

La solidaridad y la cooperación en el proceso de integración europea: una visión desde la Historia (II)

Mario Pedro Díaz Barrado

Catedrático de Historia Contemporánea, Universidad de Extremadura.
Profesor del Módulo Jean Monnet de la EU-HOPE + de la UEx (2015-2018)

Si hay algo que caracterice al tiempo que vivimos es **la incertidumbre**. Este concepto nos servirá de base para nuestra reflexión en torno a las vicisitudes por las que atraviesa la Unión Europea, especialmente en sus políticas de solidaridad y cooperación, aunque en definitiva afecte a cualquier manifestación o impulso que pueda actualmente emprender la UE.

En el marco del desarrollo del Curso de Verano que se celebró en septiembre de 2020, y que abordamos en estos textos, el Ex-Presidente del Gobierno de España, Felipe González, realizó una apelación muy pertinente a la necesidad de manejar de forma adecuada la incertidumbre, pues consideraba que gran parte de los problemas a los que se enfrenta el mundo, y específicamente la Unión Europea (UE), se complican por no saber manejarla.

La incertidumbre siempre exige respuestas inteligentes para ser superada o al menos atemperada, puesto que no podemos desarrollar nada importante en medio de la desorientación e incluso de la desidia. Por eso, del grado de acierto de esas respuestas depende en gran parte el que la Unión Europea afronte con firmeza y al mismo tiempo con esperanza el futuro inmediato. Pero si las respuestas se limitan a meros recursos sencillos y fáciles (como las que proponen en nuestros días los populismos de toda laya), tendremos la garantía de introducir más incertidumbre y de agudizar de esa manera el peligro de promover la degradación y el debilitamiento de las instituciones democráticas.

Para superar o controlar la incertidumbre –sin que a la vez se precipite o aumente el peligro de degradación institucional–, necesitamos contemplarla junto

a **la complejidad**. Este será el otro concepto que nos servirá de base para nuestra reflexión. Las cosas son complejas, es decir, no podemos abarcarlas en su totalidad y no nos ofrecen soluciones definitivas. Todo lo que está relacionado con el ser humano está trufado de complejidad y, por tanto, debemos contar con ella sin descartar nunca lo imprevisto y hasta lo azaroso.

Incertidumbre y complejidad se controlan o se manejan mejor cuando el hombre puede articular soluciones adecuadas a los retos planteados. Las seguridades de hoy obedecen al acierto a la hora de superar incertidumbres o complejidades pasadas. A la vez, las soluciones no son eternas y lo que ahora nos parece firme puede en cualquier momento, por estar sometido al cambio, debilitarse e incluso derrumbarse.

Las políticas de solidaridad y cohesión de la UE son un ejemplo muy adecuado de esto que decimos para ser contempladas desde estas premisas, mucho más si las abordamos en su proceso histórico, como fruto de un empeño que obedeció en el pasado a la necesidad de superar otro tipo de incertidumbres, hoy superadas y por ello mismo olvidadas.

El panorama que se contemplaba en Europa al terminar la II Guerra Mundial era desolador. La falta de recursos básicos y la dificultad de emprender acciones para atender tantas necesidades, contribuyó a potenciar en los años siguientes, en cuanto se impulsó cierta prosperidad, políticas de solidaridad y cohesión que constituyen el pilar social de acción básico del territorio europeo.

1. Solidaridad y cohesión: el éxito de la Unión Europea

Hay que comenzar diciendo sin ambages que, gracias a ese impulso histórico, el territorio de la UE es, sin duda alguna, un lugar privilegiado para vivir, en gran medida porque las políticas de solidaridad y cohesión han resultado un éxito si las comparamos con otros entornos. No ya con los países con dificultades de articulación social y con una renta limitada, sino incluso con áreas económicas más potentes que la de la propia UE (USA, por ejemplo). No existe otro territorio en el mundo donde se hayan desarrollado tan intensa y ampliamente políticas sociales.

Pero para entender la clave de las políticas de solidaridad y cohesión en la UE hemos de atender a la dinámica entre los Estado-Nación por un lado y la política comunitaria por otro. Cuando la voluntad de los dirigentes de Alemania y Francia pone en marcha lo que hoy conocemos como Unión Europea, la política social era un pilar importante de cada uno de esos Estados y de los que se sumaron enseguida al proyecto para conformar el núcleo primitivo de la Europa unida.

