridades centrales no tienen voluntad de realizar en ningún caso políticas activas compensatorias de cierta entidad.

### **La profundización del modelo y necesidad de legitimación.**

En el análisis de la UE se pueden percibir dos movimientos diferenciados<sup>24</sup>, aunque con muchos elementos comunes, cuya línea divisoria podría fijarse en 1997. El primero, desde la reactivación de la política económica con la preparación del Acta Única en la primera parte de los ochenta, hasta la Cumbre de Ámsterdam en 1997, con un pico de intensidad en torno al Tratado de Maastricht: con una política económica, vertida casi en exclusiva, con

<sup>23</sup> El 1,27% se refiere a los compromisos de pago, mientras que el presupuesto real (los créditos para pagos) son en realidad mucho menores, no habiendo llegado nunca al 1,2%.

<sup>24</sup> Las diferencias no son suficientes para calificarlas como etapas, ni siquiera periodos distintos, pues ambos corresponden al mismo modelo, pero me parecen lo suficientemente significativas como para permitir una diferenciación.

alguna excepción<sup>25</sup>, a consolidar la operación del modelo neoliberal en sus aspectos más estrictamente económicos: liberalización comercial y financiera, estabilidad monetaria y creación del BCE con el objetivo exclusivo de mantenerla, política regresiva respecto al trabajo, política de ‘competencia’ que facilita la privatización de las empresas públicas y obliga al estado a retirar los apoyos directos que podían dar lugar a una política industrial<sup>26</sup>, culminando este movimiento con el establecimiento de la moneda única. La UEM se completa como una neta construcción neoliberal.

Desde 1997, se percibe un segundo movimiento más complejo y contradictorio. Aunque continúa y se intensifica la política del periodo anterior, hay que incorporar nuevos elementos<sup>27</sup>.

Por un lado, se intensifica la competencia de unos capitales crecientemente globalizados y financiarizados, que, además, han logrado atemorizar a los trabajadores de la UE persuadiéndoles que ahora han de competir con los salarios y las condiciones laborales y sociales miserables de los trabajadores de los novísimos países emergentes; especialmente han convencido totalmente a sus líderes sindicales y políticos de la inevitabilidad del modelo de competitividad global. Se apresta, por tanto, a una nueva vuelta de tuerca en la lucha social. Además, el capitalismo busca intensamente nuevas fuentes de beneficios. Agotada prácticamente la privatización de las empresas productivas, se va a plantear la recuperación para el mercado del gasto público social: La mercantilización, la privatización o, en términos más anglosajones, ‘la comodificación’ de los servicios sociales, constituye una pieza significativa de este segundo movimiento. La existencia de un ‘socialismo de la tercera vía’ en el poder en ‘Europa’, y la llegada al poder de los neoconservadores en Estados Unidos, impulsará un nuevo ataque a los derechos populares.

Por otra parte, no es esto todo lo que podemos consignar, afortunadamente. La UE se va a ver obligada a considerar su legitimación ante la población. En este periodo, se produce una dinámica social diferente de la etapa anterior que le va a

<sup>25</sup> Menciono como excepción, aunque no estoy demasiado segura que pueda considerarse como tal, el libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo de Delors, publicado en 1993, que, por lo menos vinculaba los problemas de crecimiento y competitividad con el del empleo, intentando proporcionar algunas vías de mejora de este último, aunque fuese en unas líneas tan tímidas y, al mismo tiempo, tan ‘estadounidenses’ que no dieron mucho resultado, como se puede comprobar observando la evolución del empleo en los noventa. En torno a las recomendaciones del Libro Blanco se puso también mucho énfasis en cambiar las políticas de apoyo a los parados – que se bautizaron como políticas pasivas- por políticas de formación y preparación para el empleo de los parados, además de ayudas directas a las empresas para proporcionarles incentivos para la creación de empleo, denominadas ‘políticas activas’.

<sup>26</sup> No hay que creer que el modelo neoliberal supone la disminución del papel del estado. En ningún momento este disminuye- véase la trayectoria del gasto público en los países de la Unión-, sino que se reestructura hacia la disminución de su política social y el traslado del apoyo a los intereses económicos de los grandes conglomerados internacionales en los espacios estatales respectivos.

<sup>27</sup> El prestar atención a otros elementos no quiere decir que varía esta primera parte, como lo muestra la polémica existente en 2004 acerca de la necesidad de seguir cumpliendo o no el Pacto de Estabilidad. Aunque es obvio que a pesar del debate motivado por el flagrante incumplimiento de Francia y Alemania y las manifestaciones formales sobre la necesidad de su cumplimiento dicho Pacto es ya una figura del pasado. La tozuda realidad ha venido a dar la razón a los pocos que lo criticamos desde el principio.

forzar a conceder cierta atención a unos aspectos y en una dirección, radicalmente distinta de su proyecto básico. En los noventa, especialmente en su segundo lustro, aparece públicamente una posición social más activa en el ámbito político y social por parte de sectores minoritarios, pero significativos de la población. Por un lado, aparecen a nivel mundial ante la opinión pública nuevas formas de expresión de los movimientos sociales que van a plantear muy abiertamente la enorme insatisfacción que sienten con este sistema: Chiapas en 1994, Seattle en 1995 y tras ellos las protestas de Génova, Barcelona... Más importante todavía, frente a la resignada aceptación de los dirigentes políticos y sociales tradicionales, muchos de quienes integran estos movimientos manifiestan no sólo la disconformidad con la situación actual y pretenden un capitalismo con rostro humano, sino que afirman que el capitalismo y 'el rostro humano' no son compatibles y que el capitalismo no es el sistema más adecuado para la organización social. Se quiebra el pensamiento único por el que se consideraba que el capitalismo era el único sistema posible y se había llegado al fin de la historia.

Simultáneamente, en la UE empieza a manifestarse la alarma y la insatisfacción por el alto paro existente<sup>28</sup>. Las clases populares comienzan a poner en cuestión la experiencia europea que no parece aportarles los beneficios prometidos. Ya la ratificación del Tratado de Maastricht se encontró con dificultades imprevistas: negativa danesa, ratificación por el mínimo margen en Francia, euroescepticismo generalizado... y fueron apareciendo otras expresiones menos institucionales: marcha de parados, manifestaciones, protestas. La inquietud que ya motivó el Libro Blanco de Delors de 1993, aumentó sensiblemente durante el resto de los noventa y junto al 'déficit democrático' que se constataba desde hacía muchos años, llevó a hacer referencia, en las propias instancias de la Comunidad, a 'la falta de cohesión social'<sup>29</sup>. La persistencia del paro y la generalización del euroescepticismo, junto al inicio de la puesta en cuestión de los logros de la globalización, llevará a la propia UE a plantearse la necesidad de responder a ambos y legitimar la política comunitaria (Véase el Informe Pintasilgo, 1996, por ejemplo).

