

LA “EUROPA SOCIAL”, LA ARMONIZACIÓN DE POLÍTICAS Y EL DESAFÍO DE LA HETEROGENEIDAD SOCIOECONÓMICA

GIANDOMENICO MAJONE

1. ¿EL BIENESTAR COMO FORMA DE ALCANZAR LA LEGITIMIDAD?

PARA NADIE ES UN SECRETO QUE LA UNIÓN EUROPEA (UE) sufre de un grave “déficit democrático”, lo que quiere decir que, en el ámbito europeo (supranacional), tanto las instituciones como las prácticas de la democracia parlamentaria están o ausentes o incompletas en su desarrollo. Así, por ejemplo, sólo la Comisión Europea, el poder ejecutivo (no electo) de la UE, puede presentar iniciativas legislativas sobre asuntos económicos y sociales; facultad negada a actores elegidos mediante elecciones democráticas, tales como el Parlamento Europeo (PE) y los gobiernos nacionales (mediante sus representantes). Debido a estos y a otros defectos normativos en la estructura de gobierno de la UE, el déficit democrático se profundiza a medida que se amplía el rango de tareas que se delegan a las instituciones europeas. El bajo nivel de legitimidad normativa es uno de los obstáculos más difíciles de vencer para quienes diseñan las políticas públicas en Europa hoy en día. Varios líderes políticos y académicos de prestigio han propuesto como solución crear un Estado de bienestar europeo que apoye, o incluso reemplace, a los sistemas de bienestar nacionales. Su razonamiento es que una política social cabal de dimensiones europeas no sólo evitaría la aparición de fenómenos tan indeseables como la compra de regímenes (*regime shopping*), el *dumping* social y la desregulación de los mercados laborales, sino que también aumentaría la legitimidad de la UE. A lo largo de la historia, la política social ha contribuido de manera crucial al proceso de construcción nacional al salvar la brecha entre el Estado y la sociedad civil. La seguridad social, los servicios de salud y de bienestar, la educación pública, la política de vivienda así como las transferencias regionales eran, y hasta cierto punto siguen siendo, poderosos símbolos de solidaridad nacional. Se argumenta que una política social europea integral podría hacer algo similar por el

proceso de integración regional al proveer una prueba concreta de una solidaridad continental. Desafortunadamente, la analogía con la experiencia histórica de los Estados miembros es más desorientadora que útil. Aun si se piensa en una reproducción a pequeña escala del Estado de bienestar nacional en el ámbito europeo, los obstáculos políticos, financieros y administrativos son tan formidables, que justifican el uso de la palabra espejismo para referirse a tales visiones. Para empezar, el papel tan modesto que ha tenido la política social tradicional en la Unión Europea se debe en buena medida a la renuencia de los Estados miembros a entregar el control de un área tan políticamente destacada y popular de las políticas públicas, así como a transferir las competencias y los recursos necesarios en la esfera supranacional. En otras palabras, los Estados miembros han reservado exclusivamente para sí el dominio de la política social.

Un segundo problema es la variedad de los modelos de Estado de bienestar que coexisten en Europa. Cada uno de los tipos y cada una de las numerosas variantes nacionales están arraigados en tradiciones históricas y políticas distintas, además de estar profundamente integrados en contextos socioeconómicos diversos. Incluso en la Unión Europea de antes, la de sólo quince integrantes, había al menos cuatro grandes modelos claramente identificables: el escandinavo, el anglosajón, el de los “países Bismarck” de Europa central, así como los sistemas de bienestar de la cuenca sur de la Unión. En la UE ampliada, la situación no sólo es más compleja sino que cambia permanentemente. Si siempre fue muy baja la probabilidad de que emergiera de algún modo un Estado de bienestar europeo bajo la forma de una síntesis transnacional (o “federación”) de sistemas nacionales de bienestar, hoy en día esa posibilidad es prácticamente irrealizable. Tal como lo mencionan Obinger y sus colegas:

En retrospectiva, podemos concluir que las oportunidades para reemplazar los programas sociales nacionales por esquemas europeos se han reducido con cada ampliación, pues cada aumento en el número de miembros ha multiplicado la cantidad de actores que tienen derecho a votar, lo que a su vez se traduce en un aumento del número posible de participantes con derecho a veto que potencialmente se podrían oponer a una mayor uniformidad en la provisión de servicios.¹

No obstante, el mayor obstáculo al establecimiento de un Estado de bienestar europeo es de orden político. Los gobiernos nacionales no son

¹ H. Obinger, S. Leibfried y F. G. Castles, “Bypasses to a Social Europe? Lessons from Federal Experience”, *Journal of European Public Policy*, vol. 12, núm. 3, 2005, p. 556.

los únicos que se oponen a ceder el control de la política social. Una de las fortalezas más notables de los sistemas de bienestar es el amplio apoyo electoral del que gozan los programas sociales más esenciales; de ahí la impopularidad cuando se les recortan recursos. De manera natural, los mismos votantes que apoyan con fuerza al Estado de bienestar nacional también se resisten a cualquier transferencia significativa de las competencias en materia de política social al ámbito europeo.

Algunos datos del Eurobarómetro utilizados para trazar el mapa de las preferencias de los ciudadanos que vivían en la Unión Europea de los quince, acerca de qué nivel de gobierno escogerían para diseñar la política social, indican que aproximadamente sólo un tercio de la población apoyaba cambiar la atribución de la política social a la esfera europea.² Los únicos países en los que la mayoría –muy frágil– de los ciudadanos favorece la integración de la política social son los receptores netos de las transferencias financieras europeas. Si se los excluye, los datos muestran entonces que el apoyo a una política social europea ha disminuido entre los miembros más prósperos, esto al menos desde finales de la década de 1980. De hecho, es posible apreciar en las series históricas de datos del Eurobarómetro que la oposición a que la Unión Europea se involucre en las políticas relativas a la distribución individual del ingreso data de mucho tiempo atrás.

Así, la imposibilidad de transferir al ámbito supranacional incluso una versión "ligera" de los Estados de bienestar existentes, aunada al apoyo incesante de los votantes hacia su propio modelo de bienestar, demuestra la inviabilidad de un Estado federal europeo. Tal como se discute en la conclusión de este trabajo, una asociación europea hecha y derecha tendría que habérselas con una agenda pública en extremo constreñida, lo que le impediría precisamente poner en marcha aquellas políticas redistributivas que caracterizan y legitiman al moderno Estado de bienestar. Sin embargo, una federación supranacional incapaz de proveer toda la gama de bienes públicos y bienes de "mérito" que los ciudadanos de los modernos sistemas de bienestar asumen como dados, sería incapaz de atraer y mantener el suficiente apoyo popular. El Estado-nación seguiría siendo para su propia población el principal foco de lealtad colectiva y la arena en la que realmente se forjaría la política democrática. Antes de ahondar más en ese argumento, resulta útil distinguir dos modelos básicos de integración; clasificación de importancia no sólo para el caso de la Unión Europea, sino para todo tipo de integración regional.

² *Loc. cit.*

2. INTEGRACIÓN POSITIVA Y NEGATIVA

La distinción entre integración positiva y negativa –de crucial importancia para entender el papel presente y futuro de la UE en tanto régimen regulatorio– se remonta a los primeros estudios sobre integración regional. El Tratado de Roma, vigente desde el 1 de enero de 1958 y modificado en numerosas ocasiones desde entonces, no le atribuyó ninguna connotación *normativa* a la distinción. El plan era construir el mercado común mediante los dos métodos, aunque de hecho se confiaba más en la integración negativa. Véase así la cantidad e importancia de varias reglas contenidas en numerosos artículos del texto: del 12 al 17: eliminación de aranceles aduaneros; del 30 al 37: supresión de las restricciones cuantitativas al comercio dentro de la Comunidad; del 48 al 73: libre circulación de personas, servicios y capital; del 85 al 94: reglas contra las distorsiones en la competencia; y, no menos importante, el 119, que prohibía la discriminación por género en el lugar de trabajo. De igual manera, la estrategia legislativa que ideó la Comisión Europea para alcanzar los objetivos del Programa del Mercado Único se basó ampliamente en medidas de integración negativa, esto último con el fin de remover las barreras físicas, técnicas y fiscales que impedían el libre movimiento dentro del área común.

Fritz Scharpf, Jürgen Habermas y otros académicos europeos han criticado la “asimetría institucional” entre las reglas positivas y las negativas. Esa disparidad, de acuerdo con ellos, desaparecería gracias a una política social supranacional. Su argumento es que tanto la Comisión Europea como los tribunales continentales son los que se encargan de ejecutar directamente las reglas de integración negativa –primordialmente la legislación regional contenida y derivada de los distintos tratados–, mientras que las políticas que promueven la protección social y la cohesión –integración positiva– requieren a menudo de acuerdos intergubernamentales (en algunos casos, incluso de aprobación por unanimidad), lo que vuelve mucho más difícil su diseño e implementación. En efecto, sí hay asimetría entre las reglas primarias y secundarias; sin embargo, no es claro en lo absoluto cómo deben ser subsanadas, o incluso si deben serlo. La razón principal que explica esos desequilibrios es que no habría sido posible integrar los mercados nacionales, fuertemente regulados, sin la existencia de reglas básicas que limitaran las tendencias intervencionistas de los gobiernos nacionales, al igual que las tentaciones proteccionistas de las empresas, tanto de propiedad pública como privada. Dado que el método que adoptaron los padres fundadores de la Comunidad Económica Europea hizo de la integración de los mercados nacionales el punto de partida de la larga marcha hacia una “unión siempre más estrecha”, se sigue que la

integración negativa no es un elemento contingente, sino *constitutivo*, de su gran estrategia.

