

# Reflexiones sobre la política social de la Unión Europea\*

Monia Threlfall

La intención de este trabajo es proponer una discusión más profunda sobre el concepto y el proceso de la integración social europea llevado a cabo por la Unión Europea, cuestionando el grado de verdadera integración alcanzado y examinando los razonamientos que justifican la necesidad de tal integración. Mientras que la noción de integración económica ha ocupado una posición dominante en el vocabulario de la Comunidad, y la cuestión de la integración política entre los Estados se ha discutido a alto nivel en la última década, la noción de integración social, que se podría suponer que es un concepto de similar trascendencia, no es, paradójicamente, una parte del lenguaje europeo básico.

En vez de ello, la Comunidad Europea se jacta de su 'dimensión social', término cuya imprecisión delata una falta de claridad y una ausencia de metas sociales, ya que las dimensiones no van a ningún lado. También habla de sus políticas sociales, pero por un lado éstas no se refieren a lo que tradicionalmente se entiende por políticas de bienestar, educación, salud o vivienda, sino fundamentalmente conciernen al mundo del trabajo, y, por otro lado, se componen de un conjunto dispar de medidas y leyes cuya coherencia puede cuestionarse fácilmente. Oficialmente, el campo de la 'política social', según el cometido de la Dirección-General V de la Comisión, abarca la política de empleo, las condiciones de trabajo incluyendo la de seguridad e higiene laboral, las relaciones laborales (antes llamadas 'industriales'), y 'algunas cuestiones clave de la sociedad contemporánea como son la igualdad de oportunidades, la exclusión social y la inmigración' (C.E.C., DG V, 1996). Encima, un autor como Majone describe esto con el término 'regulación social', como una categoría distinta del de política social, porque sostiene que gran parte de lo que ha hecho la Comunidad bajo este paraguas es en realidad regulación social (Majone 1993).

---

\* Traducción: Eloy Saavedra

Dada esta incertidumbre, aquí se propone que 'integración social' se entienda en un sentido diferente de los términos más conocidos. Se admite que darle un sentido preciso no es fácil. El concepto no tiene una posición clara en el campo de los estudios europeos. Leibfried y Pierson (1995) y Liebfried (1994) por ejemplo, lo usan sólo ocasionalmente, sin definirlo. Wallace, siguiendo a Karl Deutsch, sitúa la integración social en el dominio de la integración informal que sería en gran medida un proceso incontrolado, y de esta forma concluye que está teniendo lugar porque ha habido un destacable incremento del 'intercambio social' entre europeos (Wallace 1997:23,25). Por lo tanto, no es fácil aclararlo teniendo en cuenta la literatura existente ni los usos establecidos. Aquí le daremos un significado de sentido común: integrar es reunir partes para crear un todo, ergo un mercado laboral europeo integrado equivale a un único mercado laboral formado sobre la base de varios. La UE estaría socialmente integrada si las sociedades que la componen funcionaran conjuntamente como una sola sociedad (osea, una sociedad que se define por sus fronteras nacionales), en este caso, una frontera europea, algo que se habría conseguido a través de la continua reducción de las barreras legales e institucionales. Mientras que la mera mención de 'sociedad única' puede tener resonancias monolíticas, debe destacarse que un conjunto integrado puede ser tan variado y diverso como las sociedades de los Estados miembros lo son en la actualidad en múltiples aspectos. Una sociedad 'única' europea sería no más homogénea que cualquier Estado miembro. Por el contrario, sería más diversificada, habiendo ampliado sus fronteras, pero las barreras legales e institucionales que impiden actualmente a los ciudadanos disfrutar de la diversidad europea habrían sido desmanteladas e eliminadas.

El enfoque de este artículo también se desmarca de los trabajos existentes en un segundo aspecto. Gran parte de la literatura sobre los asuntos sociales en la Comunidad y la Unión Europea se ha centrado en especular sobre, o prever, los términos de su posterior desarrollo y en acotar la naturaleza de su particular dinámica de desarrollo. El estudio muy completo de Leibfried y Pierson es un buen ejemplo. Se ha ocupado más de la mecánica de la creación y adopción de políticas y en el clima político y las presiones específicas que auguran mucho o poco futuro para las políticas sociales (Hantrais 1995, Lange 1992, entre otros). Otras perspectivas han tenido más en cuenta el debate en torno al asunto de soberanía de los Estados miembros, tal como la preservación o la pérdida de las competencias del Estado en materia social y laboral (Liebfried 1994, entre otros). En contraste, este trabajo enfoca el grado, nivel e intensidad de los lazos transnacionales creados, el grado de similitud o convergencia entre países y el nivel de

interpenetración que resulta de las medidas y leyes adoptadas. Se discuten aspectos del quehacer social comunitario como la armonización del empleo en la política macro-económica de los Estados miembros, la adopción conjunta de medidas de regulación del trabajo, la creación de unos estándares mínimos de condiciones laborales, y la integración de los sistemas de seguridad social entre Estados miembros. En cada sección, el estudio plantea hasta dónde cada uno de estos elementos ha llegado a implantarse en la Unión Europea y argumenta que ninguno de los elementos anteriormente citados han sido satisfactoriamente desarrollados.

En consecuencia, concluye que la verdadera integración social tal como la hemos definido es todavía un fenómeno incipiente. Desde este enfoque, resulta bastante claro que los padres fundadores y los agentes actuales de la vida comunitaria solo han contemplado una modesta dimensión social que contiene unos pocos elementos de una sociedad europea integrada. En la última sección, el artículo pregunta si, a pesar de no haberse llevado a cabo, la integración social sigue siendo necesaria o deseable para la integración europea. Se repasan los razonamientos avanzados para explicar su necesidad o deseabilidad, y se sugiere que sus defensores habrán de desplegar argumentos nuevos diferentes de los utilizados hasta ahora, que habrán de basarse en criterios políticos más que instrumentales o económicos.

## LA INTEGRACIÓN SOCIAL

### ¿META ORIGINAL DE LA UNIFICACIÓN EUROPEA?

Mientras que algunos autores afirman que la Comunidad Europea siempre ha tenido una dimensión social (George 1991), otros se refieren a la posición subordinada de la política social (Betten 1991), o la caracterizan como 'poco definida' y 'limitada, aunque específica' (Hantrais, 1995). Parece que hay un consenso entre los estudiosos en que la Unión Europea se fundó con una visión liberal que no abarcaba programas sociales supranacionales (Ross, 1995:357). Sin embargo, Leibfried y Pierson (1996:186) subrayan el desbordamiento que se ha producido, argumentando que la dinámica del mercado único conduce a la Unión Europea a invadir el dominio de la política social. Las razones que se han dado con más frecuencia para explicar la ausencia de una inicial consideración de las consecuencias sociales de un mercado común pueden ser resumidas de la siguiente forma. En el momento en que fue firmado el Tratado de Roma la filosofía económica dominante estaba inspirada en el *laissez-faire*. La presunción implícita era que la creación del Mercado Común y la desaparición de las barreras comerciales

asegurarían la distribución óptima de los recursos y buenas tasas de crecimiento económico, y con eso se conseguiría un óptimo desarrollo social. Osea, no se percibió la necesidad de una política social, jugando ésta un papel secundario en la fase inicial que culminó con la firma del Tratado de Roma de 1957 (Shanks, 1977). Shanks, un antiguo funcionario de la CE, realizó un esclarecedor informe sobre las condiciones que rodearon el nacimiento de la política social, citado con frecuencia por otros autores. Las primeras medidas sociales fueron ‘defensivas’: prevención de accidentes en la minería del carbón y la industria nuclear, y re-capacitación de los trabajadores en paro procedentes de industrias en declive (Shanks, 1977:1-3).

Se puede argumentar que tales versiones del nacimiento y las limitaciones de la política social no contienen sin embargo una explicación de la misma. La mera existencia de algunas políticas sociales sueltas, adjuntas a la integración del mercado, por importantes que sean, no es equivalente a un auténtico proyecto de integración social. En ninguna parte de la temprana historia de la CE puede encontrarse alguna visión de una sociedad europea integrada. Ni siquiera Shanks esboza la necesidad de tal visión en su conclusión sobre los ‘problemas no resueltos de la CE’ sino que concluye que la Comunidad todavía no está preparada para la armonización de los sistemas sociales (Sanks:1977:83). Además, campos claves para la integración social de las naciones, como la educación, estaban específicamente excluidos del alcance del Tratado de Roma. El debate se limitó a si la Comunidad debía comprometerse o no en ciertas políticas laborales y en la consecuente necesidad de demostrar en cada paso las competencias de la Comisión al respecto. Por lo tanto, el papel social de la Comunidad resultó parcial y poco equilibrado, como consecuencia de la debilidad de los fundamentos jurídicos para una política social y el relativo silencio del Tratado en esta materia (Sanks 1977:84).