En 1997, en la Cumbre de Amsterdam se plantea el problema del empleo y se decide dedicar una Cumbre específicamente a este tema, que tuvo lugar en Luxemburgo el mismo año. En la Cumbre de Luxemburgo se acepta la necesidad

---

<sup>28</sup> Es interesante constatar que la conexión entre los movimientos sociales de la primera línea, y las inquietudes manifestadas ante la UE ante el paro y la política comunitaria ha sido y es todavía bastante débil. Sólo en las marchas de parados y en las últimas cumbres europeas de Florencia y París han convergido, parcialmente, ambas dinámicas, pero el tema europeo no atrae demasiada atención e interés en la mayoría de movimientos sociales y sigue sin ser prioritario. Sorprendentemente la UE no ha suscitado el intenso rechazo que han supuesto, por ejemplo, las grandes instituciones internacionales como el FMI, el Banco Mundial y la OMC, ni se vincula estrechamente la repulsa del capitalismo de los primeros con las protestas por el paro de los segundos. No es tema sencillo. ¿Podría la respuesta estar relacionada, por un lado, con la habilidad de la institución europea para presentarse como portadora de una significativa política social, frente a Estados Unidos, por ejemplo, o, en otra línea, con la falta absoluta de esperanza e interés de los críticos antisistema en instituciones como la Unión? ¿Necesitaremos una buena tesis doctoral para estudiarlo?

<sup>29</sup> Haría falta todavía, por lo menos otra muy buena tesis doctoral para analizar los significados reales de los eufemismos que se utilizan en las instancias políticas y sociales para referirse a la problemática social y a las posiciones de los diversos agentes sociales frente a la misma. Por supuesto que el uso de las palabras no es casual, sino profundamente estudiado y utilizado muy intencionadamente.

de hacer algo respecto a la precaria situación del empleo y la UE establece lo que considera deben de ser las líneas directivas de su política de empleo que giran en torno a cuatro ejes: empleabilidad, adaptabilidad, espíritu emprendedor y la igualdad de género. A partir de esta Cumbre, asimismo, requerirá a los estados miembro que presenten a la Unión 'Programas Nacionales de Acción por el empleo' anuales que transcurran por dichos ejes, que las autoridades de la Unión habrán de aprobar. Se inicia así lo que denomino segundo movimiento en la política de la UE, con el que, por un lado, se trata de responder (que no de resolver) a la insatisfacción motivada por el alto índice de paro y la situación laboral, de legitimar la UE, mientras que, como veremos, se establece un nuevo frente de ataque a los derechos sociales de las poblaciones europeas dirigidos a la privatización del Estado del Bienestar.

Detengámonos primero en dos aspectos fundamentales de esta política de empleo: nótese que los ejes establecidos, excepto el correspondiente a la política de género, son aspectos que implican que sean los propios trabajadores quienes mejoren su capacidad en los aspectos señalados. No se trata de crear empleo, de generar nuevos puestos de trabajo, sino de hacer que los trabajadores adquieran características que los hagan más fácilmente empleables. No es difícil reconocer aquí una aceptación de los valores neoliberales de que cada uno es responsable de su propia suerte: si sólo los trabajadores fuesen más 'adaptables' o tuvieran más 'empresariabilidad', (sin definir mucho lo que esto significa) no habría tantos parados. Se añade el insulto a la injuria, pues si ellos estuvieran 'mejor adaptados' no existiría el problema...

Segundo, la preocupación comunitaria por el empleo no traspasa las fronteras de los estados miembro. En otras palabras, la UE expresa su inquietud por el paro y urge a los estados que tomen medidas acerca del mismo, pero directamente no hará absolutamente nada. No se establece la más mínima medida activa comunitaria al respecto, ni se plantea siquiera una coordinación de medidas a favor del empleo, y menos todavía se proporciona ayuda financiera alguna para ello. Nos encontramos aquí con una característica importante de la política social de la UE sobre la que volveremos más adelante.

Se ha realizado un gran esfuerzo para convencer a la opinión pública que la UE tiene ahora una política de empleo y se preocupa por la creación de puestos de trabajo, de la pobreza y la exclusión. El hecho de que, gracias a la reactivación económica, el desempleo disminuyera durante la década de los 90 y principios de los 2000 se atribuyó al éxito de la nueva política. Pero el paro y la precariedad laboral no disminuyen, como lo muestra el gráfico 2.

Con estas 'medidas' la situación no mejoró mucho, el paro se mantenía en torno al 9% en 2000 y la insatisfacción era creciente (recuérdese la reunión de Génova de los movimientos sociales, con sus dramáticas consecuencias debidas a la feroz represión de Berlusconi). En la Cumbre de Lisboa de 2000 se planteó de nuevo la necesidad de mejorar la situación del empleo y, ¡o sorpresa! se recuperó la expresión de 'pleno empleo' como objetivo comunitario, lo que podría considerarse como un paso positivo. En Lisboa parece que los dirigentes de la

Unión atravesaban una fase optimista: no sólo fijaron el objetivo de convertir la Unión en 'la economía más competitiva del mundo' para el año 2010, sino que establecieron para el mismo año objetivos cuantitativos para las tasas de actividad de los trabajadores: 70% para los hombres y 60% para las mujeres. Sin embargo, esta aparente posición progresista venía acompañada de elementos de carácter completamente inverso: primero, este empleo parece ser menos que "pleno" ya que ignora la mayoría de los contenidos que han caracterizado al concepto de "pleno empleo" –salarios dignos, seguridad social y libertad personal– que se van limitando cada vez más o son totalmente abandonados por la desregulación y la flexibilidad<sup>30</sup>. Además, la política salarial recomendada consiste en aumentos salariales por debajo de la productividad – las tasas de aumento salarial fueron menores del 1% anual-, lo cual frente a los incrementos constantes de los beneficios, implica una creciente desigualdad.

En los Planes de Empleo presentados por los estados miembros y aprobados por la UE, el "pleno" empleo se consigue con bajos salarios, más empleo ocasional, temporal y trabajo a tiempo parcial no voluntario, trabajos precarios y una fuerte presión sobre los desempleados para que acepten cualquier tipo de actividad que les sea ofrecida. Estas actividades –a las que me resisto a llamar empleos– favorecen la competitividad global pero no parecen mejorar las condiciones de los trabajadores, de los que buscan empleo y de los parados. Asimismo, la educación de la fuerza de trabajo se presenta como la panacea, ignorando que muchos trabajadores altamente cualificados están sin trabajo y que incluso los trabajadores altamente cualificados necesitan empleos para poder trabajar. "Las Orientaciones para el Empleo 2001" introdujeron algunos cambios que podrían ser positivos, como la consideración de algunos aspectos sociales y el énfasis en la formación continua, pero la naturaleza del empleo no parece cambiar ya que se mantiene el énfasis en la flexibilidad, que sólo significa mayor precariedad. Cualquier tipo de trabajo se considera un privilegio y los trabajadores empleados deberían sentirse agradecidos por su suerte. Preguntarse por las condiciones o la calidad de los trabajos ha pasado a ser considerado como una extraña idiosincrasia e incluso da lugar a sospechas. La producción competitiva y el crecimiento son los objetivos principales y el empleo es visto como un instrumento para conseguirlos en lugar de ser el crecimiento un instrumento para mejorar el empleo y el bienestar.