A lo largo de los años, muchos estudiosos de la integración europea han dado por sentada la superioridad moral de la integración positiva sobre la negativa. A la primera se ha identificado con valores positivos, tales como la protección al medio ambiente, la reducción de la desigualdad social, la corrección de las fallas de mercado, así como la integración "profunda"; por otra parte, a la última se ha asociado con la desregulación, con intereses económicos muy particulares y con un tipo de integración "superficial". Tal como resulta a menudo, los intereses económicos y otros especiales suelen considerar conveniente apoyar medidas de integración positiva como la armonización regulatoria, mientras que, por otro lado, los instrumentos de integración negativa en general protegen de manera más efectiva los derechos fundamentales inscritos en las leyes europeas. En este último caso no se trata únicamente de remover las restricciones nacionales al libre movimiento de los factores de producción, sino también de limitar el poder monopólico y el dominio de mercado, de acotar el poder discrecional de los gobiernos nacionales, de proteger los intereses difusos de los consumidores y de luchar contra la discriminación por género, origen étnico, nacionalidad, edad y otros factores. En tanto expresión de un *constitucionalismo supranacional*, la integración negativa no sólo es compatible, sino muy útil para construir una visión más cosmopolita del proceso de integración europea.

Por otro lado, la integración positiva tiende a reproducir en el ámbito supranacional algunos de los rasgos menos atractivos de la política doméstica. La explicación de este fenómeno es la irresistible tentación de aprovechar todas las posibilidades que ofrece el proceso de integración no para solucionar problemas concretos de interés general, sino para perseguir intereses particulares—institucionales o nacionales—. El ejemplo más claro del abuso de la integración positiva es el de la Política Agrícola Común (PAC)—todavía el programa más grande de su tipo en cuanto a presupuesto, aparato administrativo y cantidad de legislación—. La PAC es responsable de una cuantiosa transferencia de dinero de los consumidores y de quienes pagan impuestos hacia los agricultores; por esta razón, algunos estudiosos de la política social de la UE la han saludado como el primer paso en la construcción del Estado de bienestar supranacional del mañana. No obstante, la PAC, además de ser ineficiente, también constituye un tipo perverso de política social. En 1992, la Comisión Europea informó que de todos los propietarios de tierra, agricultores y empresas agroindustriales del continente, el veinte por ciento más rico recibía el ochenta por ciento de toda la ayuda que la UE destinaba a la agricultura. Parece ser que la situación no ha

cambiado desde entonces; entre quienes reciben hoy la mayor cantidad de subsidios de la PAC, se puede identificar a algunas de las familias aristócratas más conocidas de la Gran Bretaña –incluyendo a la familia real–, así como a los actuales propietarios de las otrora grandes granjas colectivas que fueran privatizadas tras la caída del régimen comunista en Alemania Oriental.³ Con todo y el daño que los subsidios a los más prósperos ha infligido a la legitimidad del proceso de integración, los gobiernos nacionales no dejan de mostrarse reacios a apoyar los planes de reforma que la Comisión ha propuesto para hacer menos injusto el sistema. También se han documentado con profusión los costos que la muy proteccionista PAC ha impuesto a los agricultores de los países en desarrollo. La captura por poderosos intereses nacionales de lo que se suponía sería el núcleo de un “Estado de bienestar para los agricultores”, ejemplifica algunos de los problemas que un Estado de bienestar europeo enfrentaría, por no decir todo el modelo de integración positiva.

Por el contrario, los gobiernos nacionales han aceptado, si bien a su pesar, la disciplina que imponen las reglas de la integración negativa. El ejemplo más conocido de ésta última en el ámbito de los derechos individuales es el ya mencionado artículo 119 del Tratado de Roma (ahora el artículo 141 del Tratado de la Comunidad Europea), el cual estipula la aplicación del principio de retribución equitativa para hombres y mujeres por un mismo trabajo (tanto por su naturaleza como por su valor). El artículo en sí no confería ningún tipo de poder de regulación positiva hasta la reforma que condujo al Tratado de Ámsterdam en 1997. El pacto incluyó un nuevo párrafo, el tercero, que extendió el alcance del artículo hasta abarcar medidas positivas que aseguraban la igualdad de oportunidades; no se limitó, por lo tanto, a fijar disposiciones que meramente prohibieran la discriminación. Sin embargo, el artículo 119 ha registrado sus resultados más espectaculares hasta ahora bajo su forma original, “negativa”. En el histórico caso conocido como “Defrenne 2” (*Defrenne versus Sabena*, caso 43/75), la Corte Europea de Justicia (CEJ) sostuvo que el artículo es de aplicación directa, además de que garantiza los derechos del individuo en caso de que las leyes nacionales no ofrezcan reparaciones o compensaciones. En el caso “Bilka” de 1986, la Corte expresó su determinación a revocar cualquier legislación nacional que, sin justificación válida, excluyera a las mujeres de cualquier beneficio ligado al empleo –esto es, los que el patrón cubre–, como son las pensiones. En un caso posterior, la CEJ determinó que todos los componentes de una remuneración debían ser pagados a todos los trabajadores que realizaran una activi-

³ G. Majone, *Europe as the Would-Be World Power: The EU at Fifty*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, pp. 146-147.

dad particular, sin importar el número de horas trabajadas. En aquella época, los empleados alemanes que laboraban menos de diez horas a la semana en una compañía de limpieza comercial no recibían el subsidio por enfermedad estipulado en la ley (salario que se percibe mientras se está con permiso por enfermedad). Esta disposición afectaba sobre todo a las mujeres, por lo que la Corte la consideró como una forma indirecta de discriminación, es decir, una violación al artículo 119. El caso "Barber", de 1990, en el que la Corte extendió el sentido de la disposición para incluir los umbrales de edad en relación a la elegibilidad para una pensión, demuestra el efecto simétrico de esta norma. El señor Barber, tras haber sido despedido por reducción de plantilla a la edad de 52 años, se encontró con la negativa a asignarle una pensión que habría estado disponible de inmediato para una mujer; en lugar de eso, recibió un pago único a manera de liquidación. La Corte determinó que este trato era ilegal ya que las pensiones son un tipo de pago, lo que las coloca en el rango de acción del artículo 119.

Considérense ahora las diferencias entre, por un lado, la aplicación judicial del derecho a no ser discriminado sobre la base del género o la nacionalidad y, por el otro, la promoción de la igualdad sustantiva o incluso de la igualdad de oportunidades. Estos últimos objetivos son mucho más amplios que la simple prohibición de prácticas discriminatorias, además de que suelen requerir intervenciones positivas. Los costos de éstas recaerán en los ciudadanos de los Estados miembros afectados por las disposiciones, con el agravante de que no se les habrá aprobado mediante el habitual proceso democrático. De modo similar, la integración positiva bajo la forma de regulaciones armonizadas –por ejemplo, en el área de protección ambiental– impone costos que no necesariamente reflejan de manera fidedigna los recursos naturales, las preferencias y las prioridades de política (véase la sección 3). Lo que aquí está en juego no es el mérito de los objetivos de las distintas medidas positivas, sino si es posible, y hasta qué punto, extenderlas legítimamente al ámbito supranacional. Quienes piden un papel de mayor relevancia para la UE en la política social consideran insuficientes el principio de no discriminación y la ley negativa resultante, ello en virtud de que no atacan las raíces de la desigualdad; por el contrario, se fundan en las divisiones culturales y sociales ya existentes entre los Estados miembros. Ejemplo de esa naturaleza estática del concepto de no discriminación lo encontramos en un comentario de la CEJ vertido en el caso *Hofmann versus Barmer Erstkasse*, en el que se afirma que la directiva sobre igualdad de trato de 1976*

* Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo. [N. del T.]

“no fue diseñada para solucionar problemas relativos a la organización de la familia, o para alterar la división de las responsabilidades entre los padres”.⁴ Esta actitud es percibida como muy tímida. Si lo que se quiere es alcanzar una verdadera igualdad de oportunidades, aducen los activistas pro derechos sociales, lo que se necesita son “leyes y políticas que alienten un cierto grado de ingeniería social y transformen algunos de los rasgos de la organización presente de nuestras vidas”.⁵

Cambios legales y de políticas públicas tan amplios son incompatibles con la naturaleza de un sistema basado en los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y en los poderes ya enumerados; no obstante, los activistas esperan que la UE sea capaz de evolucionar en una unión política que disponga de los recursos legales y financieros indispensables para hacer valer todo tipo de derechos sociales positivos, lo que a su vez le permitiría superar la asimetría institucional entre los dos modos de integración. Desafortunadamente, la mayoría de los ciudadanos europeos, o siquiera una minoría significativa, no comparte tal visión. Mientras las aspiraciones federalistas disfruten sólo del apoyo de las élites, la legitimidad del proceso de integración tal como se produce hoy día seguirá dependiendo estrechamente de la integración negativa. Puede que el principio de no discriminación no combata las causas últimas de la desigualdad, pero la obligación de cumplirla que la CEJ impuso ha elevado la calidad del proceso democrático en los Estados miembros. Por su parte, una política social más activa agravaría el problema de legitimidad de la UE: en lugar de generar un sentido de solidaridad transnacional, reforzaría la imagen popular de una Unión en extremo burocratizada y en constante expansión. De hecho, la experiencia histórica tanto del *New Deal* estadounidense como de los Estados de bienestar europeos muestra que la expansión de políticas sociales redistributivas ha sido una de las principales causas de la centralización política y administrativa durante el siglo xx.

Al comparar los dos modelos de integración, hay otro factor que debe tomarse en cuenta. Mientras que los efectos de las políticas de integración positiva son inciertos, en parte debido a que el éxito de su implementación depende de los diferentes métodos e incluso de los desiguales niveles de eficiencia de las burocracias nacionales, los resultados de la integración negativa están claramente definidos; además, como ya se observó, son los Estados miembros afectados por aquella los que la implementan. El poder de la integración negativa quedó una vez más en evidencia con el fallo de la CEJ en octubre de 2007 en contra de una ley alemana que protegía a la compañía Volkswagen de ofertas públicas de adquisición (OPA) hostiles; ésta fue

⁴ Citado por E. Ellis, *ec. Sex Equality Law*, Oxford, Clarendon Press, 1998, p. 323.