No obstante, algunos de los objetivos generales de la CE inicial sí eran sociales: el pleno empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, y la mayor participación de los trabajadores, se encontraban en el Tratado, facilitando la futura adopción de algunas directivas concretas. El artículo 117 contiene la que es probablemente la única indicación en todo el Tratado de lo que se entendía que debía suceder: “Los Estados miembros acuerdan la necesidad de promover mejores condiciones de vida y de empleo de los trabajadores, conducentes a su progresiva armonización y mejora”, y continua diciendo que “Comparten la creencia de que tal desarrollo será el resultado no sólo de la puesta en práctica del mercado común sino también de los procedimientos previstos en este Tratado y de la aproximación de las disposiciones impuestas por ley, por regulación o por acciones administrativas”.

También dice el artículo 117 que la armonización se producirá de dos formas: primero, de una manera espontánea, a través del mismo proceso de integración económica -el mercado liberalizado-, y en segundo lugar como consecuencia deseada de la aplicación de los instrumentos legales de la CE que 'aproximarán' las leyes nacionales (término comunitario: se asemejarán). El objetivo aparente de este artículo 117 es la armonización de las condiciones de vida y de trabajo entre Estados miembros, y no sólo la mejora dentro de cada Estado miembro. Esto supone una creciente similitud, impuesta por la ley, hasta alcanzar la armonía. El artículo 117 señala un camino que pudo haber sido seguido si los Estados miembros lo hubiesen deseado. ¿Cuál habría sido el resultado si hubieran procedido decididamente hacia la armonización completa de las condiciones de vida y trabajo?. Si el marco legal de las condiciones de trabajo hubiese llegado a ser prácticamente idéntico en todos los países, la consecuencia sería una gran similitud entre países. La pregunta interesante es si la similitud equivale a la integración. La similitud podría coexistir con el mantenimiento de fronteras y barreras al movimiento libre, entonces no se habría creado una 'sociedad única' por así decirlo, porque subsistirían 6, 12 o 15 diferentes sistemas de seguridad social, de adquisición de vivienda, de atención sanitaria, de educación, etc., sin que la Comunidad hubiera facilitado las transferencias entre los sistemas ni su aprovechamiento por los ciudadanos de otros países comunitarios. La auténtica integración social se conseguiría si el libre movimiento de Estado miembro a Estado miembro llegara a ser tan sencillo, tan practicable y tan frecuente como los desplazamientos en el interior del país de residencia, no requiriendo más tramitaciones que cualquier cambio de residencia o de empleo. Esto sí sería la verdadera integración social.

Claramente este no ha sido el camino seguido hasta ahora, ni siquiera en momentos clave para la reconducción del orden europeo, como a mediados de los ochenta durante la presidencia de Delors, o cuando se replanteó la dimensión social a mediados de los noventa con los Libros Verde y Blanco sobre política social. Al contrario la visión de la integración social tal como la planteamos aquí ha sido cada vez más efímera e inapreciable. Por ejemplo, en el mismísimo momento que la DG V reavivaba el concepto del 'espacio social', admitía que era una 'veritable nebulosa' (C.E.C./Venturini 1988:12,29). Si tratamos de darle contenido, el espacio social europeo posee un sinfín de elementos positivos para los ciudadanos de a pie: mejores condiciones de trabajo, derecho de participación en la empresa, extensos programas de empleo y de formación, igualdad entre los sexos, libertad de movimiento de un país a otro (Ibidem: 68). Todo muy deseable, pero no se divisan instituciones sociales supra- ni

trans-nacionales, (aparte un amago de negociación colectiva pan-europea), de los que los europeos se podrían aprovechar.

Luego en el Tratado de Maastricht acordado en diciembre de 1991 y ratificado en 1992, se sustituyó la profundización en ese espacio social por una ampliación del area de competencias de la UE. Desde entonces pudo proclamar su cometido de actuar en favor de todos los ciudadanos/as, no sólo los trabajadores/as. A la Comisión se le facilitó la posibilidad de operar en nuevas áreas como racismo, discapacidades, salud pública (Comunidades Europeas, DG V, 1995), pero en el nivel más superficial de mera 'coordinación' entre Estados miembros. Para las nuevas áreas, desaparece la intención de armonizar o aproximar leyes, incluso se descarta específicamente en los artículos 126, 128, 129 del Tratado de Unión Europea. Crecientemente, los Consejos de Ministros evocan la necesidad de la subsidiaridad y las diferencias en los sistemas existentes en cada país y se muestran poco favorables a la adopción del programa de mejoras sociales. En su Programa de Acción Social para 1995-97, la Comisión todavía trataba de convencer a los Estados miembros para que adoptaran algunas de las viejas directivas pendientes desde los ochenta, varias veces postergadas por el Consejo de Ministros. Aun así, sería una gran equivocación creer que la inexistencia de metas precisas ni de 'visión' para la integración social ha impedido la actividad social de la UE al menos en términos cuantitativos. Todo lo contrario. En los siguientes apartados se examinarán las medidas que ya forman parte del acervo comunitario, analizando la profundidad de la integración conseguida y los razonamientos empleados para explicar y justificar tales medidas.

#### ¿UN MERCADO LABORAL INTEGRADO CON LIBERTAD DE MOVIMIENTO DE LOS TRABAJADORES?

Se ha dicho que la 'viga maestra' de la integración económica es la creación de un mercado laboral integrado. Por ello, la libertad de movimiento de los trabajadores para poder conseguir un empleo en otro Estado miembro ha sido siempre una de las cuatro libertades básicas (de capital, de bienes y servicios, de residencia y de trabajo), incluidas en los artículos 48-52 del Tratado de Roma y en las directivas posteriores. El proyecto de un mercado de trabajo integrado constituye posiblemente el único tipo de integración social que fue prevista. La desaparición de las barreras en todos los países y la implantación de la misma normativa para que todos puedan libremente desempeñar un trabajo en otro país es,

evidentemente, una forma de integración. Además, la clara prohibición de discriminación o trato desigual a los trabajadores comunitarios ha sido interpretada como una medida para facilitar la integración, eliminando algunas de las desventajas inherentes al empleo en otra cultura laboral. A esto se añade el acuerdo de acumular ('agregar') los derechos de seguridad social adquiridos en los diferentes países en los que uno ha trabajado y el acuerdo de que sea el último país de residencia el que pague la jubilación, pero con corresponsabilización en el reparto de costes entre los Estados miembros en base a un prorrateo. Todo ello constituye una señal bastante clara de una emergente integración de los sistemas de seguridad social para los emigrantes. Es interesante destacar que estas reglas parecen ser comúnmente aceptadas por los Estados miembros en la medida en que no han sido cuestionadas directamente (aunque su aplicación en la práctica puede resultar deficiente, como se ve por el número de casos llevados al Tribunal de Justicia (CEJ)).

Por ello, hay que plantear la siguiente pregunta: ¿se ha desarrollado en Europa un mercado laboral realmente integrado, con una oferta y demanda de trabajo que cruzan las fronteras nacionales?. En teoría, sí, en la medida en que la plena libertad de movimiento, apuntalada por una amplia normativa comunitaria, está funcionando (Ireland 1995:232). Pero a pesar de que existan las disposiciones legales y administrativas, en la práctica se han aprovechado poco por los supuestos beneficiarios. Al menos, hasta Maastricht las fuentes oficiales indicaban que el número de comunitarios emigrantes era reducido en los años ochenta y no estaba creciendo en una tasa apreciable (CEC 1985,1991). Rondaba en torno a los cinco millones de residentes extranjeros pero 'comunitarios', un poco por encima de la tercera parte del total de residentes extranjeros comunitarios y extra-comunitarios). En 1996 había llegado a 5.122.000 (Eurostat 1997, tabla 012), un ligero aumento. Los trabajadores en otro país comunitario, no llegaban a representar el 2% de la fuerza de trabajo de la UE. Por Ello, no es extraño que se haya hablado de libre movimiento 'a paso de tortuga' (Liebfried 1994:242). Además, la posición de los ciudadanos de terceros países, que han sido excluidos de la libre circulación, contribuye a socavar la realidad de un mercado laboral integrado. Hay once millones de residentes extranjeros extracomunitarios (de terceros países) en la UE, incluyendo 6,45 millones de trabajadores (Eurostat 1997: tablas 005,012), que no forman parte del mercado de trabajadores móviles.