Además, el análisis de la UE respecto a las altas cifras de paro no sólo se apoyaba, como hemos visto en la Cumbre de Luxemburgo, en la falta de adecuación de los trabajadores para el empleo, sino que desde la Cumbre de Viena de 1998 se dará un paso más- muy grave- en la misma dirección. Las autoridades comunitarias considerarán que las razones del desempleo no se encuentran en la

---

<sup>30</sup> El incremento de las tasas de participación en el mercado laboral por sí sólo no es un bien que pueda valorarse al margen de la manera cómo se ha promovido dicha participación o la calidad del empleo que se consigue. La participación que se promueve reduciendo los niveles de protección social, reglas de acceso más duras a los subsidios de desempleo o el sacrificio de las condiciones de trabajo establecidas representa una auténtica amenaza para los modelos sociales europeos.

falta de puestos de trabajo, sino en la falta de interés de los parados para aceptar las ofertas de trabajo existentes debido a las altas prestaciones de desempleo, concluyendo que una de las causas importantes del paro es que el estado del bienestar proporciona a los parados beneficios excesivos que les desmotivan para la búsqueda de empleo. Lo que lleva a las instituciones a impulsar lo que denominan 'un estado del bienestar dinamizador', es decir, a ser más exigentes a la hora de conceder las ayudas a los parados. Toman de los programas de Clinton la idea de exigir a los parados que acepten cualquier tipo de trabajo que se les ofrezca y que estén dispuestos a viajar extensamente para acudir cotidianamente al trabajo; sólo si aun cumpliendo tales requisitos continúan parados, tendrán derecho al subsidio. Se convierte el 'welfare' (bienestar) en 'workfare' (obligación de trabajar) en una versión actualizada de lo que suponían los trabajos forzados. No se modifican las prescripciones de la política de empleo de la Cumbre de Luxemburgo sino que se supone que con la presión que ejercerá el 'workfare' aumentará el número de empleados, al tiempo que se acepta que las estadísticas consideren como 'empleada' a cualquier persona que la semana anterior a la encuesta que sirve de cómputo para el paro haya trabajado por lo menos una hora. En este marco, la racionalidad central para la intervención acerca del paro a largo plazo es convertir un grupo no competitivo de trabajadores en una fuerza disciplinaria real para la formación de salarios....Tras cierto periodo de recepción "pasiva" de subsidios, estos trabajadores deben ser "activados", es decir, exigirles que acepten trabajo de cualquier tipo, incluso empleos subsidiados o formación profesional en los términos establecidos por las autoridades. Se reconoce y se presenta como una ventaja de este enfoque que llevara a algunos parados que no quieran someterse a esta disciplina reforzada, simplemente a desaparecer de las listas de los parados sin derecho al subsidio. Los 'progresistas' planteamientos de Lisboa quedan así no sólo neutralizados sino que endurecen la suerte de muchos parados<sup>31</sup> y, al mismo tiempo, comienzan a poner en cuestión los derechos de los trabajadores ante el estado del bienestar. ¿Es posible dudar del acentuado carácter neoliberal de la política comunitaria?

### **La política social**

Todavía nos falta considerar otra faceta de la política comunitaria, la referente a la política social, es decir, estrictamente a la que se incluye en la consideración del Estado del Bienestar<sup>32</sup>. Aunque el Tratado de la UE considera la cohesión económica y social como un objetivo explícito, y establece que la Unión tiene como objetivo disminuir las diferencias en el desarrollo de las diferentes

---

<sup>31</sup> No tenemos datos para la UE al respecto, pero se sabe que las disposiciones similares que Clinton tomo anteriormente supusieron la disminución de dos millones y medio de trabajadores de las listas de parados, sobre todo de trabajadoras, madres de familias monoparentales. No tanto porque lograron un empleo, sino porque al no poder cumplir las condiciones que se les imponían para estar integradas en las mismas, fueron eliminadas.

<sup>32</sup> A menudo se considera la política de empleo y laboral como parte de la política social, y no parece haber inconveniente para que así sea. No obstante, las características de ambas políticas conducen cada vez más a separarlas para su estudio. En este artículo se ha optado por esta segunda línea y consideramos separadas ambas políticas.

regiones para conseguir un desarrollo armonioso en toda la Unión, la UE no tiene una política social propia, sino sólo en cuanto se refiere a los Fondos Estructurales europeos. Como es sabido, el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Regional (FEDER) fueron establecidos en los setenta y reformados en los noventa, desde cuando, junto con el Fondo de Orientación Agrícola (FEOGA, Orientación), constituyen los llamados Fondos Estructurales de la Unión, cuya importe ha venido creciendo desde un nivel muy bajo, alcanzando en la actualidad un tercio del total del presupuesto de la Unión<sup>33</sup>. El Fondo Social está dedicado principalmente a subsidiar gastos de educación y formación profesional de los trabajadores, y los Fondos Regionales a planes de desarrollo regional, muy a menudo dedicados a incrementar la capacidad productiva de pequeñas empresas, desarrollo rural y provisión de infraestructuras y transporte. Son, por lo tanto, más políticas de empleo y desarrollo local que de política social propiamente dicha. Además, en 1992, después del TM se establecieron los Fondos de Cohesión para compensar las consecuencias negativas del Tratado, siendo los países del sur los principales beneficiarios, especialmente España (se beneficia del 50% de este Fondo). Todo el resto de la política social se deja, explícitamente en manos de los estados miembros.

Hasta el Tratado de Amsterdam (1997) no se establecieron otras políticas sociales específicas. Se consideraba que las áreas que constituían la parte social de la Unión estaban incluidas en otros capítulos como la Ley del Mercado Interior que aseguraba la libre circulación de personas, la no discriminación entre los ciudadanos de la Unión, mejorando la seguridad y la salud en el trabajo, y garantizando la igualdad de oportunidades; también había medidas para mejorar la cooperación transfronteriza entre los estados miembros en educación y otros servicios sociales. En 1989 para evitar el dumping social los gobiernos miembros, excepto el Reino Unido, firmaron la Carta de Derechos Sociales de los Trabajadores, pero no fue incluida en ningún tratado. Se puede afirmar que la política social es el patito feo de la unión.

Finalmente, en la Cumbre de Niza se aprobó con gran publicidad el capítulo de los derechos fundamentales presumiblemente como un primer paso hacia una Constitución Europea. De acuerdo con las autoridades europeas su objetivo era intentar aproximar el proyecto europeo a los ciudadanos de los estados miembros, pero no incluye el derecho al trabajo, o a un salario justo, o a una pensión o a una renta mínima a pesar de que estos derechos están presentes en las leyes de algunos estados miembros. Es un capítulo con derechos fundamentales pero sin derechos sociales. En la cumbre de Niza según la mayoría de los observadores se dieron escasos intentos de mejorar verdaderamente los aspectos sociales.