⁵ *Ibid.*, p. 324.

una victoria legal de gran importancia para la Comisión Europea, la cual, en su intento por deshacerse de la normatividad referida, había llevado a tribunales el asunto en octubre de 2004. Este triunfo siguió a la decisión de Microsoft de rendirse tras la batalla de nueve años sostenida con la Comisión por el dominio de la compañía sobre el mercado de *software*. La empresa estadounidense aceptó acatar la decisión a escala mundial, reconociendo así que el alcance de la Comisión en tanto regulador de competencia se extiende más allá de Europa. Un año y medio después, la Comisión impuso una multa récord de mil sesenta millones de euros a Intel, además de solicitar cambios en la manera en que la compañía vende sus microprocesadores. Según la edición del 14 de mayo de 2009 del *Wall Street Journal*, la decisión "confirmó el papel de la Unión Europea como jurisdicción preferida por las compañías tecnológicas estadounidenses para buscar reparaciones de sus competidores más grandes". Al comparar estos resultados con el fracaso, o limitado éxito, de tantas políticas de integración positiva,⁶ puede constatar-se que la integración negativa aún funciona, incluso en un periodo de crecientes dudas sobre la efectividad de la Unión Europea.

Bajo un régimen de integración negativa, la gran mayoría de las responsabilidades regulatorias quedarían a cargo de las personas directamente afectadas por un problema en particular, además de ser ellas quienes cargarían con el costo de la regulación. Por lo que concierne a la regulación de los mercados, la tarea de las instituciones europeas debería consistir ante todo en monitorear el comportamiento de los reguladores nacionales para asegurarse de que no abusen de su autonomía con fines proteccionistas, o de que no violen derechos garantizados en las leyes europeas. Ahí donde las necesidades funcionales del mercado común requieran algún tipo de armonización, ésta puede alcanzarse mediante diversos métodos: armonización *ex post* ocasionada por regulación de la competencia; redes transnacionales de regulación que desarrollan e implementan regulaciones establecidas por ley; mayor confianza en estándares internacionales (no vinculantes); y, de manera especial, autorregulación. Así, la armonización centralizada, de arriba hacia abajo, debe volverse un instrumento de último recurso.

3. INTEGRACIÓN DE MERCADO Y ARMONIZACIÓN REGULATORIA

La armonización de las leyes nacionales y de las regulaciones es una de las tres técnicas legales que el Tratado de Roma puso a disposición de las insti-

⁶ Sobre este punto, véase G. Majone, *Dilemmas of European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 111-138.

tuciones europeas para establecer y mantener un mercado común europeo –las otras dos son la liberalización y el control de comportamientos que atentan contra la libre competencia–. Mientras que la liberalización y las reglas sobre la competencia constituyen la base de la integración negativa, la armonización es el arma principal del arsenal de la integración positiva. De ahí la tentación de usarla no sólo como técnica para integrar los mercados, sino como método para hacer avanzar la integración política. Tal como lo anotó Alan Dashwood hace más de veinte años, es indudable que en la década de 1960:

la tendencia era tratar de alcanzar la armonización no tanto para resolver los problemas concretos que iban apareciendo en el curso de la construcción del mercado común, sino para impulsar el proceso general de integración. Era inevitable [...] que esto afectara el juicio de la Comisión, empujándola a ejercer el máximo de poderes que le concedía el artículo 100 y a adoptar soluciones que implicaban un alto grado de uniformidad entre las leyes nacionales.⁷

Desde inicios de los años sesenta hasta 1973, fecha de la primera ampliación de la Comunidad, el enfoque de la Comisión sobre la armonización se caracterizó por una marcada preferencia por medidas muy detalladas cuyo objetivo era regular exhaustivamente los problemas en cuestión hasta el punto de excluir las leyes y regulaciones nacionales ya existentes; este enfoque se conoce como *armonización total*. Cuando ésta se produce, una vez que se ponen en marcha las reglas europeas, la capacidad de un Estado miembro para aplicar normas más estrictas –por ejemplo, destinadas a proteger la salud y vida de sus ciudadanos o a conservar el medio ambiente– no tiene más cabida. La armonización total refleja una visión federalista del proceso de integración, lo que en el lenguaje del derecho público estadounidense corresponde al término “preferencia federal” (*federal pre-emption*). Por mucho tiempo, la CEJ promovió la armonización total como piedra fundamental en la construcción del mercado común.⁸ Sin embargo, para mediados de los años setenta los límites del enfoque ya habían aparecido con toda claridad. Al mismo tiempo, una creciente oposición hacia lo que algunos Estados miembros consideraban como una excesiva centralización convenció a la Comisión de que el instrumento en cuestión debía ser utilizado de manera tal que no interfiriera mucho con la autonomía regulatoria de los

⁷ A. Dashwood, “Hastening Slowly: The Communities’ Path towards Harmonization”, en H. Wallace, W. Wallace y C. Webb (eds.), *Policy-Making in the European Community*, 2a. ed., Chichester, Wiley, 1983, p. 194.

⁸ Véase S. Weatherill, *Law and Integration in the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

gobiernos nacionales. Percatarse de que la armonización total le confería a la Comunidad una competencia exclusiva para cuyo cumplimiento estaba mal preparada, puede ser considerado como el primer acto de reconocimiento de los límites de la integración positiva. El énfasis dio un giro de la armonización total a la opcional y de ésta a la mínima, así como al reconocimiento mutuo. La *armonización opcional* apunta a garantizar el libre movimiento de bienes al tiempo que permite a los Estados miembros conservar sus formas tradicionales de regulación para bienes destinados al consumo interno. Por su parte, bajo la *armonización mínima*, los gobiernos nacionales deben proveer el nivel de regulación estipulado en una directiva, si bien les está permitido establecer estándares más altos –siempre y cuando esas reglas nacionales más estrictas no violen las leyes comunitarias–. Por último, el *reconocimiento mutuo* no implica la transferencia de poderes regulatorios a las instituciones supranacionales, aunque sí restringe la libertad de acción de los gobiernos nacionales, los cuales no pueden impedir dentro de sus fronteras la comercialización de un producto manufacturado y vendido legalmente en otro país miembro.

Un indicio significativo de la pérdida progresiva de confianza en las instituciones supranacionales son las limitaciones impuestas al uso de la armonización desde la década de 1990. El Tratado de la Unión Europea de 1993 (TUE, también conocido como Tratado de Maastricht) definió por primera vez nuevas competencias europeas de manera tal que limitó de hecho el ejercicio de los poderes comunitarios. Por ejemplo, el artículo 126 (ahora artículo 149 EC) provee una nueva base legal para la acción en el campo de la educación, si bien los instrumentos de política están restringidos a “medidas para incentivar” y a recomendaciones; la armonización de las leyes nacionales está descartada explícitamente. De la misma manera, el artículo 129 (artículo 152 EC) crea poderes específicos para la Comunidad en el ámbito de la protección de la salud pública, aunque dicha competencia queda estrechamente restringida como subsidiaria de la de los Estados miembros; una vez más, la armonización resulta excluida. Las otras disposiciones del Tratado, en las que se definen nuevas atribuciones en rubros tales como protección al consumidor y política industrial, tienen una redacción y presentación similares. Reticentes a seguir dependiendo de los poderes implícitos, en apariencia fuera de control, los redactores del TUE optaron por una garantía explícita que delimita el modo y alcance de acción.⁹ Tal ha sido el enfoque adoptado por todos los tratados posteriores.

⁹ Cf. J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

4. HETEROGENEIDAD SOCIOECONÓMICA CRECIENTE

Entre 2004 y 2007, el número de miembros de la Unión Europea casi se duplicó. Una consecuencia importante de esta expansión sin precedentes es que el modelo de una “Europa social” comprometida a fondo con la promoción de la igualdad socioeconómica, o por lo menos con algún grado de cohesión interestatal mediante transferencias de ingreso, ya no resulta creíble. A todas luces, los recursos financieros de la UE son insuficientes para la tarea en la escala que la nueva situación exige; a su vez, los Estados miembros más ricos rechazan incrementar el presupuesto de la Unión (en todo caso, desean reducirlo como porcentaje del PIB agregado). Los seis miembros fundadores de la Comunidad Económica Europea (Francia, Alemania, Italia y los tres países conocidos como Benelux) eran países de Europa occidental con niveles bastante parecidos de desarrollo económico y social. Hoy, el bloque comunitario cuenta con veintisiete Estados miembros (UE-27) ubicados en Europa occidental, oriental y central; entre ellos, los niveles de desarrollo socioeconómico son muy diferentes, sin contar con que ya está programado que el número de integrantes aumente. De hecho, es muy difícil imaginar cómo es que, concedida la admisión a diez países de Europa central y oriental, la UE podría rechazar la entrada, tarde o temprano, de Croacia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina, Serbia, Kosovo, Macedonia y Albania, así como la de Moldavia, Ucrania y, posiblemente, Turquía y Georgia. Para muchos ciudadanos de los integrantes más antiguos, los miedos al *dumping* social y a la competencia salarial asociados anteriormente con la globalización han mudado su origen a territorio europeo, en particular a la parte este.