La necesidad de atender las ingentes necesidades en la postguerra y las políticas sociales impulsadas, tanto por socialdemócratas como democristianos, hizo

que el llamado Estado del Bienestar fuera una realidad cada vez más asentada en la Europa Occidental de la postguerra, aunque el inicio venía de lejos, desde los primeros sistemas de protección impulsados por Bismarck en Alemania o Beveridge en Gran Bretaña, cada uno de los cuáles da lugar a un sistema diferente de protección social pero, en definitiva, a una protección efectiva.

Desde el primer momento, los Estados quisieron conservar esa política como propia y la UE tuvo que desarrollar otras políticas de solidaridad y cohesión nada despreciables, pero sin inmiscuirse en los asuntos básicos como pensiones, educación, sanidad, etc., que son responsabilidad de los Estados. La confluencia de esta doble vía hizo que Europa pasara a convertirse en una especie de oasis social (es sin duda el área del mundo que más recursos sobre porcentaje del PIB dedica a lo social) y donde las políticas iniciales se amplían a campos como el asilo, la atención de los desfavorecidos, la acogida de inmigrantes, etc.

En un proceso muy complejo que combina la responsabilidad de los Estados miembros con la política comunitaria en el terreno social, Europa siempre ha impulsado más allá las políticas de solidaridad y cohesión hasta alcanzar la cima en 2017, en Gotemburgo, con el Pilar Europeo de los Derechos Sociales.

Pero el éxito es siempre la culminación de una aspiración o meta que se plantea previamente y, una vez alcanzada, comienza un proceso que en física se denomina *entropía*, es decir una fase de desorden progresivo que culmina en el colapso o en la reorganización para ir a un nuevo modelo o un nuevo reto.

Así las cosas, el modelo social europeo está manifestando claros síntomas de agudización de la entropía, su éxito ha permitido a los europeos y a los que vienen a vivir aquí alcanzar cotas extraordinarias de bienestar, pero es un modelo que a veces parece agotado y que solo un replanteamiento puede hacer sostenible (reorganización entrópica) antes de que la decadencia sea irreversible.

Por eso resulta tan equivocado hablar del sostenimiento a toda costa del modelo, como lo es defender la eliminación o alteración radical del mismo. Lo mismo que es evidente, por ejemplo, que las pensiones no pueden ser sostenibles en las condiciones actuales, tampoco es adecuado ir a sistemas donde la solidaridad y cohesión se sitúen en segundo o tercer plano o simplemente se desprecien.

En este sentido, la permanente disputa entre las competencias de los Estados y de la propia UE en el terreno social necesita un impulso que permita que sean las instituciones comunes quienes soporten los nuevos desafíos sociales. Además de crear nuevos lazos y profundizar en los ya existentes, es necesario tender a políticas conjuntas, también en el terreno social, pero no ya reservadas a los Estados-Nación, sino propias de las instituciones de la Unión y extensibles a todos los ciudadanos europeos por encima de su nacionalidad.

Es importante seguir contando con la buena voluntad para la complementariedad de esas políticas sociales, pero eso por sí solo ya no basta. Aquí, como en otros terrenos, se impone un paso jurídico que abra el camino a la cesión de soberanía. Mientras aspectos como los derechos laborales, el desempleo e incluso el derecho de huelga sean privativos de los Estados, no podrá avanzarse convenientemente.

La Unión Europea se encuentra en ese momento decisivo que exige el replanteamiento entrópico y, si no da el paso adelante con decisión, muy pronto empezaremos a ver los efectos del desorden y el aumento de la entropía.

2. La crisis de 2008 y las políticas sociales hasta la actualidad

La crisis financiera que arrancó en 2008 puso en entredicho algunos de los logros de la Unión Europea a lo largo del tiempo, pero pronto se comprobó que el edificio de la solidaridad aguantaba casi incólume –mucho más cuando la crisis empezó a superarse en torno al año 2014– sin causar efectos importantes en las conquistas históricas de los Estados-nación, pero con un mayor debate en cuanto a la ampliación y a la extensión del efecto de las políticas comunitarias en este terreno.

La herencia que dejó esta crisis es, sobre todo, una división en dos bloques, cada uno de los cuales alineaba a los diferentes Estados de acuerdo a su actitud y su posición ante la solidaridad interestatal y las políticas sociales. Surge una especie de *bloquismo* Norte-Sur que enfrenta, según la terminología al uso, a los países frugales o tacaños del norte con los manirroto y costosos del sur. Pese a lograr algunos acuerdos, no se consigue acabar con el debate y definir cómo se asienta más firmemente la responsabilidad, con políticas frugales o expansivas, sabiendo que depende del grado y la oportunidad de cada una de ellas para que su efecto sea o no contraproducente.