Una de las razones más destacadas de esta lentitud, creemos, es la ausencia de un análisis económico y de género aplicado a la emigración. El

modelo del emigrante real es el de un trabajador de un país pobre que pasa a otro rico, como antaño los irlandeses se iban al Reino Unido, los españoles a Alemania, los portugueses a Francia, los del mezzogiorno a Londres, etc. Pero esos emigrantes se trasladaron antes de que sus países fueran miembros de la CE, (con la excepción de Italia) y cuando las diferencias de nivel de vida eran todavía grandes. El caso de los españoles indica claramente que no han vuelto a salir apenas emigrantes de España desde que se instauró la democracia y se unió a la UE. Por otra parte, el modelo del emigrante era el del cabeza de familia con familiares en situación de dependencia. Estos no disfrutaban de los mismos derechos en el país que los recibía, sino de derechos que se derivaban de su condición de familiares. Por lo tanto, la libertad de movimiento no ofrecía suficientes condiciones atractivas para las familias de los emigrantes. En consecuencia, se puede sostener que un mercado de trabajo comunitario no se ha implantado plenamente, en parte, porque aspectos cruciales de la integración sociofamiliar, barreras lingüísticas, facilidades de vivienda, atención de los niños, etc., no fueron debidamente tenidas en cuenta, en su momento. Por eso se llama 'estructuralmente incompleto' (Liebfried 1994:244). Y aunque la iniciativa de la Europa de los Ciudadanos, de 1992, puede haber acelerado algunas pautas recientes, algunos opinan que se limitará a los ejecutivos de empresas y a los trabajadores emigrantes poco preparados y mal remunerados (Rhodes 1995:395). Se trata aquí sencillamente de subrayar las limitaciones de este aspecto de la integración social hasta este momento.

#### COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE RECUPERACIÓN MACROECONÓMICAS

En 1985 la Comunidad se encontraba inmersa en la ampliación y reforzamiento de su proyecto europeo. Uno de los elementos más destacados de la dimensión social era una nueva coordinación de las políticas macroeconómicas entre los Estados miembros para promover la recuperación económica y reducir el desempleo. Argumentamos aquí que esa 'coordinación' no equivalía a 'integración' aunque fuera vista como un elemento de la política social de la CE. En su Programa de 1985 la Comisión identificaba como una de sus cuatro metas principales ir "más allá de lo intrínsecamente económico del anteproyecto del Tratado de Roma" (CEC 1985:10). Además de reforzar las estructuras económicas, había que reducir el desempleo, considerado como intolerable al haber llegado al 12%. El mercado único en sí contribuiría a la creación de empleo, y se enfatizó que

la adopción de políticas macroeconómicas conjuntas, y acciones conjuntas desarrolladas de forma coordinada se transformarían en el motor inicial de la recuperación (CEC 1985:I.1(ii)).

Junto a las políticas macroeconómicas, la operación del mercado laboral representaba una palanca de la recuperación. La Comisión propuso que trabajadores y empresarios se pusieran de acuerdo para encontrar una vía de armonización de políticas sociales, comparando notas sobre formas de estimular el empleo (C.E.C 1985:I.9.p.13). Aunque la Comisión esperaba que ambas partes pudieran “alcanzar acuerdos-marco comunitarios que se implementarían a nivel nacional y en la empresa, ese diálogo social tenía como meta la creación de empleo a nivel nacional más que la armonización comunitaria de las relaciones industriales. La dimensión social de la integración seguía subordinada; no era más que un instrumento de ayuda a los Estados miembros para poder tener una visión de conjunto y encontrar soluciones al desempleo y al crecimiento lento. Un subtítulo lo resumía “Convergencia: la política económica como objetivo e instrumento para promover el empleo y el crecimiento” (CEC 1985:25). De nuevo, la integración no es la meta sino el método.

Incluso nos podemos preguntar si la CE habría discutido siquiera la coordinación de las políticas de empleo en la segunda mitad de los años ochenta si el desempleo no hubiera estado aumentando desde finales de los setenta. Posiblemente, si la mejora de las tasas de crecimiento hubiera estado acompañada de un nivel de desempleo bajo se habrían utilizado otro tipo de argumentos sobre el papel de la Comunidad en la coordinación de las diferentes políticas. Es posible que la Comisión hubiera estado menos ocupada en la coordinación de estas políticas si las políticas liberales del ‘laissez-faire’ hubieran sido reivindicadas y las condiciones de trabajo se hubieran mejorado como consecuencia espontánea de aquéllas (el llamado efecto goteo). En realidad, fue el desempleo el que dio luz verde a la Comisión para designar la modernización del mercado laboral como un “elemento clave de su trabajo” (CEC 1985:26). Esta observación encaja en la ‘hipótesis de la economía política’ para explicar el cambio institucional en la CE (Keohane&Hoffman 1994:248-52).

La coordinación de las políticas macroeconómicas por parte de la Comisión dio un salto hacia delante en 1997 con la adopción de un nuevo capítulo sobre el empleo incorporado al Tratado de Amsterdam. Mientras que la Comunidad tendría como tarea propia promover ‘un alto nivel de empleo y protección social’ (Capítulo 3, Art. 2), se hacían de nuevo reiteradas referencias a la coordinación de las políticas de empleo de los

Estados miembros y de trabajar en pro del desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo' que es de reconocido interés común. ¿Nos encontramos esta vez ante un verdadero intento de integración? Es en el procedimiento en el que puede vislumbrarse cierto nivel de integración. Después de las Conclusiones que publica semestramente el Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministros debe adoptar las líneas maestras cada año, que los Estados miembros deben tener en cuenta en sus respectivas políticas de empleo. Cada Estado miembro debe informar sobre como las ha puesto en marcha. El Consejo de Ministros examina los informes de los Estados miembros y puede hacerles recomendaciones. Por otra parte, todos los informes de los Estados miembros constituyen la base de un informe conjunto del Consejo de Ministros y de la Comisión que se envía al Consejo Europeo, de manera que el ciclo de las decisiones políticas puede comenzar de nuevo (Art. 4,1-5). En la discusión de los informes, caben diversas oportunidades, todas ellas legítimas, de criticar y aun de ejercer presiones morales sobre algún gobierno para que se mantenga dentro de los cauces acordados. En todo este proceso se respetan las competencias de los Estados miembros, de manera que no se incluye la armonización de las leyes y reglamentaciones (Art.5).

Parece por lo tanto que las bases están sentadas para una convergencia hacia una estrategia integrada de empleo muy similar sino única, aunque adaptada a la situación de cada Estado. Se trata claramente de algo más que de un mero ejercicio de coordinación de políticas macroeconómicas para promover el crecimiento, como sucedió en la década anterior, dado que se centra en la creación práctica de puestos de trabajo. Aunque en la época del Tratado de Ansterdam existía un abismo entre las dos partes en el debate público sobre qué medida crea qué tipo de trabajo, la coordinación posterior parece haber avanzado sin provocar mayores divisiones políticas, quizás por la llegada de una mayoría de gobiernos social-demócratas.

### ¿QUÉ CLASE DE COMPETENCIA?

Vamos a hacer una breve revisión de la legislación existente sobre las condiciones de trabajo. El propósito no es cuestionar la contribución de la UE para mejorar las condiciones de trabajo, sino reflexionar sobre la medida en que la legislación ha contribuido a crear una igualdad de niveles de protección laboral entre los Estados miembros, que equivaldría a cierto tipo de integración social. Como se sabe, el Tratado de Roma no estipula ninguna integración de las condiciones de trabajo. Por ejemplo, los artículos que

tratan de los trabajadores migrantes comunitarios sólo estipulan que no pueden ser tratados de forma diferente o desigual a los ciudadanos nacionales del país, pero no fijan ningún nivel de trato transnacional. El conocido artículo 119 sobre la igualdad sexual permite a los trabajadores de ambos sexos ser considerados muy diferentemente en un Estado miembro o en otro. Es decir, la no-discriminación es un asunto doméstico: una mujer española no se puede comparar con una alemana. En el Tratado de Roma, no se integran las condiciones de trabajo masculinos o femeninos. Es solo posteriormente a través de las directivas del Consejo de Ministros y las decisiones del Tribunal Europeo de Justicia cuando se inicia el proceso de armonización de ciertas condiciones de trabajo. Pero es un proceso que no ha ido suficientemente lejos como para crear ese 'campo de juego nivelado' o condiciones iguales pan-europeas.