Los líderes de la UE intentaron disipar los miedos con el argumento de que las economías de los nuevos adherentes convergerían en poco tiempo con el nivel promedio de Europa occidental. Sin embargo, incluso antes de la actual crisis económica, esa apreciación era vista como demasiado optimista y, por lo tanto, inverosímil. De hecho, a pesar de una década de notable crecimiento económico de los nuevos integrantes del bloque, es muy probable que persista por muchos años más el nivel actual de heterogeneidad en la UE-27. Según el semioficial *Reporte Sapir*, “ni la teoría ni la práctica de ampliaciones anteriores demuestran de manera convincente la hipótesis de una convergencia automática”.¹⁰ Es más, la experiencia ha mostrado cuán difícil es de hecho reducir las profundas disparidades regionales, incluso dentro de Europa occidental. Se ha obtenido un cálculo por el que se sabe ahora que,

¹⁰ A. Sapir *et al.*, *An Agenda For a Growing Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 102.

a pesar de la creciente proporción de fondos destinados a la ayuda regional en el presupuesto de la UE, la tasa de convergencia es tan lenta que tomaría cuarenta años reducir a la mitad las diferencias de ingreso entre las regiones pobres y ricas de la vieja Europa de los quince. Una lección similar se deriva de los intentos de algunos de los Estados miembros más antiguos por subsanar las diferencias regionales internas: Italia y su división norte-sur; Alemania y su brecha entre la zona oriental y la occidental. En Italia, tras medio siglo de políticas regionales y transferencias financieras a escala masiva, el "problema del sur" aún tiene un lugar prominente en la agenda nacional; de hecho, ha creado un "problema del norte", que consiste en una creciente resistencia de los contribuyentes de esa región a financiar la redistribución interregional, y mucho menos en la magnitud de los recursos otorgados en el pasado más reciente. En Alemania, por su parte, el PIB per cápita de los estados federados (*Länder*) orientales apenas se incrementó entre 2007 y 2009: según algunas estimaciones, pasó de 68 a 68.2% en relación al nivel de Alemania occidental. Esto sucede a pesar de una pérdida continua de población de la parte oriental del país, así como de masivas transferencias financieras desde Berlín. Según cálculos recientes del Instituto Halle de Investigación Económica, a ese ritmo la convergencia de los niveles de ingreso per cápita entre Alemania oriental y occidental se produciría en la impresionante cantidad de 302 años.¹¹

Así, las nuevas adhesiones a la UE tienden a agravar, más que a mitigar, la heterogeneidad socioeconómica, pues limitan la flexibilidad de las políticas públicas de los nuevos Estados miembros. Pasar a formar parte de la estructura supranacional implica aceptar el acervo comunitario (*acquis communautaire*), es decir, "los derechos y obligaciones, actuales y potenciales, tanto del sistema comunitario como de su marco institucional". Esto significa que un país que aspira a integrarse al bloque debe aceptar las disposiciones de los tratados, las decisiones que tomen las instituciones en cumplimiento de esos acuerdos y la jurisprudencia que la CEJ ha establecido por más de cincuenta años. En ese sentido, uno puede considerar el acervo como un tipo de armonización diacrónica (a lo largo del tiempo). En teoría, el requisito es razonable; después de todo, cualquiera que desee unirse a un club debe aceptar sus reglas. En la práctica, el problema es que tanto la CE como la UE han creado durante más de medio siglo normas que resultan excesivas, complejas y a menudo ambiguas; pero su problema más grande es que fueron diseñadas para lidiar con situaciones en extremo distintas a las que enfrentan hoy en día los países de Europa del

¹¹ H. Beyerle, "Ostdeutschland in 320 Jahre auf Westniveau", *Financial Times-Deutschland*, 19 de junio de 2008.

este. Además, tales disposiciones deben ser objeto de interpretación, por lo que en su aplicación interviene un considerable grado de discrecionalidad. Así, por ejemplo, cuando Suecia se unió a la UE en 1995, obtuvo en las negociaciones la garantía de abandonar la unión monetaria cuando así lo considerara conveniente, mientras que las naciones que se integraron al bloque continental en 2004 y 2007 deben introducir la moneda común como parte del acervo comunitario. Desde luego, todos deben cumplir con los llamados criterios de convergencia relativos al déficit presupuestal, a la deuda pública, a las tasas de interés y a los niveles de inflación –indicadores financieros que no reflejan las condiciones sociales de un país ni su grado de desarrollo económico–. El énfasis en ese tipo de parámetros puede producir resultados más bien paradójicos; por ejemplo, la Comisión Europea proyectaba que sólo un país de Europa del este sería capaz de cumplir con todos los requisitos para el año 2010: Bulgaria. Este miembro extremadamente pobre de la UE tenía en 2009 el déficit presupuestal más bajo del bloque, y para 2010 esperaba tener equilibrado su presupuesto. El único parámetro complicado de satisfacer tanto para Bulgaria como para otros nuevos integrantes era el de la inflación, pero debido a la crisis económica global, aquélla también ha disminuido severamente. Así, Sofía confiaba que la moneda nacional, el *lev*, entrara al Mecanismo de Tipos de Cambio II (una suerte de antesala para los países que planean introducir el euro) en 2010, al tiempo que ha esperado adoptar la moneda común en 2013 o 2014, por delante de países mucho más desarrollados económicamente.¹²

Las negociaciones de ingreso para cada uno de los países de Europa del este se estructuraron mediante “Asociaciones para la adhesión” de carácter bilateral, las cuales establecieron calendarios para la armonización (“alineación”) en varios rubros; la Comisión Europea vigiló estrechamente todas las fases del proceso. Este enfoque dejó muy poco espacio a los candidatos para escoger su propio ritmo y prioridades, además de suscitar numerosas críticas sobre la elección del término “asociación”, más bien un eufemismo para designar la imposición de las prioridades de la UE.¹³ Esta forma de armonización de arriba hacia abajo también ha producido algunas consecuencias paradójicas, en particular en el campo del acervo social. En algunos casos, los estándares sociales mínimos estipulados en las directivas europeas se ubicaban por debajo de las normas nacionales de los nuevos miembros, lo que ofrecía a los gobiernos de esos países una excusa para reducir el nivel de protección social. Así, se ha asegurado que

¹² M. Martens, “Operation Maastricht”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16 de noviembre de 2009, p. 10.

¹³ G. Majone, *Europe as the Would-Be World Power: The EU at Fifty*, p. 55.

los gobiernos de Polonia, Eslovaquia y Estonia han utilizado la trasposición de la *Directiva sobre información y consulta* como un arma para debilitar los estándares nacionales en el rubro de derechos laborales. De igual manera, algunos gobiernos se han aprovechado de la *Directiva sobre el tiempo de trabajo*, de 1993, para reducir el pago de horas extra y para apoyar las demandas patronales de horarios de trabajo más flexibles.¹⁴ En resumen, debido a la adopción de las directivas europeas, los estándares sociales de los nuevos Estados miembros se han acortado, en lugar de incrementarse, para un número importante de asuntos. En otros casos, la aceptación del *acquis communautaire* ha socavado el "acervo nacional" de los nuevos integrantes del bloque, de la misma forma en que la armonización tradicional entre los miembros más antiguos ha minado en numerosas ocasiones las prioridades resultantes del proceso democrático en el interior de cada país.

5. EL CAMBIANTE CÁLCULO COSTO-BENEFICIO DE LA ARMONIZACIÓN

No cabe duda de que la creciente heterogeneidad socioeconómica se volverá una limitación cada vez más estrecha para la armonización centralizada en la Unión Europea. Dado que las significativas diferencias a todo lo largo de los países de sus condiciones socioeconómicas se reflejan necesariamente en una diversidad de prioridades nacionales, las regulaciones aplicables en materia de bienestar deben ser distintas, en lugar de armonizadas. Esto quiere decir que probablemente cada nueva ampliación de la UE cambiará el cálculo de los costos y beneficios de tener reglas uniformizadas. La teoría económica de los clubes —que originalmente desarrolló James Buchanan en 1965 y que amplió posteriormente Alessandra Casella para estudiar las implicaciones regulatorias de los mercados en expansión— ofrece una útil perspectiva sobre los límites socioeconómicos de la armonización centralizada:

Una vez que reconocemos que los estándares son bienes públicos que satisfacen funciones específicas, consideradas como deseables por la comunidad que los comparte, se hace evidente que deben reflejar las características de aquella: preferencias, dotaciones, posibilidades tecnológicas y restricciones. De esto se desprenden dos conclusiones. La primera nos dice que debemos esperar que comunidades diferentes necesiten y tengan estándares distintos. No hay ningún supuesto por el que debamos pensar que, en general, los estándares deberían ser los mismos en todas las economías; aun cuando desempeñen la misma

¹⁴ G. Meardi, "More Voice After More Exit? Unstable Industrial Relations in Central Eastern Europe", *Industrial Relations Journal*, vol. 38, núm. 6, 2007, pp. 503-523.

función, otras características de la economía diferirán. [...] La segunda, es previsible que los estándares cambien a medida que esos rasgos también lo hagan; los estándares son endógenos.¹⁵

De esto se sigue que “abrir el comercio modificará no sólo los estándares sino también las coaliciones que los expresan. A medida que los mercados [...] se expanden y se vuelven más heterogéneos, diferentes coaliciones se formarán del otro lado de las fronteras nacionales, tras lo cual su número se incrementará”.¹⁶ La importancia de estos argumentos rebasa por mucho el estrecho campo del establecimiento de estándares; de hecho, el énfasis de Casella en la heterogeneidad de las dotaciones y de las preferencias como la fuerza más poderosa en contra de la armonización centralizada, y a favor de la multiplicación de “clubes” (comunidades de productores y de usuarios de estándares), sugiere una atractiva base teórica para el estudio de la integración diferenciada en la Unión Europea.¹⁷ Antes de profundizar en el argumento, es necesario introducir los conceptos clave de la teoría de Buchanan. Los *bienes públicos puros*, tales como la defensa nacional o la calidad del medio ambiente, se caracterizan por presentar dos propiedades: primera, una vez que se producen los bienes, el costo de que un individuo adicional disfrute de sus beneficios es cero (propiedad de no rivalidad o *joint-supply property*); segunda, es difícil, si no es que imposible, impedir a algún individuo el disfrute de ese tipo de bienes (propiedad de no exclusión o *non-excludability property*). Por su parte, un *bien club* es un bien público de cuyos beneficios es posible privar a ciertos individuos; en ese caso, sólo la propiedad de no rivalidad se mantiene. Cualquier asociación establecida con el fin de proveer bienes públicos excluibles recibe el nombre de club.

Dos elementos determinan el tamaño óptimo de un club. Uno es el costo de producir el bien club: en una asociación grande, ese monto se reparte entre más miembros. El segundo elemento es el precio que cada integrante del grupo debe pagar por el hecho de que el bien no cubra exactamente sus necesidades o preferencias individuales. Este último valor se incrementará probablemente con el tamaño del club. La dimensión óptima queda establecida por el punto de intersección entre el beneficio marginal de agregar un nuevo miembro –esto es, la reducción del costo per cápita derivado de la producción del bien– y el costo marginal en el que se incurre

¹⁵ A. Casella, “Free Trade and Evolving Standards”, en J. N. Bhagwati y R. E. Hudec (eds.), *Free Trade and Harmonization*, vol. 1, Cambridge, The MIT Press, 1996, p. 124.

