

¿POR QUÉ NECESITAMOS UN FONDO DE AJUSTE A LA GLOBALIZACIÓN?

Loukas Tsoukalis*

Fundación Helénica para Europa y Política Exterior

Documento de Discusión preparado para la Presidencia del Reino Unido

Octubre de 2005

Transcurridos más de cincuenta años desde su comienzo, la integración regional en Europa ha desarrollado un complejo sistema sin precedentes históricos y sin rival en otras partes del mundo contemporáneo: una revolución pacífica de la cual los europeos tenemos que sentirnos orgullosos^[1]. Fijándonos en lo más imprescindible, este nuevo sistema europeo se caracteriza por las fronteras abiertas, la gestión simultánea de muchos aspectos de la vida diaria de los ciudadanos, y la solidaridad entre sus miembros.

La integración regional ha servido como instrumento - seguramente no el único - para la paz y la seguridad en una parte muy poblada del mundo, y con una larga y turbulenta historia. La integración se fue gestando de forma indirecta, con un bajo perfil político, por lo menos en las fases más tempranas. Algunos lo llamarían funcionalismo, pero en su mejor y bastante ambicioso. La integración regional también ha contribuido a una mayor prosperidad. Los economistas coinciden en esto, aunque nadie puede aislar totalmente los efectos de la creciente interdependencia de la integración europea en el bienestar. Después de todo, a las grandes preguntas, la economía proporciona, como mucho, respuestas imprecisas.

Desde el cambio de siglo, este sistema político europeo nos ha proporcionado una moneda común, sustituyendo doce divisas nacionales con una larga historia a sus espaldas, ha abierto sus puertas a diez nuevos miembros, y ha negociado otra revisión de los tratados, esta vez llamada constitución. Cualquiera que sean las dificultades que se encuentren - y son, seguramente, muchas - no es un mal expediente para cualquier estándar, especialmente para un sistema político generalmente criticado por ser extremadamente lento, ineficaz y excesivamente burocrático.

El mapa político y económico europeo ha cambiado radicalmente y para mejor. Es más, Europa está atravesando una fase en la que duda de sí misma y mira con pesimismo hacia el futuro. ¿Ha alcanzado el proyecto europeo sus límites - o peor aún, estamos ya en el engranaje inverso? Los problemas a los que estamos haciendo frente actualmente tienen mucho que ver con la pobre situación económica y la sensación cada vez mayor de inseguridad entre muchos de nuestros ciudadanos, en unos tiempos de rápidas transformaciones. También tienen que ver con el debilitamiento del viejo consenso sobre los principales objetivos de la integración.

LECCIONES DE LISBOA

La integración regional comenzó básicamente como un asunto económico, aunque con fuertes matices políticos. La economía sigue siendo hoy su espina dorsal. Durante muchos años, la integración ayudó a mantener una sucesión de círculos virtuosos que ayudaron a las economías nacionales a crecer mientras, al mismo tiempo, alentaban el consenso esencialmente permisivo de los ciudadanos europeos hacia más integración. El amor a Europa ha tenido siempre una dimensión económica muy fuerte, y ha dependido de la capacidad de las instituciones europeas y nacionales de proveer bienes. Estuvo bien mientras duró. El funcionamiento de varias economías europeas, sobre todo de las tres grandes economías de la eurozona, ha sido decepcionante durante mucho tiempo. Las economías estancadas con escasos puestos de trabajo y poblaciones envejecidas son una fórmula desastrosa, no sólo para los generosos sistemas de bienestar nacionales sino también para el proyecto europeo en general.

Necesitamos más crecimiento y más empleo, sobre todo al final de la escala de la educación superior - vale la pena recordar que Europa pierde miles de investigadores postdoctorales que se marchan a Estados Unidos cada año, de los cuales, la mayor parte nunca vuelve. Y tenemos que ajustar nuestras políticas para atinjar aquellos objetivos. Ni el mercado interno ni la Unión Monetaria Europea (UME) han tenido éxito hasta ahora en la inyección de dinamismo, muy necesario en muchas de nuestras economías nacionales. Desde hace algún tiempo, hay un amplio consenso entre economistas y, según la retórica oficial, también entre los políticos sobre la idea de que Europa necesita una reforma económica, sobre todo en la dirección de medidas que prioricen la oferta, para generar más crecimiento y empleo; lo cual debería ir más allá de la puesta en práctica del programa del mercado interno.