Se adoptaron cuatro directivas sobre protección del empleo. La primera fue sobre despidos colectivos (75/129 CEE), seguida de la directiva sobre protección de los derechos de los empleados en caso de transferencias de empresas (77/187 CEE) de un propietario a otro, y en 1980, de la directiva sobre protección de los sueldos y salarios de los trabajadores en caso de insolvencia empresarial (80/987 CEE). La primera obliga a los empresarios a informar y consultar a los representantes (sindicales) de los trabajadores, de forma similar en todos los Estados miembros, si se preparan despidos. Pero se ha señalado que en el creciente número de empresas en las que los trabajadores no tienen representantes sindicales, esta directiva es frecuentemente ignorada. Además, no está diseñada para prevenir los despidos, sino para paliar sus efectos a través de la negociación. La segunda directiva trata de proteger los derechos de los trabajadores, de manera que los nuevos propietarios no puedan declarar nulos los acuerdos colectivos o las concesiones obtenidas previamente. La tercera directiva obliga a la creación de un fondo para que la empresa garantice el pago de sueldos en caso de insolvencia. La cuarta, más reciente, estipula la obligación de los patronos de suscribir un contrato de trabajo con los empleados (o un documento escrito indicando la relación de empleo) que establece las bases de su relación laboral, tales como quién los contrata, y la naturaleza de sus obligaciones (91/533/CEE).

En conjunto, estas directivas representan solamente una forma limitada de protección del empleo, aplicándose en la práctica exclusivamente en las empresas sindicalizadas. El grueso de la relación laboral está regulada fundamentalmente por la legislación nacional, que es meramente 'retocada' para incorporar las reglamentaciones europeas. Una característica de este

proceso de 'retoque' es que debilita las leyes europeas -aunque cualquier ciudadano/a podría apelar ante la CEJ si quedase perjudicado al no gozar plenamente de los beneficios o la protección que ofrece la directiva europea. Por ejemplo, la directiva sobre el tiempo de trabajo y la duración de la jornada laboral (93/104/CE), fija unos niveles mínimos por debajo de los cuales ningún Estado miembro debe situarse. Estipula un mínimo de vacaciones y unos periodos de descanso diario y semanal, y un promedio máximo de horas de trabajo por semana. Sin embargo, gracias a la intervención del gobierno conservador británico, las excepciones permitidas en esta directiva en relación al máximo de horas de trabajo, al trabajo en días festivos y a los turnos liberan a un gran número de industrias de implementar las medidas y permiten un abandono del espíritu de la ley. Por ello, la patronal inglesa (CBI - Confederación de Industrias Británicas) la aceptó sin rechistar apenas. Es decir, que aun teniendo una directiva, la jornada de trabajo y los periodos de descanso y vacaciones siguen muy variados de un Estado a otro.

Otro grupo de directivas se dirigen a crear ese marco equitativo para impedir la competencia desleal (llamada 'distorsionada' en lenguaje euro) entre empresas europeas mediante el empleo de grupos de trabajadores vulnerables, como mujeres, jóvenes, o trabajadores a tiempo parcial. Bajo esta categoría de trato igual se encuentran las directivas sobre la igualdad de los sexos que tratan de impedir la disminución de los costes laborales pagando menos a las mujeres, o discriminándolas con respecto a los trabajadores masculinos en cuestiones como la seguridad social. Las trabajadoras embarazadas están específicamente protegidas, en tanto que la baja por maternidad está fijada en un mínimo de catorce semanas y se remunera con sumas no inferiores a los de la baja por enfermedad. Los empresarios ya no pueden evitar el pago de estas prestaciones recurriendo al despido de la mujer embarazada trabajadora. A los jóvenes durante el año escolar no se les debe emplear por más de un número limitado de horas por semana y requieren medidas especiales de seguridad laboral. A los trabajadores a tiempo parcial, hay que proporcionarles igualdad de trato (proporcional a su dedicación) en materia de vacaciones, y pensiones. En este concepto de trato igual, la comparación sigue haciéndose dentro de cada país y no de un Estado miembro a otro. Por otro lado dos de las directivas más nuevas tiene poca ambición y sólo establecen derechos mínimos bajos los que no se debe caer. Esto fue el costo que la Comisión tuvo que pagar para conseguir que se aprobaran. Así la del permiso parental dispone que se debe ofrecer a padres y madres un mínimo de tres meses de permiso no remunerado (aunque en la mayoría de Estados se permiten periodos mucho

más largos o se remuneran). Y la directiva sobre los Consejos Europeos de Trabajadores se aplica solo a empresas que tienen más de 150 empleados contratados en un segundo país comunitario, y la obligación de informar y consultar sobre las decisiones de los gerentes es débil (vease el texto mismo de la directiva). Dado que algunos países como España ya tiene una tradición de Comités de Empresa y otros como Alemania de codeterminación, está claro que subsistirán grandes diferencias entre países.

Hay otro aspecto de las condiciones de trabajo, el de la seguridad e higiene laboral que debe ser considerado separadamente, porque se trata, desde el punto de vista cuantitativo, del marco más destacado de las políticas sociales (Cram 1993:139). A finales de los años ochenta se añadió una medida importante en materia de salud e higiene laboral: la directiva-marco de 1989. Fue desarrollada por al menos otras dieciocho directivas específicas para los distintos sectores industriales. El impacto de este extenso paquete de leyes todavía no ha sido evaluado. Algunos Estados han tenido dificultades para traspasarlas a su legislación debido tanto al esfuerzo de reforma legislativa requerido como al esfuerzo necesario para implementar las leyes en la práctica en países como España donde la fuerza de trabajo estaba más expuesta a los riesgos. A pesar del alto número de leyes, existen dudas acerca de si se ha conseguido un área plenamente armonizado a través de acuerdos de nivel europeo. Ross nos recuerda que el programa de acción comunitario de 1978 quiso cubrir una amplia gama de riesgos, pero que de hecho sólo unas pocas fueron afectadas por las directivas (Ross 1995: 369 y nota 36). Por añadidura, todavía existe 'una amplia variedad de brechas' entre los textos de la UE y los de carácter nacional (Ross 1995:373 y nota 44).

No obstante se puede argumentar que en el campo de la salud e higiene laboral existe un proyecto claro de integración: conseguir un solo marco pan-europeo para prevenir los riesgos. Además, la seguridad laboral está sujeta al procedimiento de aprobación de directivas llamado voto por mayoría cualificada, y el artículo 118a del Tratado especifica 'un alto nivel de protección'. Por lo menos están sentadas las bases para una extensa armonización (Ross 1996:371). Todas estas medidas contribuyen a crear parcialmente una mayor similitud de condiciones de trabajo en Europa. Pero existe el peligro de exagerar el impacto de la dimensión de su cobertura. Muchos aspectos de la vida del/a trabajador/a, como los términos de su contratación, las condiciones sobre el fin de la relación laboral, las indemnizaciones por despido, entre otros, no se tocan. Además, no se debería olvidar que ciertas áreas que afectan a la potencial integración o armonización del mercado europeo de trabajo están expresamente excluidas

del quehacer europeo: remuneración, derechos de huelga, y funcionamiento de los sindicatos (Teague 1994:10). Por lo tanto, es de suponer que la legislación nacional sobre empleo sigue siendo más amplia que la europea, tanto en cobertura como en impacto. En todo caso, como señala Teague: 'Todo esto sugiere que existe un límite real a cualquier proyecto que trate de incrementar la equiparación del sistema de relaciones industriales' (Teague 1994, 16:6,7). Esto es especialmente cierto si las principales preocupaciones de la UE, en general, ya no están relacionadas con la regulación del mercado de trabajo (Grahl y Teague 1996:2).

En el contexto de esta reflexión la pregunta más amplia que debe ser formulada es si las condiciones de trabajo en Europa, incluso dándose un alto nivel de armonización en cuestiones tales como la salud y la seguridad en el empleo, pueden ser descritas como 'integradas'. Se podría alegar que expresiones tales como 'nivel mínimo', 'umbral' señalan ya de por sí que existen niveles dispares por encima de ese umbral. Y el nivel de mínimos existente en estos momentos tiene un ámbito retringido y es demasiado incompleto para plantear que las condiciones de trabajo están 'integradas' en la UE aunque se hayan creado similitudes puntuales.

El argumento, con referencia a la negociación colectiva es ligeramente diferente, dado que los organismos pertinentes, UNICE para la patronal privada, CEEP para la pública y ETUC para los sindicatos de trabajadores han conseguido una buena organización a nivel europeo. Además, existen alrededor de diecisiete sindicatos internacionales de carácter sectorial con representación europea. Podría decirse que cada uno de las tres, UNICE, CEEP y ETUC se expresa con una sola voz, o sea 'integrada'. Además, desde las discusiones sobre la propuesta de directiva 'Vredeling' en los ochenta, existen foros europeos para que las partes discutan entre si y lleguen a acuerdos, formalmente reconocidos que se llaman "opiniones conjuntas". Como ha habido varias sobre formación laboral, los comentaristas se han preguntado si estos eran un esbozo de negociación colectiva europea. En el fondo no lo eran, dado que eran meras opiniones compartidas o declaraciones de intención, no acuerdos que había que implementar. Pero a partir de Maastricht, todo empezó a cambiar.