¹⁶ *Ibid.*, p. 149.

¹⁷ G. Majone, *Europe as the Would-Be World Power: The EU at Fifty*, capítulo 8.

por el desencuentro entre las características del bien y las preferencias de cada uno de los integrantes del club. La pregunta importante aquí es: ¿qué sucede cuando la sociedad se vuelve más compleja, tal vez como resultado de la integración de mercados anteriormente separados? Casella demuestra que, bajo hipótesis plausibles, el universo de asociaciones también tiende a incrementarse, resultado de que la gran diversidad de necesidades y preferencias vuelve eficiente producir una gama más amplia de bienes club. Las dos grandes fuerzas que guían los resultados de su modelo son la heterogeneidad entre los agentes económicos y los costos de transacción, es decir, el precio por comerciar bajo estándares distintos. En términos generales podemos decir que la armonización centralizada de arriba hacia abajo sólo es deseable cuando el mercado es pequeño y relativamente homogéneo.

Piénsese ahora en una sociedad integrada no por individuos, sino por Estados. Las asociaciones de países independientes (alianzas, ligas, confederaciones) son en su mayoría voluntarias; sus miembros, por su parte, están autorizados únicamente a disfrutar de ciertos beneficios derivados de la asociación, de tal suerte que la teoría de los clubes es adaptable a esta situación. De hecho, dado que la exclusión es de más fácil aplicación en el contexto que aquí se plantea, muchos bienes que son del tipo "públicos puros" en el ámbito nacional, se vuelven "club" en el internacional.¹⁸ Entre los bienes club en cuestión podemos encontrar la seguridad colectiva, la coordinación de políticas públicas, los estándares técnicos comunes y la armonización impositiva. En éstos como en muchos otros casos, los países que no están dispuestos a compartir los costos de producir los bienes son a menudo excluidos de los beneficios de la coordinación interestatal. Ahora bien, a medida que una asociación de naciones se expande, volviéndose por ello más diversa en sus preferencias, el costo de uniformar la provisión de tales bienes –léase armonización– puede escalar dramáticamente. De ahí que la teoría prediga un incremento en el número de asociaciones voluntarias; su objetivo sería satisfacer la creciente demanda por bienes club hechos más a la medida de los diversos requisitos de varios subconjuntos de Estados relativamente homogéneos. Para este momento debería resultar claro ya por qué la creciente heterogeneidad dentro de la UE es un problema tan serio para la armonización regulatoria, no sólo para la total –usada muy poco en nuestros días, con excepción del caso de la unión monetaria (véase la discusión al respecto en la siguiente sección)–, sino incluso para la mínima, o para el reconocimiento mutuo, ya que este último requiere todavía la compaginación de algunos cuantos parámetros clave. Hoy en día, la desigualdad del ingreso medida con el coeficiente de

¹⁸ G. Majone, *Dilemmas of European Integration*, pp. 20-21.

Gini es mayor en la Unión Europea, orientada hacia lo social, que en el archicapitalista Estados Unidos. Por lo tanto, es cada vez más difícil ignorar los costos en bienestar que acarrear las regulaciones armonizadas y, de manera más general, las políticas compaginadas.

6. LA UNIÓN MONETARIA: LOS LÍMITES DE LA COORDINACIÓN DE POLÍTICAS

Empecemos esta sección recordando que la armonización total implica la preeminencia de la acción nacional en un área determinada de política; fue precisamente la oportunidad que ofreció para ejercer la “preferencia federal” lo que la volvió tan atractiva para las instituciones europeas supranacionales. Esa fascinación se diluyó cuando se vio que la coordinación absoluta le confiere a esas instituciones una competencia exclusiva para cuyo cumplimiento están muy mal preparadas. Los cambios sucesivos hacia la armonización mínima y hacia el mutuo reconocimiento han sido considerados como “los inevitables ajustes a la noción de uniformidad que ha pedido una estructura comunitaria decidida a apoyar un número siempre mayor tanto de Estados miembros como de rango de funciones”.¹⁹ Desde que estas líneas fueron redactadas, el número de Estados miembros casi se ha duplicado; la gama de funciones se ha expandido y la diversidad socioeconómica se ha incrementado sensiblemente. A pesar de estos factores, el experimento más atrevido de armonización total dio inicio el 1 de enero de 1999, cuando la etapa final de la unión monetaria entró en vigor al fijar irrevocablemente el tipo de cambio de las monedas de los once países participantes (pronto serían doce; hoy son dieciséis) y al reemplazar la preeminencia de la acción nacional en la política monetaria.

Tal como se mostró en la sección 3, la tendencia en el pasado era tratar de alcanzar la armonización regulatoria no tanto para resolver los problemas concretos que iban apareciendo en el transcurso de la construcción del mercado común europeo, sino para impulsar el proceso general de integración. De manera similar, la motivación política de la Unión Monetaria Europea (UME) quedó inmediatamente al descubierto para los observadores atentos. Pocos años después de que se tomara la decisión de formar la unión monetaria, dos economistas estadounidenses escribieron al respecto:

La incertidumbre sobre la magnitud empírica [de los numerosos costos y beneficios de la unión monetaria] sugiere la ausencia de un claro argumento económico en favor de la UME. Para que las consideraciones económicas, en su

¹⁹ S. Weatherill, *Law and Integration in the European Union*, p. 148.

definición más restringida, proveyeran una justificación para semejante orientación radical en la política pública, y dados los riesgos y las incertidumbres que dominan el proceso, tendría que existir un claro y amplio margen de beneficios sobre los costos. La ausencia de tal diferencia implica que el impulso para la unión monetaria debe derivar, entonces, de otros factores, principalmente políticos.²⁰

Todos los expertos coinciden en que la UE está lejos de ser un área monetaria óptima, en el sentido de ser capaz de efectuar fáciles acomodos internos ante choques externos. En el bloque europeo no hay mecanismos de ajuste adecuados, tales como flexibilidad laboral y transferencias presupuestales de cuantía, que actúen como sustitutos efectivos del tipo de cambio. El presupuesto de la Unión Europea sigue siendo muy pequeño, desprovisto de herramientas que permitan ejercer una función estabilizadora; además, como ya se mencionó, no hay indicación alguna de que los Estados miembros estén dispuestos a incrementarlo.

A pesar de las advertencias de distinguidos expertos, el euro entró en vigor como moneda única de circulación en buena parte de Europa el 1 de enero de 2002; su lanzamiento estuvo precedido por predicciones entusiastas que auguraban un crecimiento económico más rápido, un incremento de la productividad y reducciones significativas en los costos de transacción. Actualmente se reconoce en general que estos pronósticos eran en extremo optimistas. Sin embargo, lo que más sorprende es la contradicción entre la centralización de la política monetaria y la gran heterogeneidad de la actual UE, compuesta por veintisiete Estados miembros que presentan grados distintos de desarrollo económico, social e institucional. En un grupo tan amplio y heterogéneo de países, los costos de una política monetaria de talla única (*one-size-fits-all*) están destinados a alcanzar un nivel muy alto como para hacer a la unión monetaria aceptable en términos de un cálculo económico de costos y beneficios. Incluso los países que hoy estiman que los beneficios económicos de la unión monetaria son mayores que los costos podrían perfectamente cambiar de opinión con una UE más amplia y heterogénea. Los inconvenientes de tener una política monetaria centralizada se han vuelto demasiado evidentes en la actual crisis económica mundial. Buena parte de los expertos coincide en que la devaluación de la moneda proveería la solución más efectiva y la más aceptada socialmente

²⁰ J. Eichengreen y J. A. Frieden, "The Political Economy of European Monetary Unification: An Analytical Introduction", en J. A. Frieden y D. A. Lake (eds.), *International Political Economy*, 3a. ed., Londres, Routledge, 1995, p. 274.

para países con muy serios problemas financieros, tales como Grecia, España, Portugal e Irlanda. Sin embargo, esas naciones forman parte ahora de la zona euro, por lo que devaluar les es imposible ya que perdieron control sobre el tipo de cambio. Por lo tanto, su única respuesta disponible ante la crisis es deprimir la economía, con los consabidos costos sociales en términos de desempleo, presupuestos públicos reducidos y recortes en pensiones, servicios públicos y salarios, entre otros.

Por lo tanto, en relación a la unión monetaria, tiene sentido volverse a hacer la misma pregunta que generó tanta discusión hace treinta años relativa a la armonización total de las leyes nacionales y de las regulaciones: ¿tiene la Unión Europea la legitimidad y los recursos, tanto políticos como institucionales, necesarios para implementar con éxito un proyecto tan ambicioso? El indicio más claro de que la “preferencia federal” en el ámbito monetario le confiere a la UE una competencia exclusiva para cuya ejecución está mal equipada, es la disyunción entre la política monetaria y la fiscal; separación claramente disfuncional desde el punto de vista de la gobernanza económica efectiva. El Tratado de Maastricht dejó la responsabilidad de la política fiscal al ámbito nacional; no obstante, llevados por las preocupaciones alemanas sobre la estabilidad de la nueva moneda, los jefes de Estado y de gobierno acordaron en 1996 la implementación de procedimientos que incrementarían la vigilancia sobre las políticas fiscales nacionales, así como de penalizaciones aplicables a los países que excedieran los parámetros de Maastricht. El resultado fue el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). En 1998, el presidente del Banco Central Europeo, Willem Duisenberg, declaró que “[l]a existencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento lleva a la conclusión de que la UME no necesita un presupuesto centralizado; con los presupuestos nacionales ubicados cerca del equilibrio o de plano en superávit, los países tienen mucho espacio para maniobrar ante los sucesos económicos adversos”. Esta predicción resultó ser muy optimista, pues el PEC nunca funcionó como se esperaba. La reforma del pacto en junio de 2005 eliminó los elementos de automatismo en el acuerdo original, además de establecer un espacio considerable para los márgenes de maniobra intergubernamentales. En tanto instrumento de política, el Pacto ha resultado inofensivo y sin credibilidad suficiente para coordinar (ya no digamos armonizar) las políticas fiscales nacionales; incluso algunos gobiernos lo perciben como ilegítimo después de que se han torcido sus reglas para acomodarlas a los Estados miembros más grandes, en especial Francia y Alemania.