Por el contrario, en este segundo movimiento de la política europea al que nos hemos referido, va a ir ocupando espacios crecientes el interés por la "modernización del Estado del Bienestar". Es sabido que frente a las políticas de otras áreas ricas, como Estados Unidos, la Unión Europea presenta como uno de sus

---

<sup>33</sup> Lo que no estaría mal, si no fuera por el limitado volumen total del presupuesto.

aspectos más positivos para la población la existencia de un amplio sistema de derechos sociales que algunos denominan 'el modelo social europeo'. Estos derechos, fruto de una ya larga historia en la que se combinan reivindicaciones sociales con el interés del sistema capitalista de asegurarse la demanda agregada necesaria y la paz social imprescindible para enfrentar con éxito el atractivo que en su día suponía el sistema del socialismo real, constituye actualmente uno de los activos sociales más importantes de las poblaciones europeas. Pues bien, bajo la supuesta necesidad de adecuar el estado del bienestar a las condiciones de la economía y la competitividad global se ha fijado el objetivo de 'modernizar el estado del bienestar', contra la que nada tendríamos que objetar si no fuera esta expresión un eufemismo más para señalar el recorte y la privatización de los derechos sociales.

El planteamiento de fondo parece residir en los siguientes elementos:

Es sabido que en el modelo de competitividad global, las grandes empresas transnacionales organizan la producción y las finanzas en y para todo el mundo para la obtención de su propio beneficio. Se argumenta que a través del mecanismo del "libre" mercado se consigue el mayor beneficio posible y la mejor asignación de recursos y que los beneficios de estos capitales desparramarán el bienestar hacia el conjunto de la población. No son necesarias las provisiones colectivas de derechos sociales. Por lo que respecto a los mismos, supone:

**1.** La política social se ve exclusivamente como un coste que, como todos los gastos "innecesarios" tiene que ser eliminado, o disminuido muy sustancialmente, para ser capaces de competir globalmente.

**2º** La política social puede ser un buen instrumento para controlar la fuerza de trabajo. A medida que el mercado de trabajo se precariza y el paro y la pobreza son una amenaza real para una parte significativa de la población trabajadora, la necesidad de confiar en los servicios públicos estatales crece. Pero la provisión de servicios públicos puede vincularse con el "buen comportamiento" de los trabajadores. Tanto en el propio mercado de trabajo, donde "el trabajador rebelde" corre serios riesgos de perder su empleo y con él el derecho a disfrutar de los servicios públicos (por ejemplo, el subsidio de desempleo sólo dura un tiempo, los empleos ocasionales no tienen cobertura social) como y especialmente para los más débiles, porque se llevan a cabo mecanismos como el trabajo forzado, el control de beneficios e ingresos, etc. Ya hemos señalado el giro que ha tomado el apoyo a los parados desde la Cumbre de Lisboa.

**3º** Probablemente el más relevante ahora, el capital, en su permanente e inacabada necesidad de expansión, siempre busca nuevos ámbitos donde obtener beneficios. Dado que en los países centrales, una importante parte de la población puede pagar por los servicios ahora proporcionados por el sector público, los capitales están ansiosos por absorber estos fondos y explotarlos en su beneficio. La priva-

tización de los servicios sociales públicos supone una amplia posibilidad de expansión para capital privado.

Es este marco, la política de debilitar los derechos de los ciudadanos al estado del bienestar, disminuyendo simultáneamente el coste del estado del bienestar y facilitando que el aprovisionamiento de esos mismos o parecidos derechos a quienes pueden pagar privadamente por ellos se realice desde la órbita privada, se presenta como una estrategia muy lógica para el capitalismo del siglo XXI. ‘La modernización del estado del bienestar’ esta servida.

La UE ha asumido plenamente dicha estrategia. Con el argumento, por un lado, que el PEC limita fuertemente la posibilidad de incurrir en déficits públicos, por otro, que los costes sociales crecen proporcionalmente más que la riqueza y las rentas generadas, especialmente en sanidad y pensiones, y, finalmente, que se prevé que estos costes crezcan todavía más en el futuro debido al envejecimiento de la población, se concluye que estamos en el umbral de ‘una crisis de la seguridad social’ y se plantea su ‘modernización’, lo que traducido al castellano paladino significa que se han de reducir las prestaciones y privatizar los servicios sociales y los servicios públicos.

En la UE se esta avanzando firmemente en esta línea. Ya hemos comentado sobre las prestaciones al desempleo, pero, además, se recomienda con viveza la austeridad, cuando no los recortes en sanidad, asistencia social, y todo otro tipo de gasto social. Y muy particularmente en el caso de las pensiones públicas, siguiendo las orientaciones originalmente emanadas del Banco Mundial (BM 1994) y que la UE ha hecho suyas, esta impulsando a los países miembro a recortar de diversas formas las prestaciones de las pensiones públicas y a estimular fuertemente el desarrollo de sistemas de pensiones privadas. ‘Se requiere un enfoque más comprensivo que revierta la tendencia hacia las jubilaciones avanzadas; una reducción más rápida de la deuda pública con el fin de utilizar los intereses ahorrados en el apoyo a las pensiones y la asistencia sanitaria; y continuar las reformas de las pensiones en los Estados Miembros, que permitan a los esquemas de pensión privados aprovechar todas las ventajas del mercado interno’ (Comisión Europea 2001)<sup>34</sup>.

Es decir, la política de empleo de la UE desde los años noventa, bajo una retórica de apoyo al ‘modelo social europeo’ esta impulsando con fuerza una línea de flexibilidad laboral, de aumentos salariales por debajo de la productividad y de disminución de las prestaciones de desempleo para que los trabajadores se vean motivados a aceptar cualquier tipo de trabajo o actividad, por precario que sea. Además, la política social recomienda el recorte de todo tipo de prestaciones sociales y estimula la privatización de los servicios de la Seguridad Social.

---

<sup>34</sup> Actualmente existe ya una amplia bibliografía sobre este tema. Para una revisión de la misma más amplia que estas líneas pero también esquemática véase el trabajo Etxezarreta M., (2004) así como la bibliografía allí señalada. Respecto al sistema de pensiones en España, además del trabajo pionero editado por J. Torres (1996) se han publicado recientemente dos trabajos de interés : Zubiri (2002) y Serrano F. et al (2004).

Añádase a ello una visión extremadamente restringida de las posibilidades de los estados de mantener los servicios públicos<sup>35</sup> como tales, y la aceptación de amplias posibilidades de proceder a su privatización que se presentan en el Libro Verde de 2003<sup>36</sup>, y tendremos una visión realista de la posición de la UE respecto a los aspectos sociales, a pesar de toda una amplia retórica acerca de la deseabilidad de la cohesión social.