El Acta Unica Europea y el Protocolo Social de Maastricht introdujeron procedimientos a través de los cuales los interlocutores sociales (sindicatos y patronal) pueden alcanzar acuerdos que pueden ser aceptados por el Consejo de Ministros, a nivel intergubernamental, para convertirse en directivas. Es decir, si los interlocutores podían aceptar una propuesta generada por la Comisión, los Estados miembros no se opondrían. Esta

ingeniosa y arriesgada idea lanzada por Vasso Papandreou, (antigua Comisaria de Asuntos Sociales) equivale a una negociación colectiva de rango europeo. Tres propuestas de la Comisión pasaron por esta vía, y los interlocutores sociales llegaron a un acuerdo en dos casos, el permiso parental y la igualdad de trato de los trabajadores 'atípicos', luego convertidos en directivas. Irónicamente, la negociación se hundió sobre los escollos de la propuesta de crear instancias de negociación (Comités de Empresa) dentro de la empresas mismas. Esta propuesta luego vio la luz directamente en forma de directiva del Consejo de Ministros en 1994 (94/95/CE). Por lo tanto, cuando ya en 1996 Ross llegó a la conclusión de que había un amplio legado de políticas para que alguna futura Comisión Europea promoviera la negociación colectiva europea (Ross 1996: 384), tenía razón y esta forma de integración permanente todavía incipiente, a pesar de la presencia de organizaciones estables de interlocutores sociales europeos.

De todas maneras, la negociación colectiva a nivel europeo tendría dificultades para reemplazar plenamente los sistemas de relaciones laborales de los Estados miembros, no sólo por su heterogeneidad (Due et alter, 1991), sino porque sindicatos y empresarios continúan contando con los mecanismos nacionales e invierten recursos en ellas (Ross 1996:385), y porque los convenios colectivos de rango europeo sólo serían efectivos si realmente se desarrollara un mercado laboral auténticamente europeo (Liebfried 1994:243), cosa que no está ocurriendo, como vimos arriba y porque se excluye el tema de la remuneración del ámbito comunitario.

## INTEGRACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

La continuada heterogeneidad de las instituciones del mercado laboral en la UE no se limita, en realidad, a las condiciones de trabajo. También afecta a la seguridad social y a las políticas de bienestar. Como ha apuntado Hantrais, el tratado de Roma lleva consigo mensajes conflictivos sobre la armonización y la política social. Desde el inicio, la seguridad social fue una cuestión a determinar por cada Estado miembro, excepto en el caso de los trabajadores inmigrantes (Hantrais, 1995: 20). El principio de la libertad de movimientos de los trabajadores condujo a los Estados miembros a adoptar cierta coordinación entre sus sistemas de seguridad social con el fin de proteger a los inmigrantes. Fue el motivo de una de las primeras reglamentaciones adoptadas por el Consejo de Ministros en 1958 (Hantrais 1995:21). Es interesante destacar que en cierta medida, hubo un debate sobre la seguridad social parecido al de las condiciones de trabajo. El gobierno

francés sostuvo desde el principio el argumento de que la armonización de la protección social, particularmente en términos de su financiación, constituía un objetivo deseable, e incluso una condición previa, para establecer un marco justo para la competencia (Hantrais, 1995:22). Las diferencias entre los sistemas nacionales en un mercado con libertad de movimientos de los trabajadores podrían provocar cambios migratorios imprevistos. Esta preocupación era real en los primeros momentos cuando se pensaba que el flujo de emigrantes comunitarios iba a crecer notoriamente. Pero otros funcionarios se orientaban en el sentido de que el Estado de bienestar es esencialmente 'anti-internacional' (Hantrais 1995:22, citando a De Swaan, ), no dispuesto a ser integrado ni armonizado.

Dos de los principales problemas divisados fueron, en primer lugar, que cualquier decisión tomada a nivel europeo tendría implicaciones fiscales y presupuestarias para los Estados-miembros -en particular, de los sistemas de prestaciones y los niveles de los desembolsos-, cosa que la mayoría de los gobiernos era reacia a asumir, por constituir un asunto delicado con gastos resultantes imprevisibles y un posible impacto en las cargas impositivas. En segundo lugar, se temieron las grandes dificultades prácticas de gestionar tal armonización de los sistemas de seguridad social. Además hacía ya más o menos un decenio que la comisión consideraba imposible encabezar el intento de aproximación de las leyes para armonizar las instituciones y la financiación de los sistemas de seguridad social, porque no quería interferir en las competencias de los Estados miembros, al menos es lo que afirmaba por escrito (Vobruba 1995:304). Encima, ya en 1975 un informe de la OIT había llegado a la conclusión de que no existían bases claras para proceder a la armonización del gasto de la seguridad social en la CE (Cram 1993:142). La Comisión tenía y tiene conciencia de que los sistemas de seguridad social y los mecanismos de su financiación no sólo son extremadamente complejos, sino que están enraizados en tradiciones y culturas nacionales (Hantrais citando a Quintin 1992:9). Precisamente por esta complejidad hemos sido testigos del extenso debate entre especialistas en políticas sociales en torno a la creación de diversas tipologías de sistemas, en su esfuerzo por penetrar en la maraña (como Esping-Andersen, Leibfried, Ferrera, Rhodes entre otros).

Sin embargo, todo este cúmulo de asuntos no acabó con la implicación de la UE en materia de bienestar y seguridad social. Para precisar el campo de actuación, se descubrió una distinción crucial entre el sistema de seguridad social por un lado, y sus metas, resultados y efectos, por otro. Incluso si los sistemas nacionales fueran respetados en lugar de ser modificados, las políticas nacionales de protección social sí podían converger en un

determinado número de metas comunes -sin inmiscuirse en los sistemas, porque éstos se habían desarrollado desde muy diferentes tradiciones (Hantrais, 1995:24). Por lo tanto, si la Comisión coordina acertadamente a los estados miembros en un esfuerzo de cooperación, por ejemplo, a través de las reuniones de los Ministros de Asuntos Sociales y de Trabajo, los ministros pueden desarrollar objetivos convergentes e incluso comunes. En consecuencia, cada país puede, por separado, utilizar su propio sistema nacional para producir resultados que son parecidos, o al menos crecientemente similares a los de otros Estados miembros. En idioma comunitario esto se llama convergencia de objetivos y políticas de protección social. El proceso se ilustra con toda claridad, con la adopción, por parte del Consejo de Ministros en julio de 1992, de dos recomendaciones (que no son vinculantes) sobre la convergencia de los objetivos de protección social, adoptadas incluso por el Reino Unido. Aunque sean sólo recomendaciones, su contenido, si los gobiernos lo interpretan seriamente, requiere que los Estados miembros establezcan y mantengan esquemas de protección social para proporcionar un mínimo de recursos (respetuosos con la dignidad humana) a todos los ciudadanos y residentes legales que no sean capaces de acceder a ellos por sí mismos. Estos recursos incluyen: atención médica gratuita, ingresos mínimos de subsistencia, ayuda para la integración social y acceso al mercado de trabajo (C.E.C. 1994,c.4).

El significado de estos cometidos para nuestra discusión es complejo. Primero, si el modelo del 'Décimo tercer Estado-Miembro' (Pieters y Vansteenkiste, 1993, en el que las cotizaciones sociales no se hacen en ninguno de los doce Estados miembros de entonces, sino de un virtual décimo tercer Estado) hubiera sido adoptado, habría llevado a un sistema de seguridad único desde el punto de vista de los usuarios/beneficiarios, y esto hubiera sido equivalente a una integración transnacional. Pero la idea era demasiado atrevida y no ha sucedido. Segundo, sería necesario evaluar el sistema de agregación de las cotizaciones de los trabajadores comunitarios, para ver si, aunque técnicamente constituya integración transnacional, ha llegado a madurar suficientemente para ser de fácil operatividad. Para ello, sería necesario verificar si los inmigrantes realmente experimentan el sistema como integrado o más bien como un complicado proceso de añadir sus derechos adquiridos en distintos regímenes en vez de uno sólo. Tercero, se plantea la cuestión de si el uso de recomendaciones por la UE para coordinar los objetivos y los resultados de protección social equivale a integración, puesto que no incluye acuerdos vinculantes que obliguen a los Estados miembros a converger. También se puede argumentar que esta convergencia está 'compartimentalizada' puesto que no obliga a cruzar fronteras (por

ejemplo, para efectuar prestaciones), y por lo tanto no equivale a integración social transnacional, sino sólo a un proceso de creciente similitud.