La reforma económica ha estado en el orden del día durante varios años; constituyó un elemento clave en la agenda de Lisboa acordada por nuestros líderes políticos en el 2000. Pero a diferencia de la experiencia más temprana de la integración económica, el proceso de Lisboa no se basa en legislación común y regulaciones, que han sido una parte integral del programa del mercado interno, o en la centralización política, como sucedió con la política monetaria, por ejemplo, en el contexto de la UME. Incluso se puede argumentar que esta es la opción más adecuada, si tenemos en cuenta que el proceso de Lisboa aborda, entre otras cosas, muchos aspectos del mercado de trabajo y de la política de bienestar donde la diversidad y la subsidiaridad siguen siendo la tónica dominante; de ahí el énfasis sobre el papel de la Unión Europea más como un catalizador externo y facilitador, que como legislador.

Cinco años más tarde, tenemos lecciones que extraer. La presión mutua entre los miembros, el establecimiento de marcos de referencia, y un grado de coordinación débil, son los rasgos que se distinguen del proceso de Lisboa, y que han mostrado sus limitaciones. El consenso sobre la dirección que debe tomar la reforma de económica ha demostrado ser frágil: cuando el catalizador externo chocó con la realidad política doméstica, esta última fue la que prevaleció. El nombramiento y la consecuente vergüenza de aquellos países que se quedan atrás en la puesta en práctica de las medidas que solemnemente son convenidas al nivel europeo, a través de la publicación de los indicadores por la Comisión, no funciona a no ser que esa parte de vergüenza sea interiorizada por los sistemas políticos nacionales - y esto apenas ha pasado hasta ahora.

La Unión Europea puede y debe proporcionar un foro útil para el debate, así como una base para comparar experiencias nacionales y, posiblemente, también un marco de referencia relativamente débil. Al mismo tiempo, la UE puede y debe proporcionar un amplio marco político. Es importante, sin embargo, reconocer las limitaciones de tal ejercicio, en el cual, la responsabilidad final es de los Estados miembros, mientras el papel de la Unión Europea se limita, como mucho, a la coordinación "débil". Hay una enorme diferencia entre el proceso de Lisboa por un lado, y el mercado interno y la UME por el otro. No sería bueno para Europa ser percibida por los ciudadanos como la responsable de asuntos sobre los que, en realidad, no tiene ningún verdadero poder de acción. Dicho esto, una de las posibilidades puede ser explorar el uso de incentivos financieros a través del presupuesto común como una forma de reforzar el proceso de Lisboa.

UN FONDO DE AJUSTE A LA GLOBALIZACIÓN

Para que la Unión Europea sea un agente efectivo de reforma, necesita una dimensión social más fuerte. El cambio tecnológico y los mercados cada vez más globales, combinados con la subida de nuevos poderes económicos, como China e India, están transformando rápidamente el escenario económico mundial. Muchas personas esperan beneficiarse de las nuevas ocasiones creadas: un mayor crecimiento económico, mejores empleos y bienes más baratos. Pero están también aquéllos cuyo sustento se ve amenazado por las nuevas tecnologías y una competencia más fuerte. Mientras las ventajas son difusas, y generalmente necesitan tiempo para materializarse, los costes son más inmediatos y concentrados. Esto casi nunca supone una fácil combinación hablando en términos políticos.

Los pobres resultados económicos, la angustia social y el fracaso en desarrollar un discurso político creíble para la reforma, han creado un círculo vicioso en varios países europeos. Hoy en día existe un miedo generalizado al cambio y un sentimiento de pesimismo en muchas partes de Europa. Cada vez más personas se ven como perdedores, ya sean potenciales o imaginarios, y se oponen firmemente al cambio. Y estas personas son las mismas que ahora están dando la espalda a la integración europea, la cual perciben como un vehículo de cambio y de la temida globalización.

En los años recientes, las instituciones europeas han hecho, no en pocas ocasiones, de chivo expiatorio relativamente a las decisiones impopulares de sus propios Estados. Ahora pagamos el precio de este comportamiento miope. Por consiguiente, la confianza en las instituciones comunes y el papel de la integración regional como un factor clave de estabilidad y prosperidad para todos los europeos, se han visto afectados.

Necesitamos un nuevo discurso político que rompa este círculo vicioso, mientras reconocemos que todos tenemos interés en el proyecto europeo. Necesitamos medidas concretas en el nivel de la Unión Europea para convencer a los ciudadanos de que Europa está dispuesta, y es capaz de apoyar a aquéllos que se están viendo afectados negativamente y, por consiguiente, de ayudarles a adaptarse a un ambiente más competitivo.