Es necesario destacar todavía otro aspecto respecto de la política social de la Unión. Se refiere a la ausencia de una política social propia de la Unión, a la que nos hemos referido al principio de este punto, y a la asimetría que la misma plantea respecto a la política económica, crecientemente centralizada. Mientras que desde los noventa la UE establece y asume los principales instrumentos de política económica, deja a la responsabilidad de los estados miembros, la política social. Básicamente, puede afirmarse que la política social de la UE se deja bajo la responsabilidad de los estados miembros y que el eje central del 'modelo social europeo' está constituido por una red de sistemas de seguridad social de los distintos países<sup>37</sup>. Está claro que "En la mayor parte de los análisis de la integración europea, se reconoce que a política social es principalmente un área de competencia nacional y que si hay alguna influencia de la UE es principalmente indirecta y/o debida a la integración negativa"<sup>38</sup>. Muchos comentaristas críticos se fijan precisamente en la pobre dimensión social de la UE, la falta de ambición de intervención efectiva en la esfera de las relaciones industriales y la protección social que impide cualquier compensación a nivel de la UE quedándose voluntariamente sin capacidad para resolver problemas de los estados miembro. La doctrina oficial lo justifica señalando que la política social permanece en manos de los estados porque las características nacionales y la profunda integración de los sistemas sociales en los rasgos nacionales aconsejan que se mantenga la política social descentralizada<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Servicios esenciales como suministro de aguas y electricidad, disposición de residuos, limpieza de las áreas públicas. En España el agua y la electricidad están privatizadas desde hace muchos años, no así en otros estados. En conjunto las disposiciones recientes de la UE, apoyándose en la OMC, facilitan ampliamente la privatización, también, de estos servicios.

<sup>36</sup> Se acepta que dichos servicios pueden seguir existiendo sobre una base pública pero sólo en la medida en que no abarquen a las actividades transfronterizas y no afecten a las empresas. Dado que la competencia se refiere a todo tipo de empresas, todos los servicios públicos suministrados por empresas (ya sean públicas o privadas) deben someterse también a la competencia. A pesar de que la administración pública de cada país puede exceptuar a algunas iniciativas de dicha norma, estas excepciones tienen que ser justificadas y serán sometidas a una vigilancia y escrutinio continuos por parte de las direcciones de la competencia y del mercado interno de la Comisión. El objetivo de dicho escrutinio es acabar con el carácter excepcional de dichos servicios que ahora se les ha atribuido y transferirlos al área de la competencia.

<sup>37</sup> Ello no implica que no existen algunos elementos específicos de política social a nivel central. Ya hemos mencionado anteriormente los Fondos Estructurales que no constituyen una política social propiamente dicha, y que además son cofinanciadas y ejecutadas por los estados miembro, y también que existen también algunas políticas de igualdad de género, seguridad en el trabajo, calidad del empleo y algunas otras provisiones establecidas en el Acta Única, pero son sólo una parte reducida de la política social de la UE. Respecto a la política de Empleo que hemos señalado, en todos los casos son recomendaciones y prescripciones que mantienen la política de empleo bajo la responsabilidad de los estados miembro.

<sup>38</sup> La Porte C. & P. Pochet, 2002, *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*. P.I.E. Peter Land, Brussels, p. 223.

<sup>39</sup> Lo que sería una razón aparentemente sensata, si no fuera porque al mismo tiempo se han unificado once monedas distintas, que es un elemento también fuertemente integrado en elementos nacionales. Y uno de los símbolos más importantes de la soberanía nacional.

En una palabra: la política redistributiva de la UE a nivel central es extremadamente débil. La pobreza, exclusión, desigualdad y otros problemas sociales no son considerados como una cuestión de la Unión, siendo el mínimo coste social para aumentar la competitividad el principal objetivo. La UE ha ido absorbiendo la política económica, pero rehúsa decididamente hacerse cargo de las consecuencias sociales negativas de la misma. Al dejar la política social en manos de los estados miembros, traslada hacia ellos la corrección de las consecuencias sociales negativas de su política económica.

### **La ampliación de la Unión**

No se me oculta que, por su magnitud, habría de decir algo acerca del proceso de ampliación de la UE de 15 a 25 miembros. Sólo mencionaré algunos puntos muy brevemente: a) la sorprendentemente rápida aceptación de la integración de unos países con unas condiciones económicas muy por debajo incluso de los países más pobres de la Unión a 15, que llevan a preguntarse si la misma no estará más impulsada por el deseo de garantizarse un mercado, un ámbito de inversión y un espacio económico de producción que por una genuina integración de las economías<sup>40</sup>; b) la dureza de esta integración para los países candidatos, a los que se les ha obligado a aceptar previamente, íntegro, todo 'el acervo comunitario' (20.000 normas obligatorias), al mismo tiempo que se les reducen las prestaciones de la PAC al 25%, se les obliga a pagar íntegro el monto total de sus contribuciones como estados miembros, se establecen fuertes controles y un periodo de transición para el movimiento de personas; c) el modelo neoliberal de la UE resulta reforzado con la integración de estos países que ya lo estaban llevando a la práctica de forma muy acusada debido a la imposición del Banco Mundial durante el periodo de transición de sus economías al capitalismo; y, d) que todo ello se pretende realizar, por primera vez en la historia de las ampliaciones de la Unión, sin alterar el presupuesto de la Unión, ya fijado hasta 2013 y que en esta fecha se pretende reducir al 1,1%. Lo que pone claramente en evidencia que no se pretende ayudarles mucho a solventar los graves problemas que tienen sus economías. La decidida voluntad de no alterar el presupuesto comunitario, implica que el coste de la ampliación habrá de cubrirse reajustando los gastos actuales (siendo uno de los principales candidatos para ello los Fondos de Cohesión que actualmente se proporcionan principalmente a España). Y que todo el proceso se gestiona a modo de una competencia entre los nuevos países miembro y los comunitarios anteriores más pobres, que perderán parte de sus ayudas a favor de los recién llegados, además del temor que se ha generado de que los nuevos territorios favorecerán las deslocalizaciones empresariales a causa del fuerte diferencial salarial y otras condiciones existentes para favorecer la inversión productiva. No parece que el trato que reciben ni unos ni otros sea muy generoso y que la solidaridad internacional sea una de las características del proceso. Menos

---

<sup>40</sup> Incluso para contraponer la presencia europea a la creciente influencia de Estados Unidos en el área.

todavía si precisamente es en el periodo en torno a la integración que se va a plantear la Constitución, que de formas bastante sofisticadas, va a sancionar la UE a múltiples velocidades. No es extraño que, a pesar del entusiasmo de sus dirigentes, las poblaciones de estos países hayan mostrado tan fuerte escepticismo en las primeras elecciones europeas en las que podían participar.

### **La UE en el mundo**

Siquiera muy brevemente quiero hacer referencia al papel de la UE en la sociedad global.