No es que la creciente similitud sea desdeñable como fenómeno. Al contrario, es a la vez interesante y, para algunos, amenazante. Si sucesivos gobiernos en Estados miembros, como resultado de las reflexiones conjuntas sobre sus problemas comunes, se mueven gradualmente hacia la adopción de enfoques y políticas similares, erosionarían las tradiciones nacionales sobre el bienestar, y adoptarían soluciones cada vez más parecidas, especialmente si son de naturaleza indeseable, dado que es políticamente más manejable imponer remedios desagradables con aliados ('No hay alternativa', 'todos lo están haciendo'). Pero queda en el dominio de la pura conjetura, porque faltan evidencias suficientes que demuestren que la convergencia de la protección social se está produciendo. Por ejemplo, algunos análisis apuntan a problemas macro-regionales: 'el síndrome de la Europa del Sur' se refiere a las dificultades a las que se enfrenta el estado de bienestar en Italia, España, Grecia y Portugal (ver Rhodes, 1997).

No obstante, a pesar de los vacíos en la integración social que venimos señalando, el tema también se puede enfocar desde un ángulo diferente. Se ha dicho que 'ya se ven fisuras en los muros del estado del bienestar' [protegiéndolo de la intromisión de la UE] (Leibfried, 1994:241). Desde que han ido cayendo las barreras al movimiento para nuevos grupos de ciudadanos de la Comunidad que no trabajan (desempleados, amas de casa, familiares dependientes, estudiantes, pensionistas), ha aparecido la preocupación por el asunto del 'turismo social' o 'turismo de prestaciones'. Políticos (fundamentalmente conservadores) se imaginan que los que no trabajan se dedican a trasladarse a vivir a países donde pueden cobrar mayores cantidades de prestaciones sociales. Fenómeno incipiente o producto de la imaginación, sirve para subrayar una desventaja de la permanencia de niveles muy diversos de protección social en los Estados miembros. Si alcanzara cotas altas, es posible que este tipo de movimiento libre induzca a los gobiernos nacionales a renunciar a su soberanía sobre el sistema de protección social y pidan la integración de ciertos aspectos del mismo, socavando el argumento más conocido de que precisamente porque la protección social conlleva compromisos ineludibles para los gobiernos, éstos han sido contrarios a la entrega de su soberanía (Milward 1992; Cram 1993:142).

Para resumir la situación en cuanto a los sistemas de seguridad social, la conclusión es que no ha habido un claro 'desbordamiento' de la aceptada necesidad de agregar las cotizaciones de los inmigrantes comunitarios hacia

la creación de un sistema de seguridad social transnacional en Europa. Por el contrario, varias propuestas y proyectos han sido rechazados (Begg y Nectoux, 1995). Tampoco se puede decir que los resultados, en términos de niveles de protección social, sean convergentes porque todavía no se ha reivindicado que los sean con datos. Los informes de la Comisión ilustran las diferencias y todavía no hay una metodología suficiente comparable como para que se pueda establecer una tendencia convergente entre los Estados miembros. Lo que sí existe es un consenso intergubernamental (informal, no vinculante) en el sentido de que cada Estado debería garantizar unos niveles mínimos de atención para preservar 'la dignidad humana', a manera de un derecho social básico. Pero en general, el análisis del desarrollo del Estado de bienestar en la UE ha encontrado pocos indicios de armonización (Rhodes, 1995:398).

#### NECESIDAD DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL

Hasta aquí se han discutido varias características de la dimensión social tratando de ver si contribuyen a la integración social. En las cuatro décadas transcurridas desde 1957 parece que la Comunidad Europea ha evidenciado lo siguiente: inexistencia de metas explícitas para la creación de una sociedad europea integrada; bajo nivel de coordinación de políticas macroeconómicas; poca movilidad de hecho y la consecuente preservación de diversos mercados de trabajo fragmentados; mantenimiento de un campo de juego bastante desigual en las condiciones de trabajo; y diferentes, incluso contrastados sistemas de seguridad social. Esto no es un intento de minimizar el (amplio) abanico de políticas y medidas tomadas, ni de denegar cualquier reivindicación de que la UE tiene algo que hacer en política social, porque sería malinterpretar la situación, como lo indican Leibfried y Pierson (1996:93), pero sí de subrayar el limitado grado de efectiva integración social conseguida, en los términos definidos al principio de este artículo.

El siguiente paso es preguntarnos si el problema identificado importa. Se ha afirmado muchas veces que Europa es un proceso dinámico en el que los aspectos económicos y sociales se encuentran estrechamente ligados (C.E.C./Venturini, 1998:11), y que se debe encontrar un equilibrio entre las consideraciones económicas y sociales (Flynn, 1995:5). ¿Pero es así, realmente? Como destaca Streeck, las diferencias en los niveles de vida no han obstruido la integración del mercado de bienes y servicios hasta ahora. El mercado común ha funcionado bien sin concertaciones tripartitas a nivel europeo entre los agentes sociales, y los países más avanzados han mantenido su competitividad sin la armonización de la seguridad social (Streeck,

1995:398). Parece como si algunas afirmaciones tempranas presuponiendo que la integración económica y social constituía las dos caras de una misma moneda no se han visto confirmadas, por ejemplo, el enfoque funcionalista, que argumenta que los aspectos sociales deben cuidarse precisamente para asegurar el logro de resultados 'tecnocráticos' (Vobruba, 1995:305). El proyecto europeo, el mercado único y la unión política siguen desarrollándose sin que haya grandes preocupaciones por la debilidad de la integración social, exceptuando los temas de creación de empleo. ¿Debemos rendirnos ante la evidencia que estos dos fenómenos están en realidad desacoplados? ¿Y como se debe entender? ¿Como un fallo político o técnico que requiere corrección, o sólo un problema de tiempo en el que el tardío paso de la integración social es, sin embargo, una tendencia que subyace? ¿O quizás deberíamos preguntarnos si la integración social es de verdad necesaria? Cualquier respuesta dependerá evidentemente de la escenificación que se prefiere para Europa y será entonces de naturaleza política. Los euroescépticos, los neoliberales y los simples mercaderes (partidarios sólo del mercado común) podrían utilizar los razonamientos de este trabajo para argumentar que la dimensión social es una china en el zapato que puede sacarse fácilmente sin hacer daño, o un lujo del que se puede prescindir. Por ello, los neofederalistas, los social-demócratas, los euroentusiastas e incluso los pragmáticos tendrán que desarrollar mejores argumentos para que una Europa social vaya más allá de las simples declaraciones sobre su importancia. Por eso en la última parte de este estudio presentamos varios razonamientos que contribuyen a justificar la necesidad de ciertas formas de integración social, que brevemente comentaremos.

#### *IMPEDIR LA DISTORSIÓN DE LA COMPETENCIA*

El razonamiento original que sostenía el desarrollo de una dimensión social del proyecto europeo era que había que impedir lo que se llamaba la distorsión de la competencia. Competencia entre empresas y entre Estados miembros como consecuencia de las diferencias en los costes laborales y beneficios sociales de país a país. Con esta meta, el sistema transnacional de regulación del mercado laboral (Rhodes 1992:24) podría nivelar los costes laborales y estimular otro tipo de competencia (la 'justa') basada en la mayor calidad, productividad, gestión, etc. Como señala Adnett, una clave lógica para la inclusión de la política social en el Tratado era evitar que la floreciente integración económica, con su estímulo a la competencia en el mercado de los grandes productos, favorezca políticas de ajuste de costes (a

la baja) en vez de la mejora en la calidad y sofisticación tecnológica del producto. El temor a que la creciente competencia entre productos repercuta en el mercado de trabajo, incidiendo negativamente en los niveles de protección social, yace en el fondo del deseo de mantener una 'cohesión social' entre países de la EU (Adnett, 1996:255).