La clave es avanzar en la integración real, algo aún más urgente tras el estallido de la pandemia al comenzar el año 2020. La generosidad mostrada por la UE a la hora de ofrecer un amplio paquete de financiación para sostener la economía en un contexto tan desfavorable debe acompañarse de una voluntad de invertir bien los recursos (y los precedentes son poco halagüeños, porque en años precedentes y en condiciones normales apenas se ha logrado gastar de media el 40% de los fondos recibidos).

Los aclamados 20 puntos de Juncker (como canto del cisne de la Comisión por él presidida) resultan muy pertinentes, pero siguen adoleciendo de compromiso político y, sobre todo, jurídico y no superan el nivel de la buena voluntad.

Lo cierto es que el modelo social europeo, tanto a nivel de los Estados como de las políticas comunitarias, puede estar mostrando los primeros síntomas de eso que en español se califica como morir de éxito. Por primera vez en mucho tiempo los sistemas de previsión social están amenazados, la sanidad pública en franco deterioro (y ahora con la pandemia colapsada), la educación pública degradada. Aunque con matices, el fenómeno es general en todos los países de la UE y, en algunos, la degradación es galopante.

El sistema social europeo, impulsado y extendido tras la II Guerra Mundial, se concibe para una sociedad joven y en medio de la prosperidad y el crecimiento económico. Hoy se sigue defendiendo ese modelo social como cosa lógica pues es una conquista irrenunciable, pero se entiende que cualquier reforma es una amenaza, lo que resulta preocupante porque sin reformas es quizás inviable. La generación del *baby-boom* europea ha empezado a jubilarse y los beneficios se consideran intocables: las pensiones no se tocan, es un grito unánime en España y conjuntamente se producen intentos de eludir los compromisos sociales por parte de las empresas endosándoselos al Estado y de aprovecharse del sistema cuanto más mejor (derroche, artimañas, bajas, jubilación anticipada, etc.) por parte de muchos trabajadores.

La rigidez del modelo, tan exitoso en otro tiempo, supone hoy una amenaza para su sostenimiento futuro. Con su éxito ha venido incubando la amenaza de su extinción. Aferrarse a la fórmula del pasado certificará más pronto que tarde su inviabilidad, por eso lo más importante es asegurar su conservación, que pasa inevitablemente por el crecimiento demográfico (bien mediante impulso a la natalidad o importando población joven mediante inmigración) y las reformas necesarias para asegurar su buen funcionamiento y el equilibrio entre esfuerzos contributivos y prestaciones.

Y esto no es solo necesario para el modelo social, hay que reforzar la presencia de Europa en el mundo en otros campos. Porque si en prestaciones y beneficios sociales nadie supera a Europa, es necesario tener una presencia más importante en ámbitos como la economía, la defensa y, sobre todo, en los nuevos retos como la apuesta verde o la revolución digital.

El modelo social europeo solo será sostenible si también estamos presentes de forma importante en los ámbitos mencionados. Los Tratados europeos hablan de la erradicación de la pobreza a través de la solidaridad, pero cuando fueron expresadas esas ideas no era imprescindible, como lo es ahora, abrirse a un mundo complejo, incierto y muy competitivo, donde las estrategias comunes y la unidad de acción entre los Estados europeos serán determinantes. Llega la hora de pasar de las palabras a los hechos y de superar, aún en medio de crisis, pandemias y todo tipo de obstáculos, la tentación de caminar cada uno por su lado, como desgraciadamente ha mostrado el Brexit.

3. La Inmigración y su impacto en el futuro de Europa

Para concluir, vamos a detenernos en lo que quizás resulte el mayor reto para la UE en los próximos años: la inmigración y la llegada, cada vez más importante, de población de origen no europeo al espacio de la Unión.

La Unión Europea ha sido tradicionalmente una tierra de acogida, bien por las propias políticas de los Estados (con Francia destacando por encima de todos los demás), bien por el impulso que las políticas permisivas con la inmigración han tenido en el seno de la Unión en los últimos años, a pesar de las crisis reseñadas. Sin embargo, hoy día el asilo político es un fenómeno a extinguir o claramente minoritario, porque no supone volúmenes importantes a no ser que una crisis humanitaria derivada de un grave conflicto pudiera cambiar las cosas.