Algunos funcionarios de larga carrera que participaron en el proyecto eran de la opinión de que, en el largo plazo, la unión monetaria volvería necesaria una estructura europea más federal. En especial, el entonces

presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, apoyó el proyecto de la UME con la convicción de que la unión monetaria haría inevitable la unión política. De hecho, la Unión Europea nunca ha parecido más dividida políticamente que desde la introducción de la moneda común. El Banco Central Europeo es único en su tipo por tener la oportunidad de operar en un vacío político casi total; empero, esa extrema independencia política conlleva altos costos, no sólo en términos de legitimidad democrática, sino también de eficiencia de las políticas. La pérdida de eficiencia tiene por causa el sacrificio que hay que hacer, por una parte, entre los beneficios en competencia obtenidos de comprometerse con la estabilidad monetaria y, por el otro, la flexibilidad para manejar las políticas públicas. Delegar atribuciones en un banco central independiente es un medio para elevar la credibilidad del compromiso de un gobierno con la estabilidad monetaria; a pesar de ello, como lo ha anotado un eminente economista, "si el gobierno no es libre de responder a futuras condiciones adversas de manera flexible, eso puede generar su propio costo en términos del desempeño económico del mañana".²¹ El enfoque apropiado para esta cuestión consiste en usar una regla incondicional en algunas ocasiones, mantener la flexibilidad en otras y definir umbrales para los niveles de contingencia a partir de los cuales la política cambiaría de un régimen a otro. Desafortunadamente, la implementación de un enfoque de ese tipo resulta imposible en la UE dado que presupone una colaboración estrecha entre el banco central y un gobierno políticamente responsable, elemento este último que no existe en el ámbito europeo.

Los costos económicos y sociales del desencuentro entre una política monetaria centralizada y una política fiscal descentralizada pueden ser altos incluso en condiciones normales, pero cuando hay una crisis económica mundial como la presente, se vuelven inaceptables. Los gobiernos de los países más pobres de la unión monetaria se ven obligados a combatir la peor recesión en la historia reciente con su brazo monetario amarrado a la espalda, y con el brazo fiscal severamente atrofiado por las condiciones que impusieron tanto las reglas del Tratado de Maastricht como el PEC. Para el estudioso de políticas públicas, la lección más importante a retener de la experiencia de la UE es la importancia de tomar en cuenta todas las consecuencias (negativas y positivas) de la armonización regulatoria y de políticas. En un mundo globalizado, es demasiado fácil olvidar que en algunos casos –por ejemplo, cuando la heterogeneidad socioeconómica es alta– los beneficios más obvios de ser capaz de conducir transacciones económicas más allá de las fronteras nacionales, bajo un conjunto común de

²¹ A. K. Dixit, *The Making of Economic Policy*, Cambridge, The MIT Press, 1996, p. 66.

reglas y usando la misma moneda, pueden ser superados eventualmente por los costos que imponen las reglas y políticas en común, las cuales no reflejan ni los recursos, ni las necesidades, ni las preferencias de las diferentes comunidades, si acaso más que en un sentido tosco y promedio. Vale la pena subrayar una vez más que los costos de armonización son normativos al igual que económicos. En una democracia, la tarea de las políticas públicas no es sólo la de responder a las necesidades y preferencias de los ciudadanos mediante acciones concretas, sino también la de lidiar con los intercambios entre los diferentes y parcialmente conflictivos valores. Cuando el proceso de elaboración de políticas públicas se desplaza del ámbito nacional al internacional, el problema de administrar esos intercambios se vuelve en extremo delicado, sin contar con que, en tal contexto, la distinción entre integración positiva y negativa (véase la sección 2) adquiere una importancia crucial.

De hecho, ese discernimiento está estrechamente vinculado a otro más básico entre derechos positivos y negativos. Los primeros, como el derecho a la educación, al abrigo o a un medio ambiente limpio, requieren intervenciones positivas –en general, aunque no necesariamente, del Estado–, mientras que los segundos, como el derecho a la libertad, a la privacidad o a la libertad de expresión, crean obligaciones que consisten en abstenerse de realizar acciones perjudiciales para los demás. Mientras que hacer cumplir los derechos negativos podría acarrear algunos costos –por ejemplo, financiar un sistema judicial y una fuerza policiaca–, tales cargas palidecen hasta la insignificancia al compararlas con lo que hay que gastar para garantizar la aplicación de los derechos positivos. Esta asimetría explica al menos en parte por qué está difundida ampliamente la idea de que se le puede exigir a todos los países el cumplimiento de los derechos negativos, mas no así el de los positivos.²² De ahí la creciente aceptación del principio de “jurisdicción universal”, el cual permite perseguir graves violaciones a los derechos humanos incluso en países donde no se cometió el delito. Por otro lado, el problema de los costos significa que no pueden hacerse cumplir todos los derechos positivos simultáneamente; más bien, deben establecerse prioridades entre ellos y llevar a cabo intercambios de los mismos en el margen. Adentro de las naciones democráticas, esas elecciones se resuelven mediante el proceso político. Un país extranjero o una organización internacional no pueden exigir de manera legítima que otro Estado soberano cumpla con ciertos derechos positivos, a menos que estén dis-

²² J. N. Bhagwati, “The Demands to Reduce Domestic Diversity among Trading Nations”, en J. N. Bhagwati y R. E. Hudec (eds.), *Free Trade and Harmonization*, vol. 1, Cambridge, The MIT Press, 1996, pp. 9-40.

puestos a cubrir una parte significativa de los costos correspondientes. Por consiguiente, mientras que la comunidad y el derecho internacionales aceptan hoy en día el principio de que la protección de los derechos humanos básicos no puede detenerse en las fronteras nacionales, hacer cumplir los derechos positivos sin la ayuda adecuada es considerado, en general, como una forma ilegítima de intervención en los asuntos internos de una nación soberana.

Los Estados miembros de la UE han depositado parte de su soberanía interna y externa en el ámbito europeo; no obstante, desde el punto de vista del bienestar, ese acto no vuelve irrelevante la distinción entre derechos positivos y negativos. Considérese, por ejemplo, la diferencia entre el cumplimiento judicial del derecho a no ser discriminado por género o nacionalidad y la promoción de la igualdad sustantiva, o incluso de la igualdad de oportunidades. Los últimos son objetivos mucho más amplios que la simple prohibición de prácticas discriminatorias, además de que en general requieren intervenciones positivas. El costo de estas últimas recaerá en los ciudadanos de los Estados miembros afectados por las nuevas disposiciones, las cuales, a su vez, no habrán sido aprobadas mediante el proceso democrático ordinario. Asimismo, la integración positiva, bajo la forma de medidas de regulación supranacionales –por ejemplo, en el campo de la protección al medio ambiente– impone costos que bien podrían no reflejar adecuadamente las preferencias y prioridades nacionales. Éste no es un argumento en contra de la integración positiva *per se*, sino más bien una sugerencia en el sentido de tomar en cuenta la pérdida de bienestar derivada de una distorsión potencial de las prioridades nacionales a la hora de calcular los costos y beneficios de las medidas positivas. Esas dificultades explican tanto las reticencias de los redactores del Tratado de Roma para apoyar los derechos positivos, como su preferencia por medidas de integración negativa (véase la sección 2). Bajo un régimen de integración negativa, la mayor parte de las responsabilidades regulatorias queda en manos de la gente directamente afectada por el problema en cuestión y de aquéllas que deben cargar con los costos de la regulación.

Al mismo tiempo, la experiencia de la UE muestra que es posible usar efectivamente la integración negativa para restringir el poder discrecional de los gobiernos nacionales, proteger los difusos intereses de los consumidores así como combatir la discriminación por género, raza, nacionalidad, edad y otros factores. En tanto expresión de un *constitucionalismo supranacional*, la integración negativa no sólo es compatible, sino de gran ayuda para construir una visión más cosmopolita del proceso de integración europea y de la integración regional, en un sentido más amplio.

7. “DUMPING SOCIAL”, “CARRERA HACIA EL FONDO” Y ARMONIZACIÓN SOCIAL

Antes de presentar las conclusiones de este trabajo, nos gustaría volver a ocuparnos de los argumentos que se esgrimen a favor de la armonización de la regulación y de las políticas públicas. Hasta este punto se han considerado principalmente razones de eficiencia: la reducción de los costos por hacer negocios más allá de las fronteras nacionales, bajo regímenes legales y sistemas de políticas públicas muy diferentes. Sin embargo, uno de los argumentos básicos en defensa de la armonización de arriba hacia abajo de las legislaciones nacionales y de los sistemas de regulación pone el énfasis no en los costos de transacción, sino en la necesidad de impedir que los gobiernos nacionales se aprovechen del mercado único europeo para enfrascarse en una competencia por reducir los estándares sociales (“*dumping social*”) cuyo objetivo último es atraer inversión extranjera. De hecho, muchas medidas de integración positiva en los campos de la salud, la seguridad y la protección del medio ambiente han encontrado su justificación en el argumento de que, sin una armonización a escala europea, los Estados miembros entablarían una socialmente indeseada “carrera hacia el fondo” (“*race to the bottom*”), es decir, competirían por hacerse de industrias ofreciendo estándares sociales demasiado laxos en relación a las preferencias de sus ciudadanos. No obstante, resulta fácil mostrar que el argumento es precario, no sólo para el asunto que nos ocupa sino de manera más general. Para seguir a Revesz,²³ consideremos el caso más simple de dos Estados idénticos en todos los aspectos relevantes, incluyendo, digamos, el nivel de calidad ambiental que desean sus ciudadanos. El país 1 fija en un inicio sus estándares de control de la contaminación en un nivel que sería el socialmente óptimo de tratarse de una nación completamente independiente. El país 2 decide entonces establecer una norma menos estricta; podemos asumir que el efecto inmediato será una migración industrial del primer Estado al segundo. Este último, en un afán de recuperar algo del empleo y de los ingresos fiscales perdidos, contempla la posibilidad de relajar sus exigencias y así sucesivamente. El proceso de ajuste continúa hasta que se alcanza un equilibrio; al final de la carrera, ambos países habrán adoptado disposiciones muy relajadas, por debajo del óptimo, pero con un nivel de actividad industrial bastante cercano al que registraban antes de empezar la competencia. Si ambas naciones fueran capaces de alcanzar un acuerdo de cooperación para adoptar un estándar óptimo y riguroso, podrían maxi-