La preocupación por la distorsión de la competencia ('dumping social') se percibe en una serie de debates, como el de la pérdida de puestos de trabajo del mundo industrializado del Norte a favor de las economías emergentes de Asia, América Latina y África, y más recientemente, de países del Este europeo. Se teme su repercusión en forma de una espiral descendente en las prestaciones sociales en los Estados miembros (Liebfried&Pierson 1996:200-1). De hecho, existen contradicciones en la lógica del argumento original de la Comunidad, porque si el efecto fuera real, los países considerados baratos, de costes laborales por debajo de la media de la Comunidad se habrían beneficiado sobremedida desde 1957, o al menos desde los años setenta, a expensas de los de costes altos, con la consecuencia de un acercamiento entre sus costes en un plazo medio. Para extrapolar esta lógica, el 'dumping social' debería haber contribuido a acelerar la convergencia económica, percibida ésta como una meta deseable, y a menoscabar la necesidad de otras políticas de cohesión y cualquier tipo de transferencias redistributivas intraeuropeas. Por supuesto que la Comisión no piensa que esto se vaya a producir, porque la lógica del dumping social tiene sus fallos. Mientras que en las filas neoliberales se considera económicamente deseable competir sobre la base de *factor endowments*, la actividad de la CE/UE por el contrario se ha fundamentado en la convicción de que el proyecto de convergencia requiere formas de intervención para paliar los efectos potencialmente polarizadores del mercado único. El informe Padoa-Schioppa sobre el lanzamiento del mercado único concebía para la Comunidad una función de 'redistribución' (Rhodes 1992:32), porque al mercado no se le podía dejar sólo. Además, algunos de los cuatro Estados miembros más pobres de la periferia europea no creen que se hayan beneficiado ni vayan a beneficiarse del dumping social (Hadjmichalis 1994; Threlfall 1998). Al contrario, están preocupados por el 'efecto de aglomeración' según el cual se prevee que las inversiones fluyan hacia las infraestructuras superiores y las fuerzas de trabajo altamente cualificadas de las regiones más desarrolladas de Europa (Liebfried & Pierson 1996:201). Se puede argumentar que la creación de los fondos de cohesión es prueba de que el resto de la CE comprendió la situación de los Estados miembros más pobres. De hecho, los fondos se acordaron precisamente para proteger las economías más débiles de los efectos de los criterios de convergencia (Lange 1992).

Aparte de las imperfecciones del argumento mismo, se ha señalado en varios frentes, que la distorsión de la competencia, incluso siendo un destacado asunto de relevancia global, no se manifiesta apenas en Europa ni en los países de la OCDE (Leibfried & Pierson 1996:201), o es muy difícil detectarlo (Begg&Nectoux 1995:296). El estudio de la OCDE, de 1994, concluyó diciendo que no existía evidencia fehaciente de que el 'dumping social' se hubiera producido (OCDE 1994). Adnett sostiene que esto es así porque los altos niveles de protección social son, frecuentemente, un indicador de altos ingresos per capita, que son, a su vez, un reflejo de una alta productividad y de una superior infraestructura, además de otras ventajas competitivas. Haciendo eco de la OCDE, confirma que existe de hecho una intensa relación (alto) coste del trabajo y (alto) nivel de PIB per capita en las economías europeas (Adnett 1996:265). Otros destacan la neoclásica teoría del comercio internacional que dice que los países de alto nivel social pueden mantener sus políticas mientras el clima general permita seguir realizando inversiones lucrativas (Leibfried & Pierson 1996:201). Estos razonamientos explican por qué en los ranking de competitividad internacional los países con salarios altos e incluso los costes sociales altos van en cabeza de la lista (por ejemplo, el Institute of Management Development de Lausanne). El Reino Unido, asiduo partidario de rebajar costes durante la era conservadora, sólo alcanzaba el décimosexto lugar en 1993. Sea como sea, el asunto de la competencia deleal no proporciona un razonamiento suficientemente convincente para justificar la necesidad de la dimensión social europea. Veamos otros razonamientos.

#### *VALORES ECONÓMICOS DE LA POLÍTICA SOCIAL*

Este razonamiento ha sido adelantado en el trabajo de Vobruba de 1994. Es interesante que la propia Comisión, en respuesta al cambiante entorno de las políticas públicas, variara sus argumentos a partir de los 90, recurriendo a un nuevo tipo de razonamiento, según el cual la política social estaría jugando un papel en la solución de la crisis de la competitividad en Europa. Las políticas sociales incrementan la adaptabilidad estructural y acompañan los cambios estructurales, a la vez que son presentadas como una precondition para hacer posible que Europa compita satisfactoriamente con otros bloques económicos (Vobruba, 1995:305). Los altos costes del trabajo pueden tener efectos positivos para la modernización industrial y el incremento de la inversiones de capital (Rhodes, 1995:396). En el pensamiento que subyace al Libro Blanco y al Libro Verde sobre política

social europea (Comisión 1993, 1994) aparece la convicción de que una respuesta coordinada y armonizada de las naciones europeas a los grandes desafíos que se están planteando constituye un requisito indispensable para afrontarlos con éxito. Y ello precisamente porque estas respuestas pueden resultar antipopulares, pueden amenazar intereses muy enraizados, y requerirían por lo tanto una solución negociada pan-europea para que se pueda generar la deseada flexibilidad e innovación. En este contexto, la política social se convierte en una absoluta precondition para un nuevo modelo de desarrollo europeo (Vobruba, 1995:307 y Libro Verde, 1993). Lo que falta por definir en este razonamiento es a qué políticas se refiere y en qué grado se requiere la integración social.

#### LA COHESIÓN SOCIAL Y APOYO POPULAR

Algunos autores pensaron que una gran área de libre comercio no regulada conduciría a una masiva ampliación de las diferencias regionales dentro de la Unión y que los criterios de Maastricht, incluso si se alcanzan, no darían como resultado una auténtica convergencia, por lo que seguirán existiendo profundas diferencias en el empleo, las tasas de crecimiento y la productividad (Sassoon, 1996:11). En base a este tipo de criterio, se puede anticipar que si las regiones 'perdedoras' hacen oír sus protestas, o si están desproporcionadamente concentradas en ciertos Estados miembros, haciendo que toda la nación se convierta en perdedora, el apoyo político a la Unión Europea bajará sensiblemente (Begg y Nectoux, 1995:296; Rhodes 1992:31). Como bien dice Sasson es difícil imaginarse a los perjudicados por los efectos de una integración minimalista. Esto sitúa la cohesión económica y social entre los Estados miembros como clave para el éxito de un proyecto europeo satisfactorio, lo que coloca la carga de la responsabilidad en materia de redistribución sobre los hombros de la propia UE, tal como se intenta con los fondos estructurales. Si el exponente de la convergencia (Leonardi, 1995) está en lo cierto en su tesis de que existe verdaderamente una dinámica en la Unión de redistribución y convergencia, el argumento de la cohesión entre Estados miembros aportaría una baza a favor del desarrollo de la integración social.

La necesidad de mantener el apoyo popular que tienen los gobiernos es un argumento añadido que tiene la UE para salvaguardar sus políticas de progreso social. Es significativo que cada decenio, cuando la integración europea se encuentra en un momento bajo la estimación pública, la dimensión social se enfatiza para volver a ganarse el apoyo de los electores

con la retórica de mejores condiciones de trabajo, más libertad, mejores condiciones de vida, etc. Esto mismo sucedió a mitad de los setenta -con el Programa de Acción Social, a mediados de los ochenta con el relanzamiento del 'espacio social' de Delors, y a mitad de los noventa, con las iniciativas sobre el empleo-, regularidad que lleva a algunos a decir que se adoba el lomo para que el todo parezca más sabroso (Sassoon, 1996:12). El ejemplo reciente del capítulo sobre empleo en el Tratado de Amsterdam es algo más sustancioso, aunque se trata de un asunto tan indiscutible como creación de empleo y no ofrece nuevos derechos sociales. Sassoon sugiere que el actual apego de tantos europeos a su Estado-nación no es un mero reflejo de una sensibilidad nacionalista pasada de moda (1996:29), sino una identificación con el progreso social, económico y político que se asocia con el Estado de bienestar y el espíritu de consenso de la post-guerra. Milward también ha subrayado el efecto que las demandas populares producen en el compromiso de los gobiernos con -y en su retirada ante- las obligaciones con Europa (Milward 1992,1997). Pero, como indica Wallace, el propio apego del público a estos avances sociales puede convertirse también en el catalizador para reivindicar un retorno a la protección del estado-nación (Wallace 1997:38).

Al mismo tiempo y a medida que el público se vaya informando mejor, su compromiso con el proyecto europeo se hace más sofisticado y sus expectativas más complejas. La reivindicación de una Declaración de Derechos europea, una carta de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, es un indicio de este compromiso por parte del público. El éxito del proceso de consulta de los libros Verde y Blanco sobre el futuro de la política social en 1994/95, y del Foro Europeo de Política Social de 1996 y 1998, que consiguió reunir a cerca de mil representantes de las ONG de servicios de bienestar, expresa el deseo de las ONG de construir una Europa socialmente responsable, y de la Comisión de mantener un 'diálogo civil', en palabras de Flynn, Comisario de Asuntos Sociales en la época (European Communities, 1999). El Foro ratificó el principio de que 'las asociaciones del sector social tienen a la vez el derecho y el deber de hacer propuestas para estimular a la UE a asumir sus responsabilidades en el terreno de la política social' (C.E.C./EFIWLC,1996:4). Sobre la base de la transparencia y de la democracia, la contribución del público, desde un amplio abanico de intereses, a la elaboración de la política social es previsible, y refuerza su peso.