La cuestión se plantea ahora entre la inmigración regular (que existe y persiste a pesar de que apenas se hable de ella) y la inmigración irregular (sin duda la cuestión más atractiva y espinosa a la vez, además de la más aireada en los medios de comunicación).

El problema migratorio plantea en la UE un falso dilema. Un sector de la sociedad europea piensa que la solución es atraer a cuantos más inmigrantes mejor (el grito de papeles para todos todavía resuena en algunos círculos políticos), para de esa forma contribuir al progreso. Pero otro sector social europeo tiene la sensación de avalancha, de una especie de invasión que provocará problemas graves y, por eso, reclama el cierre total de fronteras.

Ni un extremo ni otro son diagnósticos adecuados, aunque hayan hecho nacer movimientos populistas que promueven o que puedan venir todos (la izquierda) o que no venga nadie (la derecha). En realidad, no se trata de plantear este falso dilema sino de abordar el problema con datos y con sentido práctico. La inmigración no es tan voluminosa en la UE como se piensa. Los datos de 2018 nos dicen que existen unos 25 millones de inmigrantes en una población de 500 millones, pero la sensación de sufrir una especie de avalancha migratoria no ha desaparecido.

A veces se argumenta que, como los europeos en el pasado poblaron y colonizaron otros territorios, ahora le corresponde a Europa acoger y también respetar las costumbres y las prácticas que esos inmigrantes traen consigo. Pero no son procesos comparables. Europa colonizó y pobló muchos territorios por todo el globo en el pasado, pero con todas las injusticias y abusos creó un caldo de cultivo que se plasmó con el tiempo en la defensa de una serie de valores que se reconocen a todos los seres humanos: respeto a la Ley, libre mercado y libre empresa, promoción personal, derechos sociales y libertad de expresión. En el inevitable choque cultural no debemos olvidar las lecciones del pasado (reconociendo los errores), pero también evitando posibles errores futuros, o que ya se están incubando y que nos hagan retroceder a situaciones que, afortunadamente, la presión social y

el avance en los derechos humanos permitió superar. Vamos de forma inevitable hacia un cierto mestizaje cultural y social, quizás la solución más adecuada ante el reto actual de la población europea. Para potenciar el mestizaje y evitar la formación de *guetos*, es indispensable que superemos la falsa apelación al respeto cultural, que esconde en muchas ocasiones retrocesos políticos y sociales para colectivos específicos.

El peligro que encierra la buena voluntad, la creencia en el buenismo *rousseauiano*, es sin duda el mayor reto de la Unión Europea, al mismo nivel que la creencia en que los desafíos futuros (Pacto Verde, Digitalización) no encierran sino soluciones mágicas a los graves problemas que enfrentamos sin pensar en que toda evolución siempre acarrea efectos contraproducentes que debemos saber manejar y, en la medida de lo posible, anticipar. De hecho, ya estamos viendo los efectos perniciosos de las mentiras y de la sentimentalización de la política.

La respuesta no puede ser tampoco cerrarse y no querer ver el problema, creer que la expulsión de los diferentes o la imposición sin más de los valores europeos puede ser la solución, mientras se agudizan las contradicciones de un mercado cada vez más competitivo y unos derechos sociales amenazados, tanto por la tacañería de unos como por la irresponsabilidad y largueza de los otros.

No podemos volver la espalda al problema de la precarización social que se produce tanto por el egoísmo ultra competitivo como por la falta de responsabilidad y buen uso de los derechos sociales. Existe el peligro de que las clases medias, el sostén histórico de esos derechos sociales en Europa, se vean socavadas por la demagogia y la propaganda. Es necesario conservar la herencia sin dejar de estar abiertos a nuevos retos que exigirán sin duda adaptaciones y hasta renunciaciones importantes, pero sin perder de vista la conservación de un legado social que ni siquiera nos pertenece a las actuales generaciones, sino que forma parte del legado social europeo, tan envidiado e imitado en todo el mundo como atacado por aquellos que no desean verse en el espejo del progreso europeo.

Si los derechos sociales ahondan en la desigualdad es que estamos haciendo un mal uso de los mismos. Es indudable que necesitamos rejuvenecer Europa, especialmente algunos países, y entre ellos España, pero para ello debemos ofrecer oportunidades a los jóvenes y a todos aquellos que llegan a Europa atraídos por sus instituciones y sus redes de acogida. Pero sin terrores bíblicos ante el envejecimiento poblacional ni ante las amenazas de un nuevo darwinismo que pueda arrasarse con el pacto social que hizo nacer la Unión Europea tras la II Guerra Mundial. ■