La política europea tiende a presentarse como si hiciese un cierto contrapecho 'humanitario' a la política más agresiva de Estados Unidos, como si el modelo europeo de economías de mercado fuese más sensible a los aspectos sociales que el estadounidense. Probablemente es así, pero no es posible olvidar la construcción de la 'Europa fortaleza', su durísima actitud ante los inmigrantes, los acuerdos de Schengen o su participación en las guerras de la antigua Yugoslavia. Juzgada en sus propios méritos su actuación deja mucho que desear. Para abreviar voy a limitarme a tomar algunos párrafos de un informe que la Sociedad Internacional para el Desarrollo realizó acerca del papel global de la Unión Europea<sup>41</sup>, que nos parece resume adecuadamente el balance que puede hacerse del papel de la UE en el exterior. A pesar del lenguaje ambiguo y matizado que utilizan estas instituciones la evaluación que se presenta no ofrece lugar a dudas:

El informe repasa el papel de la UE en la estructura institucional y en la economía global, su impacto en el medioambiente, en las políticas y sociedades nacionales y en los problemas generales del mundo. En todos ellos, sin excepción el dictamen es negativo. A modo de ejemplo señalamos la evaluación que en el informe realiza del papel en el medio ambiente, sobre lo que dice: 'La UE en su conjunto vive bien por encima de lo que sería una justa participación de su espacio ambiental. Consume demasiados recursos y genera demasiada polución. A pesar de que la UE tomó una postura relativamente progresista en las negociaciones internacionales sobre el medio ambiente, están muy lejos de lo que sería necesario. Tampoco la UE ha tomado una posición responsable para gestionar el impacto de las ETN en las negociaciones sobre etiquetaje, en su política pesquera, o en la reorientación de los modelos de desarrollo hacia el desarrollo sostenible. El resultado general es particularmente negativo.' El informe insiste también en el impacto particularmente negativo de la PAC y otras muchas políticas en todos los ámbitos que hemos mencionado, para presentar como evaluación general: 'El proceso actual de integración europea esta contribuyendo a la ampliación de la diferencia entre la realidad de la globalización y la capacidad de los ciudadanos y de las naciones de gobernar este proceso de globalización. En lugar de construir una UE capaz de jugar un papel global responsable y constructivo, impone en otros el coste de sus éxitos económicos, siendo al mismo tiempo inca-

---

<sup>41</sup> SID, 2001. The European Union facing global responsibility. Summary and Main conclusions. (Resumen del Informe completo). Roma.

paz de catalizar la voluntad política para lograr el poder político sobre poderosas organizaciones globales como el Banco Mundial, el FMI y las empresas transnacionales. En resumen se construye una UE globalmente irresponsable: irresponsable porque las acciones de los actores basados en la UE debilitan la búsqueda de la justicia social en otros lugares, a nivel local, nacional y global; irresponsable porque la UE y sus estados miembro no contribuyen efectivamente a enfrenar algunos de los problemas más urgentes del mundo' (SID, 2001).

No podía ser de otra manera. Al asumir la estrategia de competitividad global bajo la égida de los mercados, la UE forma parte activa de la estrategia de los grandes poderes mundiales, de los cuales forma parte. En ocasiones, se hace referencia a la globalización como si fuera el resultado indeseado de leyes económicas inevitables, sin inquirir donde las mismas tienen su origen y la razón de su actuación. Pero las grandes empresas y capitales financieros de la UE constituyen por su propia voluntad uno de los agentes activos más relevantes que conforman la economía mundial. La UE no es una víctima inocente de algo etéreo llamado globalización que obliga a los poderes políticos a actuar de una determinada manera. Por el contrario, son los grandes negocios de la UE, y su relación de convivencia, rivalidad, colaboración y competencia con los demás grandes negocios del mundo entero los agentes que impulsan la dinámica de la economía mundial actual. Por eso no es válido contemplar a la UE como el resultado de fuerzas ajenas, sino como parte activa y bastante autónoma de su propia realidad y de la economía mundial. La UE no es sólo responsable de lo que ocurre dentro de sus amplios límites, sino es también un significativo elemento de la estrategia global actual.

### **Algunos comentarios al texto ‘constitucional’**

Este avance permanente hacia una economía de competitividad global se ha reforzado y consolidado grandemente con la ‘Constitución’<sup>42</sup> que los líderes europeos no tuvieron ningún empacho en aprobar con entusiasmo y triunfalismo, tan sólo quince días después de que las poblaciones europeas hubieran mostrado su rechazo al rito electoral. La Constitución que ha sido aprobada y aguarda ahora su ratificación presenta, una vez más, una fuerte discrepancia entre la retórica y la voluntad de llevarla a cabo. No podemos detenernos aquí en un análisis como el que esta Constitución requiere, pero tampoco podemos eludir decir alguna cosa al respecto.

A pesar de que el texto constitucional contiene algunos elementos progresistas, éstos son muy insuficientes, en primer lugar en relación con el carácter democrático de las instituciones y los procesos de toma de decisiones, y, en segundo lugar, en el área de las políticas económicas y sociales.

Se encuentran algunos elementos estimulantes con formulaciones positivas y progresistas respecto a los Objetivos de la Unión en la Parte I – se incrementa

---

<sup>42</sup> Es sabido que no constituye una Constitución propiamente dicha, pero como tal se ha presentado ante la opinión pública y manifestado su aprobación. Así que utilizaremos el término de la misma forma.

el número de decisiones que exigen una mayoría cualificada en el Consejo, aumenta en más del doble el número de decisiones que exigen la codecisión del Parlamento y éste alcanza dicho poder de codecisión sobre todos los capítulos del presupuesto...-, y en la Parte II se ha incluido la Carta de Derechos Fundamentales. No obstante, en la Parte III, no se les da ninguna expresión concreta para su desarrollo, lo que muestra la muy limitada atención concedida a los aspectos sociales.

El déficit democrático básico permanece, en el sentido que el Parlamento Europeo sigue careciendo de los dos poderes fundamentales de cualquier parlamento democrático: No tiene el derecho de iniciar ninguna legislación en la UE, ni tiene el derecho de elegir el Presidente de la Comisión Europea (CE), ya que a pesar de que formalmente el Parlamento le elige, en realidad es el Consejo Europeo el que propone su candidato y el Parlamento sólo puede aceptar o rechazar dicha propuesta. Se argumenta que ello se establece para evitar 'la politización' de la Comisión Europea, cuando una Constitución democrática, no sólo no debería intentar evitar cualquier "politización" de la Comisión Europea, sino expresarla plenamente ya que otra actuación significa un desprecio continuado, o como mínimo de desconfianza hacia todas las estructuras y procedimientos democráticos (tratándose de un fenómeno que la UE critica acertadamente cuando se produce en otros países del mundo). Por otra parte, el mecanismo de toma de decisiones que se ha establecido viene a sancionar, de facto, una Unión Europea a varias velocidades (aspecto que era de prever pues era difícil esperar una distribución equitativa del poder entre poderes tan dispares).

Respecto al modelo económico, político y social, es valioso que se mantengan como objetivos de la UE el "desarrollo sostenible" y "un alto nivel de protección y mejora de la calidad del medio ambiente" basados "en un crecimiento equilibrado" (en vez de decir simplemente "crecimiento no inflacionario" como en el actual Tratado), y también los objetivos de "igualdad entre mujeres y hombres" y "pleno empleo y progreso social", a pesar de que debería especificarse mucho más el concepto de "pleno empleo" en relación a la calidad del trabajo.