²³ R. L. Revesz, “Rehabilitating Interstate Competition: Rethinking the ‘Race-to-the-Bottom’ Rationale for Federal Environmental Regulation”, *New York University Law Review*, vol. 67, 1992, pp. 1210-1254.

mizar el bienestar agregado sin tener que enfrascarse en una competencia "injusta" por la industria. Por supuesto, esto presupone que se puede asegurar el cumplimiento del pacto y que las preferencias sobre la calidad del ambiente son más o menos las mismas en ambas jurisdicciones. Mientras estas últimas sean Estados independientes, todo convenio de cooperación carecerá de credibilidad; la situación es distinta si son parte de un sistema federal o cuasi federal. En semejante situación, podría evitarse un resultado subóptimo si se armonizaran las exigencias nacionales en materia ambiental, *siempre y cuando* esa conciliación se fijara en un punto igual al que los dos Estados consideraran óptimo de ser independientes. Esta última condición sobre la igualdad entre los estándares armonizados y los niveles óptimos de cada país es crucial, pues implica algo que ya se hizo notar más arriba: en una unión de Estados sumamente heterogénea, las reglas que maximizan el bienestar agregado deben ser distintas y no armonizadas. Si el grado de heterogeneidad socioeconómica es elevado, incluso un estándar común mínimo reduce el bienestar agregado, a menos, claro, que ese mínimo sea inferior a los niveles de exigencia de todos los países, en cuyo caso resulta inútil.

Por otra parte, Revesz señala que el argumento de la "carrera hacia el fondo" está incompleto, pues falla a la hora de considerar que hay maneras más directas de atraer inversiones extranjeras que disminuir los estándares sociales. Los defensores de la armonización social asumen de manera implícita que los países compiten únicamente en una variable, tal como calidad del medio ambiente o costos laborales. Sin embargo, si se acepta que se está en el contexto de una "carrera", es más razonable suponer que si la armonización impide la competencia en la dimensión social, las naciones intentarán competir en otras variables –por ejemplo, gravar las utilidades de las empresas–. Para evitar tales "competencias" alternativas, los reguladores centrales tendrían que armonizar las reglas nacionales de manera tal que eliminaran por completo la posibilidad de cualquier forma de competencia interestatal. Esto vendría a ser lo mismo que eliminar cualquier rastro de autonomía nacional, por lo que el argumento de la "carrera hacia el fondo" es, en última instancia, una justificación para centralizar y para ir en contra del principio de subsidiariedad, según el cual las decisiones sobre políticas públicas deben tomarse en el nivel de gobierno más bajo posible.

El miedo al *dumping* social no es el único fundamento para pretender armonizar los estándares sociales. Un argumento más plausible para defender una unificación de alcances europeos es la necesidad de dismantelar las barreras no arancelarias al comercio en el interior del integrado mercado europeo. Sin embargo, aun en ese sentido, es posible que se haya promocionado en exceso la armonización *ex ante* y de arriba hacia abajo. Ciertamente

número de estudios de caso han mostrado que los costos que imponen los estándares sociales son sólo una consideración menor en las decisiones que toman las compañías multinacionales sobre dónde ubicarse; la calidad de la infraestructura, la preparación de la fuerza laboral, así como la estabilidad política son factores mucho más importantes que inciden en sus resoluciones.²⁴ Hoy en día también se reconoce que una diferencia inicial en los niveles de salud, seguridad o cuidado del medio ambiente no tiene por qué distorsionar el comercio internacional; es más, este último es el que conduce por sí mismo a una eventual convergencia. La razón que explica esto último es que el nivel de los estándares sociales está relacionado de manera positiva con el nivel de vida: a medida que la riqueza crece como resultado de un mayor comercio interestatal, la demanda endógena por parámetros sociales más altos también aumenta. De hecho, el Tratado de Roma rechazó la idea de que las diferencias en las condiciones sociales entre los Estados miembros representarían una forma de competencia “desleal”, por lo que no había necesidad alguna de armonizar las regulaciones sociales antes, o al mismo tiempo, que la liberalización comercial en el mercado común. En su lugar, tanto el Tratado como los autores de su precursor, el *Reporte Spaak*, asumieron que, en general, la armonización debía ser vista como un corolario de, más que un requisito para, la integración de los mercados: una rápida mejora de los niveles de vida a todo lo largo y ancho de la Comunidad daría lugar a una armonización *ex post* de las condiciones sociales.²⁵ Al menos en la “vieja” Comunidad Europea, ese supuesto ha demostrado en buena parte ser cierto.

8. CONCLUSIÓN: LÍMITES SOCIALES A LA INTEGRACIÓN POLÍTICA

Cada expansión de las fronteras geográficas de la Unión Europea cambia no sólo el cálculo de los costos y beneficios de la armonización regulatoria y de las políticas públicas, tal como se discutió en páginas anteriores, sino también la naturaleza del proceso mismo de integración. En lugar de la unión política estrechamente vinculada que imaginaron los primeros federalistas, a la UE de nuestros días se puede considerar como el ejemplo contemporáneo más destacado de un gobierno cumbre (*capstone*), una comunidad política en la que las élites están unidas en sentido horizontal

²⁴ G. Majone, *Dilemmas of European Integration*, pp. 153-155.

²⁵ A. Sapir, “Trade Liberalization and the Harmonization of Social Policies: Lessons from European Integration”, en J. N. Bhagwati y R. E. Hudec (eds.), *Fair Trade and Harmonization*, vol. 1, Cambridge, The MIT Press, 1996, pp. 543-570.

por vínculos económicos, políticos y culturales, mientras que la mayoría de la sociedad consiste en una pluralidad de grupos que poseen su propia identidad y mantienen escaso contacto con los demás.²⁶ Tal como muchos imperios en el pasado, como el de los Habsburgo en tiempos recientes, la UE “se extiende ampliamente pero sin profundidad”. En las páginas finales de este trabajo intentaremos clarificar la naturaleza de los obstáculos que han impedido que el proceso de integración europea produzca la suerte de unión que pregonaban los federalistas. La discusión en la sección anterior sobre las consecuencias de la creciente heterogeneidad dentro de la Unión Europea sugiere que las trabas a una integración de mayor profundidad no son económicas, ni siquiera políticas, si se habla en estricto sentido, sino más bien sociales. En este sentido, argumentaremos que el proceso de integración europea presenta algunas analogías heurísticas de utilidad con el proceso de desarrollo económico, tal como este último fue concebido en las décadas de 1960 y 1970.

En su célebre obra *Social Limits to Growth* (*Los límites sociales del crecimiento*), publicada en 1976, Fred Hirsch introdujo la noción de “escasez social” para expresar la idea de que:

las cosas buenas de la vida están restringidas no sólo por la limitación física para producir mayores cantidades de ellas, sino también por los límites de absorción en su uso. Ahí donde el ambiente social tiene una capacidad acotada para extender el uso sin provocar un deterioro en la calidad, se imponen límites sociales al consumo. De manera más precisa, el límite se le impone a las satisfacciones que dependen no del producto o de la facilidad para su aislamiento, sino en las circundantes condiciones de uso.²⁷

Escrito en el periodo de la “manía por el crecimiento” –en la que se asumía que el objetivo más importante de todo diseñador responsable de políticas públicas era un crecimiento económico acelerado–, el libro de Hirsch argumentaba que hay límites al crecimiento económico, y que la naturaleza de los mismos era esencialmente social, más que física. En ese sentido, uno podría hablar de las analogías entre las viejas y más ingenuas visiones sobre el crecimiento económico –cándidas en el sentido de que muchos entusiastas promotores del desarrollo pasaron por alto importantes restricciones– y las igualmente candorosas ideas de varios defensores de una federación no sólo europea sino mundial.

²⁶ H. Spruyt, *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*, Princeton, Princeton University Press, 1994, p. 21.

²⁷ F. Hirsch, *Social Limits to Growth*, Cambridge, Harvard University Press, 1976, p. 3.

Altiero Spinelli es probablemente el representante más conocido de ese peculiar tipo de federalismo dogmático que floreció durante algunos años tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, y que ha encontrado su mejor expresión en una frase atribuida al líder laborista inglés Clement Attlee: “O Europa se une, o perecerá”. Para el político italiano y sus muchos seguidores en la Europa continental, era imposible reconstruir una Europa democrática, próspera y poderosa a partir de los Estados-nación. Sólo una federación fuerte solucionaría los grandes problemas del periodo de posguerra: el restablecimiento de los regímenes democráticos, los muchos y dramáticos problemas económicos y sociales que enfrentaba el continente, la cuestión alemana, la seguridad y autonomía de Europa respecto de Estados Unidos así como de la Unión Soviética. Spinelli argumentaba que la creación de un súper Estado federal debía preceder a la reconstrucción política y económica de los países miembro; la primera era fundamento indispensable de la segunda. A su vez, la federación europea abriría el camino a una asociación mundial. Resulta de cierto interés saber que la mayoría de los aproximadamente treinta movimientos federalistas que existían en aquel entonces en Europa decían trabajar también por una federación global. La idea de un eventual gobierno mundial era algo más que un ejercicio de pensamiento utópico; resultaba necesaria para oponerse al contundente argumento de que una simple federación europea simplemente reproduciría en una escala mayor las ambiciones geopolíticas y las inclinaciones agresivas de los Estados-nación tradicionales. En cualquier caso, la mayoría de movimientos federalistas activos en aquel entonces en Europa occidental veían a la futura federación europea como una potencia mundial, capaz de desempeñar el papel de tercera fuerza entre las dos superpotencias. Aún hoy, a pesar de los severos problemas que plantea la ampliación a gran escala, algunos observadores ven la continua expansión de las fronteras de la actual Unión Europea como parte del legado geopolítico del viejo federalismo.