## DERECHOS SOCIALES DE CIUDADANÍA

Una argumentación más para la integración social es la de la solaridad y la igualdad entre los ciudadanos de la UE. Este es al razonamiento de puro principio, no de oportunidad. Berghman ha dicho que en los estados federales los programas que son matriz de la protección social están organizados en un nivel federal con el objeto de impedir la competencia social entre estados y de garantizar la solidaridad y la igualdad de distribución (Berghman,1991). Esto es también un principio constitucional en el Estado de las Autonomías español. Por lo tanto no es de sorprender que surja en el contexto europeo, dada la inexistencia de derechos constitucionels en las primeras décadas del Mercado Común. Lo sorprendente es que sólo se haya planteado en serio en la del noventa.

El concepto de 'ciudadanía social euopea' es llamativo y tiene varias facetas. El Comité de derechos de la Mujer del Parlamento Europeo adoptó un informe en 1997 llamando a la introducción de un sistema de protección social universal en el que se reconocieran los derechos individuales de todos los ciudadanos. Streeck (1995:397) sostiene que el Tribunal Europeo de Justicia (TEJ) ha tratado de formular un proyecto de derechos civiles, trabajando en la construcción de una ciudadanía europea igualitaria, fundamentada en la jurisprudencia, no en un proyecto estatal (o sea de abajo-arriba). La iniciativa de la Europa de los Ciudadanos de 1992 consiguió algunos derechos políticos (veanse los artículos 8-8e del Tratado de Unión Europea), y abrió la caja de Pandora sobre la noción de que se podían tener derechos. Esta viene reforzada con la jurisprudencia del Tribunal que obliga a la implementación de derechos civiles individuales transnacionales en los sistemas legales nacionales (Streeck, 1995:399). En su programa de acción social de 1998-2000, subrayaron la indivisibilidad de los derechos civiles, políticos y sociales, lamentando que se haya dado menos relevancia a los últimos (Expert Group on Fundamental Rights 1999:21-2).

Por lo tanto, la reivindicación de los derechos sociales fundamentales es otra vía que fundamenta la necesidad de la integración social. Si la Unión Europea concede derechos fundamentales (se debatirá en las próximas conferencias intergubernamentales) serán, por definición, universales e indivisibles, y tendrán que aplicarse y salvaguardarse con criterios uniformes, y de ahí surge la demanda para una constitución europea. Este panorama reforzará probablemente la dimensión social. Parte del interés por la ciudadanía europea se debe al temor a que a través del Consejo de Ministros los gobiernos europeos traten de legitimar los recortes de la protección social,

un proceso en el que la capacidad de coordinación y la convergencia de objetivos políticos entre Estados miembros puede, paradójicamente, servir para presionar sobre las conquistas sociales en vez de alentarlas. Desde este punto de vista, los derechos sociales se convierten en una muralla contra semejante capacidad, como ha reconocido la propia comisión (Commission 1994:49).

Otra parte del interés suscitado por el concepto de ciudadanía europea sale de la discusión del derecho ciudadano al bienestar social ('welfare citizenship') particularmente en su vertiente de género, es decir de la crítica feminista a que el estado de bienestar discrimina según el género. Toda participación en el trabajo asalariado está apoyada en un sub-sistema de trabajo impagado producido en la sombra y al margen del mercado de trabajo (Langan y Ostner, 1991). Lo llevan a cabo las mujeres, que desempeñan cuidados no-remunerados. Es un sub-sistema insostenible ya que es un poco equitativo y supone la dependencia económica de las mujeres. Su reforma llevaría un aumento de los gastos sociales para los gobiernos (Taylor-Gooby, 1991:99-103). La necesidad de coordinación entre los Estados miembros en este aspecto se ha reconocido ya, lo interesante es preguntar hasta que punto las autoridades nacionales y europeas pedirán la acción simultánea en todos los países, la regulación transnacional (cf. el Artículo 119, hoy 143 sobre igual remuneración) y nuevas medidas de integración para afrontar las exigencias de las mujeres en materia de ciudadanía social.

Los argumentos políticos en pro de una política social europea 'sugieren que la unidad europea debe asentarse en cierta forma de identidad popular; que esta identidad, a su vez, requiere una política de justicia redistributiva basada en una versión avanzada de la ciudadanía europea' (Streeck, 1995:408). En esta visión hay una conexión entre popularidad, identidad y ciudadanía. El ex-presidente de la Comisión Jacques Santer, por su parte, hizo un llamamiento ante la UE para que se dote de una identidad social, que sea 'más que sólo la simple contraparte social de un mercado en desarrollo'. Deposita su confianza en un 'auténtico pacto social', que en su visión está diametralmente opuesto a lo que se entiende por una Europa 'a la carta' de menú variado (CEC/EFIWLC, 1996:9). En este contexto, la defensa de modalidades de integración social debajo del paraguas único de derechos sociales y políticos fundamentales puede hacerse desde principios tanto morales como pragmáticos.

BIBLIOGRAFÍA

- ADNETT, N. (1995), 'Social dumping and European economic integration', *Journal of European Social Policy*, 5:1-12.
- ADNETT N. (1996), *European Labour Markets: analysis and policy*, London and New York: Logman.
- BEGG, I. & NECTOUX, F. (1995), 'Economic union and social protection', *Journal of European Social Policy*, Vol. 5(4):285-302.
- BERGHMAN J., '1992 and social security', ch.6 of G.Room (ed) *Towards a European welfare state?*, 1991. p 91-102.
- C.E.C./VENTURINI, P. (1998) 1992: The European social dimension, Luxembourg: OOPEC.
- CHURCH, C. (1996), *European integration theory in the 1990s*, European Series 33, London: U.N.L.
- FLYNN, P. (1995), 'Preface' to *Medium-term Social Action Programme 1995-7*, *Social Europe* 1/1995 pp.5-6.
- FONTAINE P. (1993), *A citizen's Europe on the move series*, Luxembourg: OOPEC.
- GEORGE, S. (1991), *Politics and policy in the European Community*, Oxford: OUP.
- GRAHL, J & TEAGUE P. 'Crisis or opportunity? Employment and competitiveness', Discussion paper for Jean Monnet Group of Experts, Hull: Centre for European Union Studies, University of Hull, 16 pp.
- HADJMICHALIS, C. (1994), 'The fringes of Europe and EU integration', *European Urban and regional Studies*, Vol. 1(1): 19-30.
- HANTRAIS, L. (1995), *Social policy in the European Union*, London: Macmillan.
- KEOHANE, R.O. & HOFFMAN S. (1994), 'Institutional change in the European Union in the 1980s' in B.Nelson and A.Stubb (eds) *The European Union: Readings on the theory and practice of European integration*, Boulder/London: Lynne Rienner.
- IRELAND, P.R. (1995), 'Migration, free movement and immigrant integration in the Eu: a bifurcated policy response' in Leibfried (op.cit).

- LANGE, P. (1993), 'Maastricht and the Social Protocol: Why did they do it?', *Politics and Society*, Vol.21 (1), March, pp.5-36.
- LANGE, P. (1992), 'The politics of the social dimension' in A. Sbragia, ed., *Euro-politics: institutions and policy-making in the "new" European Community*, Washinton: The Brookings Institution, pp.225-256.
- LEIBFRIED S. (1994), 'The social dimension of the European Union: en route to positively joint sovereignty?' *Journal of European Social Policy* 4(4) pp.239-262.
- LEIBFRIED S. & PIERSON P. (1995), EDS, *European social policy: between fragmentation and integration*, Washington: Brookings Institution.
- LEIBFRIED S. & PIERSON P. (1996), 'Social policy' pp185-208 in H.Wallace and W.Wallace (eds.) *Policy-making in the European Union*, Oxford: OUP.
- LEONARDI, R. (1995), *Convergence, cohesion and integration in the European Union*, New York: St.Martin's Press.
- MAJONE, G. (1993), 'The European Community between social policy and social regulation', *Journal of Common Market Studies*, Vol.31, June 1993 pp.153-70.
- MILWARD, A.S. (1992), *The European rescue of the nation-state*, London.
- MILWARD, A.S. (1997), 'The social bases of Monetary Union?' in P.Gowan and P.Anderson (eds) *The question of Europe*, London: Verso.
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study: evidence and explanations*, 2 Vols, Paris: OECD:
- PIETERS, D. and VANSTEENKISTE, S. (1993), *The Thirteenth State: towards a European Community Social Scheme for Intra-community Migrants*, Leuven.
- RHODES, M. (1992), 'The future of the social dimension: labour market regulation in post-1992 Europe' *Journal of Common Market Studies* XXX (1):23-51.
- RHODES, M. (1997), ed. 'Southern European welfare satates', special issue of *Southern European Society and Politics*, Vol. 1 No. 3.