A pesar de estos elementos positivos, persiste un fuerte y peligroso desequilibrio entre el peso que se concede al principio de 'una economía de mercado abierta y de libre competencia' por una parte, frente a la provisión de políticas democráticas que sirvan al interés público, incluyendo la provisión de bienes y servicios públicos por otra: Mientras el primer elemento se constituye en la regla fundamental de la integración, el segundo, a pesar de su reconocimiento, juega un papel claramente inferior y subordinado. Este desequilibrio es injustificado e inaceptable. Supone consolidar el protagonismo de las grandes empresas transnacionales en detrimento de los derechos de la población.

Si bien es positivo que se recoja en la Parte II de la Constitución la Carta de los Derechos Fundamentales, no se ha hecho más que adoptar la ya existente, sin debatir para nada su contenido sino meramente si se integraba o no en la Consti-

tución. Es una Carta de Derechos Fundamentales que no recoge los derechos sociales, que sin embargo, existen ya en algunos de los países que hoy conforman la UE (es decir, que para ellos la Constitución es un claro retroceso)<sup>43</sup>. Tampoco se incluye la Declaración de Derechos Humanos.

Por probablemente uno de los aspectos más criticables de esta Constitución consiste en el hecho que en la Parte III del proyecto no se da expresión y desarrollo concreto a las formulaciones positivas y progresistas que sobre objetivos se encuentran en la Parte I del mismo, sino que se produce una disociación total entre objetivos e instrumentos, mientras que, lo que es todavía más grave, el diseño anacrónico y peligroso de los Tratados de Maastricht y Ámsterdam permanece intacto, adquiriendo rango constitucional, contra la práctica política habitual<sup>44</sup>.

La política económica se sitúa en el marco de una "economía de mercado abierta con libre competencia", la política de empleo se dirige a conseguir un "elevado nivel de empleo" en lugar del pleno empleo, y las OGPE mantienen su primacía sobre la Estrategia de Empleo Europea (EEE). No han variado en absoluto las muy restrictivas provisiones que conciernen al BCE y la prioridad que se concede a la estabilidad de precios, las normas sobre el déficit y los criterios de convergencia para la UEM, etc. no se alteran. Se abre la puerta a la posibilidad de privatizar los servicios públicos no lucrativos (arts. III.29 y 33) La posición del Parlamento Europeo en materias de gobierno socioeconómico es tan débil como antes: sólo tiene derecho a la "información" por lo que a las OGPE se refiere, y a "consulta" en la coordinación de la política social y de empleo... Y así sucesivamente. Añadamos a ello la creciente militarización de la Unión que se propone, y no se puede hacer más que concluir que esta constitución no representa ningún paso adelante hacia una Europa social.

Este proyecto consagra definitivamente dándole rango constitucional un modelo de política económica que ha tenido resultados negativos para las poblaciones europeas y sus condiciones de vida y bienestar y que está siendo cada vez más criticado desde prácticamente todas las instancias. ¿Quién y por qué tiene interés en aprobar esta Constitución? Es interesante que los poderes económicos y políticos están abiertamente a favor de esta Constitución mientras se expresa el más absoluto desinterés en la misma por parte de los intereses populares.

Lo grave de la Constitución Europea no es tanto lo que le falta, sino lo que

---

<sup>43</sup> 'La Constitución no presenta progresos hacia una Europa social. No es suficiente invocar como en el Art. I-2- los valores tradicionales burgueses-democráticos de la Revolución Francesa [¿o habríamos de decir del 'republicanismo, que es más moderno?'] –el respeto por la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y el estado de derecho. Los principios del estado del bienestar- solidaridad y responsabilidad social- y el más reciente de la integridad ecológica del planeta tendrían también que incluirse en los valores básicos y los objetivos de una Unión moderna. Este no es el caso...Esta Constitución no es un paso adelante hacia una Europa social' (EE.EE. Memo 2003, 14. Paréntesis añadido).

<sup>44</sup> Por su propia naturaleza las medidas de política económica son transitorias y no deben incluirse en un documento de carácter constitucional. Son precisamente los economistas neoliberales más de derechas, como Friedman y Buchanan los que proponen incluir algunas medidas de política económica en la Constitución.

incorpora. Por eso no es posible añadirle algunos aspectos ‘sociales’ para convertirla en lo que queremos. Ratificar esta Constitución, que se propone sea de larga duración, es un obstáculo para avanzar hacia propuestas alternativas en el futuro. Si se pretende otra sociedad, sólo un No rotundo y tajante puede ser la respuesta a esta Constitución.

### **En conclusión**

Aunque todavía hay muchos más aspectos que se podrían comentar, parece posible evaluar las consecuencias de la UE, especialmente las de la etapa que iniciada en los ochenta se prolonga hasta la actualidad.

Intentado evaluar la evolución de la Unión desde su propia óptica los resultados son ambiguos. No parece que haya tenido mucho éxito en sus objetivos manifiestos: La política económica y social que está practicando desde los setenta no ha logrado dinamizar su economía – al contrario, parece estar entre las razones de su estancamiento- ni generar un proyecto social que interese a las poblaciones europeas. El crecimiento es cada vez más débil -en noviembre del 2002 la previsión de crecimiento de la Comisión Europea para la Eurozona era del 1.8%, Fue revisado a la baja hasta el 1.0% en primavera del 2003 y corregido de nuevo a la baja hasta el 0.4% in octubre. Y todavía parece que incluso esta modesta cifra es demasiado optimista, ya que la productividad avanza muy poco y el aumento de cotización del euro amenaza su comercio exterior. En política macroeconómica la consecución de la estabilidad monetaria parece su gran logro, aunque es posible preguntarse si vale la pena el alto precio pagado por ella en bajo crecimiento y lento avance de la productividad, los países más potentes del área no cumplen las exigencias de política económica establecidos en el PEC, resquebrajando toda credibilidad y posibilidad de exigencia a otros países (no es que se haya renunciado –como debería hacerse- al PEC, sino que simplemente se ha roto y volverá a romperse en los próximos años a consecuencia de las peligrosas y desviadas políticas fiscales que la UE impone). Parece que el enfoque predominante basado en el mercado y la competencia han contribuido considerablemente al actual estancamiento y deprimida situación económica que, evidentemente, no es capaz de superar, y que se agravarán todavía más en una Unión ampliada.

No obstante, han desaparecido las fronteras y se ha consolidado un gran mercado único ahora con más de 400 millones de habitantes, que facilita grandemente el comercio continental y la operación de los capitales financieros. Las grandes empresas y negocios europeos han visto enormemente facilitada su operación. Con riesgos muy disminuidos ya que se ha logrado controlar la inflación y se opera con una moneda única. Parece que la UE ha sido una iniciativa muy favorable para los capitales europeos. Si se comparan los gráficos 1 a 3 el avance de los intereses del capital es evidente.