Cerca de treinta años antes de que Fred Hirsch volviera consciente a la gente de la importancia de los límites sociales del crecimiento, Friedrich Hayek –filósofo social y futuro ganador del premio Nobel de economía– ya había llamado la atención sobre la existencia de límites sociales a la integración política y económica. El pensador de origen austriaco era receptivo a las ideas federalistas, pero concentraba típicamente su atención no tanto en objetivos ambiciosos y logros potenciales, sino más bien en los obstáculos que tendrían que superarse para implementar tales ideas. En la primera parte de un artículo titulado “The Economic Conditions of Interstate Federalism”,²⁸ puso de relieve un punto que hoy resulta totalmente obvio, a

²⁸ F. A. Hayek, “The Economic Conditions of Interstate Federalism”, en F. A. Hayek,

saber, que la unión política sería casi imposible de alcanzar sin la unión económica; esto quiere decir que los poderes económicos de los Estados miembros de una futura federación tendrían que ser severamente limitados, en particular en el rubro de política fiscal y monetaria. Sin embargo, apuntaba Hayek, no son sólo los poderes de los Estados miembros los que deben limitarse; si se presenta una gran diversidad de condiciones socioeconómicas entre los Estados miembros –fenómeno susceptible de darse en el caso de una federación grande–, los poderes de la federación también quedarán duramente restringidos. Mientras que los federalistas inspirados en Spinelli veían en la federación europea la solución a todos los problemas del continente, Hayek mostró que, bajo la hipótesis de la heterogeneidad socioeconómica, el gobierno federal se revelaría incapaz de emprender políticas públicas con claros ganadores y perdedores en los diferentes Estados miembros:

La planeación, o la dirección centralizada de la actividad económica, presupone la existencia de ideales y valores comunes; por su parte, los alcances de la planeación están condicionados a la medida en que se pueda alcanzar o aplicar un acuerdo sobre semejante escala compartida. Es claro que tal convenio se verá limitado en proporción inversa a la homogeneidad y similitud tanto de las opiniones como de las tradiciones que posean los habitantes de cierta área. Aunque en el Estado nacional la sumisión de la voluntad de la mayoría se verá facilitada por el mito del nacionalismo, debe asentarse claramente que la gente se mostrará reacia a someterse a cualquier interferencia en su vida cotidiana cuando la mayoría que dirige el gobierno está compuesta por gente de diferentes nacionalidades y tradiciones. Después de todo, es un asunto de sentido común saber que, si se quiere evitar el enfrentarse a una creciente resistencia de los numerosos grupos que forman una federación, deberá restringirse el alcance del gobierno central de la misma –integrada por pueblos muy diferentes–. [...] Quedan muy pocas dudas de que las posibilidades para regular la vida económica son mucho más reducidas para el gobierno central de una federación que para los Estados nacionales.²⁹

Las implicaciones de observaciones en apariencia tan de sentido común son de gran alcance:

Individualism and Economic Order, Chicago, University of Chicago Press, 1948 [1939], pp. 255-272.

²⁹ *Ibid.*, pp. 264-265.

En una federación, ciertos poderes económicos –ejercidos ahora en general por los Estados nacionales– no podrían serlo ni por la federación ni por los integrantes a título individual; esta conclusión implica que si ha de establecerse una federación que funcione, tendría que haber menos gobierno alrededor. La conducción de ciertas ramas de la política económica tendría que estar a cargo de la federación o de nadie más. Que la federación ejerza o no esos poderes dependerá de la posibilidad de alcanzar un verdadero acuerdo, no sólo sobre *si usar o no* esos poderes, sino también acerca de *cómo* deben emplearse. [...] En muchos casos en los que resulte imposible alcanzar semejante pacto, deberemos resignarnos a no tener legislación en un campo determinado, situación preferible a contar con una legislación nacional que rompa la unidad económica de la federación. De hecho, esta disposición o aceptación para carecer totalmente de legislación en algunas áreas en lugar de contar con una legislación nacional será la prueba de ácido para saber si realmente estamos maduros intelectualmente o no para alcanzar la organización supraestatal.³⁰

Hayek escribió esas palabras antes del auge de los expansivos Estados de bienestar de los años de posguerra. Su argumento es aún más relevante hoy en día, pues implica que una federación europea resultaría incapaz de perseguir precisamente aquellas políticas que caracterizan y dan legitimidad al Estado de bienestar contemporáneo: salud, educación, política social, política industrial, redistribución del ingreso y, de manera más general, todos aquellos programas que favorecen a grupos socioeconómicos particulares a expensas de otros grupos identificables. Empero, un superestado europeo incapaz de proveer esos y otros bienes públicos perdería cualquier apoyo popular del que hubiera gozado en un principio. Para ver con toda claridad la importancia de este último punto, supóngase que en un momento de entusiasmo por lo europeo, la mayoría de los ciudadanos de la Unión se expresan a favor de una integración política total. Asumiendo un amplio apoyo popular, la nueva entidad federal quedaría establecida sin lugar a dudas sobre principios democráticos, de tal suerte que el actual problema del déficit democrático en la estructura regional quedaría resuelto, al menos en un principio. Sin embargo, tal como lo explicó Hayek, la federación sería incapaz de proveer la variedad de bienes públicos que los ciudadanos están acostumbrados a recibir de sus propios gobiernos nacionales; en consecuencia, no podrían retener por mucho tiempo la lealtad de sus ciudadanos.

Para estos últimos, los Estados miembros seguirían siendo el principal foco de lealtad colectiva y la verdadera arena de la política democrática.

³⁰ *Ibid.*, p. 266.

Así, la vida democrática se seguiría desarrollando en el ámbito nacional, mientras que la federación, lejos de corregir el actual déficit democrático de la UE, de hecho lo empeoraría, ya que se defraudarían las expectativas de aquéllos que tal vez habían imaginado algo así como un Estado europeo de bienestar —o al menos una federación de Estados de bienestar—. A su vez, esa pérdida de legitimidad impediría al gobierno federal actuar con energía incluso en áreas, como la política exterior y la defensa, en las que los Estados nacionales sí necesitan ceder parte de su soberanía si quieren desempeñar un papel internacional más preponderante.³¹ En resumen, la única forma de gobernanza europea que parece realizable actualmente no es una federación posmoderna, sino una versión actualizada del modelo tradicional de gobierno "capstone".

Traducción de FÉLIX G. MOSTAJO

BIBLIOGRAFÍA

- Beyerle, H., "Ostdeutschland in 320 Jahre auf Westniveau", *Financial Times-Deutschland*, 19 de junio de 2008.
- Bhagwati, J. N., "The Demands to Reduce Domestic Diversity among Trading Nations", en J. N. Bhagwati y R. E. Hudec (eds.), *Free Trade and Harmonization*, vol. 1, Cambridge, The MIT Press, 1996, pp. 9-40.
- Buchanan, J. M., "An Economic Theory of Clubs", *Economica*, vol. 32, núm. 1, 1965, pp. 1-14.
- Casella, A., "Free Trade and Evolving Standards", en J. N. Bhagwati y R. E. Hudec (eds.), *Free Trade and Harmonization*, vol. 1, Cambridge, The MIT Press, 1996, pp. 119-156.
- Dashwood, A., "Hastening Slowly: The Communities' Path towards Harmonization", en H. Wallace, W. Wallace y C. Webb (eds.), *Policy-Making in the European Community*, 2a. ed., Chichester, Wiley, 1983, pp. 177-208.
- Dixit, A. K., *The Making of Economic Policy*, Cambridge, The MIT Press, 1996.
- Eichengreen, J. y J. A. Frieden, "The Political Economy of European Monetary Unification: An Analytical Introduction", en J. A. Frieden y D. A. Lake (eds.), *International Political Economy*, 3a. ed., Londres, Routledge, 1995, pp. 267-281.
- Ellis, E., *EC Sex Equality Law*, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- Hayek, F. A., "The Economic Conditions of Interstate Federalism", en F. A. Hayek, *Individualism and Economic Order*, Chicago, University of Chicago Press, 1948 [1939], pp. 255-272.
- Hirsch, F., *Social Limits to Growth*, Cambridge, Harvard University Press, 1976.
- Majone, G., *Dilemmas of European Integration*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

³¹ G. Majone, *Europe as the Would-Be World Power: The EU at Fifty*.

- Majone, G., *Europe as the Would-Be World Power: The EU at Fifty*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- Martens, M., "Operation Maastricht", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16 de noviembre de 2009, p. 10.
- Meardi, G., "More Voice After More Exit? Unstable Industrial Relations in Central Eastern Europe", *Industrial Relations Journal*, vol. 38, núm. 6, 2007, pp. 503-523.
- Obinger, H., S. Leibfried y F. G. Castles, "Bypasses to a Social Europe? Lessons from Federal Experience", *Journal of European Public Policy*, vol. 12, núm. 3, 2005, pp. 545-571.
- Revesz, R. L., "Rehabilitating Interstate Competition: Rethinking the 'Race-to-the-Bottom' Rationale for Federal Environmental Regulation", *New York University Law Review*, vol. 67, 1992, pp. 1210-1254.
- Sapir, A., "Trade Liberalization and the Harmonization of Social Policies: Lessons from European Integration", en J. N. Bhagwati y R. E. Hudec (eds.), *Fair Trade and Harmonization*, vol. 1, Cambridge, The MIT Press, 1996, pp. 543-570.
- *et al.*, *An Agenda For a Growing Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- Spruyt, H., *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*, Princeton, Princeton University Press, 1994.
- Weatherill, S., *Law and Integration in the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
- Weiler, J. H. H., *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.