La UE con la implantación de la moneda única, la ampliación a los países del este y la Constitución parece haber cerrado un ciclo. En este momento, a nivel interno, parece que no tiene más objetivo que consolidar estas posiciones y profundizar en la política que practica desde los primeros ochenta. Como si tras

estos costosos logros, la UE se hubiera quedado sin energía y sin otros objetivos más que continuar en la línea anterior. De momento no aparecen otros proyectos que lancen a la Unión hacia delante, Parece que la tarea de gestionar el día a día de esta ingente construcción – y más cuando problemas como el del Pacto de Estabilidad, la guerra de Irak y la sangría de Oriente Medio reclaman unas posiciones- absorbe todas las energías de sus dirigentes . Tampoco parece que urge demasiado un cambio de estrategia vistos los resultados para los poderes económicos.

Desde su origen hasta la actualidad, y muy probablemente en el futuro, el objetivo fundamental de la UE no ha sido otro que progresar hacia una racionalización y avance de los grandes intereses económicos del continente, para mantenerse y expandirse como una de las tres grandes potencias mundiales. Sin duda, en el contexto de Europa Occidental esto no podía hacerse sin legitimarlo frente a las poblaciones correspondientes, pero a medida que el modelo de competitividad global se ha ido consolidando y convirtiéndose en el único sistema mundial, las concesiones económicas y sociales de la legitimación son mucho más limitadas<sup>45</sup>.

La naturaleza última de la estrategia económica y social de la UE vista desde los intereses de las poblaciones europeas, presenta un balance diferente: el modelo de competitividad global, basado en la libre<sup>46</sup> operación de los mercados, impulsando la liberalización comercial y de flujos de capitales más absoluta, la privatización de todos los ámbitos de la economía y la sociedad (incluyendo los sistemas de Seguridad Social y la provisión de servicios públicos), con una política de estabilidad monetaria a ultranza, genera otros resultados. Ya nos hemos referido al alto precio de la misma en términos del crecimiento, pero son más relevantes todavía las graves consecuencias negativas del modelo en términos del desempleo generado, con una política salarial y laboral tendente a disminuir las rentas del trabajo y la calidad del empleo- la participación de los salarios en la renta nacional en los últimos noventa era del 69,2% y ha disminuido al 68,1% en 2003- , que en ningún momento se ha intentado paliar o compensar desde las instancias centrales, ocasionando, por tanto, un aumento en la desigualdad, la pobreza y la marginación. Ya se ha dicho lo suficiente para mostrar que el modelo actual de estrategia y de política económica de la UE es de carácter acentuadamente neoliberal y que el afamado ‘modelo social europeo’ no reside en la UE sino en los sistemas históricos de los estados miembros y que, actualmente, desde la UE se está potenciando su desmantelamiento como tales sistemas públicos y se estimula fuertemente su privatización.

Las políticas que revisamos son dañinas para la mayoría de las poblaciones europeas y del mundo entero, pero son beneficiosas para una poderosa minoría

---

<sup>45</sup> A medida que el capitalismo global pretende disminuir las concesiones legitimadoras de orden económico y social, tiende a reforzar la legitimación a través de los valores –la crisis, la competitividad, el bien contra el mal,- o, si todo falla, no vacila en recurrir a la represión.

<sup>46</sup> No deja de ser un contrasentido denominar ‘libres’ a estos mercados, acentuadamente oligopolísticos y sometidos a todo tipo de acuerdos privados y forzados por las grandes instituciones internacionales (patentes, por ejemplo).

de corporaciones y grupos de altos ingresos. ¿Es necesario todavía preguntarse cual es el verdadero objetivo de todo el proyecto?

A pesar de la gran publicidad positiva que se viene haciendo a favor de la UE desde su origen, e intensificada en los últimos años, las poblaciones europeas perciben el verdadero carácter de dicha construcción. La iniciativa que algún día fue recibida con cierta benevolencia e incluso interés por las poblaciones de bastantes países de la Unión, se ha convertido en una realidad de la que nada se espera, o quizá más grave, de la que mucho se teme. Con pocas excepciones<sup>47</sup>, las capas populares europeas se han vuelto enormemente ‘euroescépticas’ (al decir de la Unión), muy preocupadas por las consecuencias negativas de la integración, diría yo. La muy pobre respuesta obtenida en las elecciones al Parlamento Europeo de 2004 no sé si expresa un desinterés por los temas europeos, como muchos lo han interpretado, o más bien la total desesperanza en lograr algunos de sus objetivos a través de dicha institución.

La UE prosigue inmutable. Cuando sea necesario intentará legitimarse estableciendo normas y reglas que parezca que pueden beneficiar a la población, incluso es posible que algunas lo hagan, pero, en el fondo, su estrategia neoliberal no se altera. La UE actual es un proyecto, causa y consecuencia de una globalización que se acentúa, dirigida por los grandes capitales del mundo, con la hegemonía de los capitales financieros. Triste conclusión para una 'Europa' que dice querer convertirse en un polo de referencia para la humanidad, pero que ha optado por intentar convertirse en la economía más competitiva del mundo.

De las posibilidades de un modelo alternativo... habremos de hablar en otra ocasión.

## Bibliografía

- CONVENCIÓN EUROPEA 2003. *Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*. Comunidades Europeas
- EUROPEAN COUNCIL (2000). *Conclusions of Presidency*. European Lisbon Summit, 23-24 March 2000. Brussels.
- European Commission (2001). *"Realising the European Union's potencial: consolidating and extending the Lisbon Strategy"* Comisión Europea. Bruselas
- ECONOMISTAS EUROPEOS POR UNA POLÍTICA ECONÓMICA ALTERNATIVA EN EUROPA., *Memorandum*. 1997, 1998, 2000, 2001, 2003. Mimeo, Universidad de Bremen
- ETXEZARRETA M., 2001. *La política social de la UE*. Mimeo
- ETXEZARRETA M., 2004. *La privatización de las pensiones. ¿Qué esta en juego?*. Mimeo

---

<sup>47</sup> Aunque se puede cuestionar hasta donde forman parte de las capas populares, podría decirse que además del mundo de los negocios y la mayoría de los políticos, son los académicos, los estudiantes universitarios y las elites intelectuales quienes todavía parecen conservar una cierta esperanza en la UE. Son capas sociales que se han visto bastante beneficiadas por la integración que les ha permitido una mayor relación entre los colegas de toda Europa y algunos recursos más para sus actividades. Pero no puede una dejar de preguntarse si en sus análisis han considerado más sus deseos que lo que la realidad les muestra.

- FERNÁNDEZ DURAN R., 2004. *'Venus versus Marte'*, Mimeo, Madrid
- PINTASILGO L. (coord..) 1996. *Por una Europa de los derechos cívicos y sociales*. Comisión Europea. Dirección general de Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos sociales. Bruselas
- SAPIR A., (2003), *An Agenda for a Growing Europe*. Report of an Independent High-level Study Group Established at the Initiative of the President of the European Commission.
- SID 2000. *'The european Union facing global responsibility' Summary and main conclusions'* SID Roma
- WORLD BANK (1994). *Adverting the Old Age crisis: Policies to protect the Old and Promote Growth*, New York: Oxford University Press.