La faceta de solidaridad de la Unión Europea es ya familiar para quienes viven en los países y en las regiones menos desarrolladas de la Unión. Los fondos estructurales y de

cohesión han jugado un papel crucial y deberían seguir jugándolo en el futuro. Pero la solidaridad europea también debería hacerse más visible en otras partes de la Unión Europea. Esto es crucial en lo referente al cambio rápido y a la dolorosa reestructuración que afecta a un número significativo de personas en el mercado de trabajo.

La propuesta de la Comisión Europea para establecer un Fondo de Ajuste a la Globalización es un buen ejemplo del tipo de acción que la Unión Europea debería adoptar para ayudar al proceso de reestructuración, dado la redundancia de los trabajadores que buscan empleo como consecuencia del mismo proceso de globalización. El objetivo es disminuir el negativo impacto de la globalización sobre los trabajadores despedidos y mejorar sus posibilidades de encontrar nuevos y mejores empleos, proporcionando la financiación necesaria para su formación y reubicación. El énfasis se pone en la protección y en el empoderamiento de la gente: ayudando a la movilidad de los trabajadores redundantes, la creación de nuevos negocios, la adquisición de nuevas habilidades, y la formación y educación continua del trabajador en su puesto de trabajo. Esto es obviamente una estrategia muy distinta a la de intentar proteger los empleos.

Será un nuevo fondo abierto a todos los Estados miembros. Esto lo hará más visible y, por lo tanto, ayudará a desarrollar un mensaje político más fuerte. Por otra parte, no requerirá una nueva burocracia, ya que el Fondo de Ajuste a la Globalización debería ser capaz de usar los instrumentos ya existentes. El candidato obvio es el Fondo Social Europeo, que funciona de forma descentralizada entre los Estados miembros y que posee una amplia experiencia en la gestión de fondos para formación, apoyo en la búsqueda de nuevo empleo y reubicación de los trabajadores. El Fondo Social Europeo se concentra en acciones preventivas a largo plazo, mientras se recurriría al nuevo Fondo de Ajuste de Globalización para reaccionar ante la crisis y facilitar ayuda a todos aquellos que han perdido sus empleos como consecuencia de la creciente competitividad internacional. No obstante, la línea fronteriza entre los dos deberá hacerse lo más nítida posible.

Ya que la Unión Europea es responsable de la política comercial exterior y, por lo tanto, de las decisiones que conducen a la apertura de mercado para todos los Estados miembros, es lógico que también afronte su parte de responsabilidad en la reestructuración causada por la competencia internacional. En la práctica será difícil aislar los efectos de la globalización sobre la convulsión en el mercado de trabajo. ¿Hasta qué punto las pérdidas de puestos de trabajo se pueden achacar a la competencia extra-europea o intra-europea, o a muchas otras causas posibles? Si los

criterios para la selección son definidos de manera restrictiva, habrá un riesgo de marginar al nuevo fondo; si se definen de forma demasiado amplia, los recursos disponibles pueden no ser suficientes. Como siempre, esto será en gran parte una cuestión de dinero. Pero también necesitaremos criterios estrictos y exactos para evaluar las necesidades de apoyo por parte de la Unión Europea.

La Comisión Europea ha propuesto que el nuevo fondo no tenga un presupuesto anual dentro de las perspectivas financieras y que sólo se usen los recursos cuando sea necesario, estando éstos sujetos a un techo anual. Por lo tanto, funcionaría como una especie de mecanismo de crisis para tratar los choques económicos y sociales más significativos causados por el cambio de la producción hacia fuera de la Unión o por la competencia en las importaciones. La decisión final descansará en el Parlamento y en el Consejo, tras una propuesta de la Comisión.

La Comisión se refiere a ciertos umbrales que serán necesarios para justificar la intervención europea: el número de trabajadores afectados de forma reiterada por la redundancia en el sector y la región afectada, así como la tasa de paro regional. Esto supone emplear recursos sólo para la formación, apoyo en la búsqueda de un nuevo empleo y gastos de reubicación, lo cual sugiere que no existiría ninguna provisión de subsidios diarios para la gente que ha perdido sus empleos. En cuanto a esto, la propuesta es diferente del mecanismo de ajuste al comercio que ya funciona en Estados Unidos desde hace muchos años. Por lo visto, la Comisión quiere subrayar que el objetivo es ayudar a los trabajadores a encontrar un nuevo empleo, mientras el resto se confía a la responsabilidad de los sistemas nacionales del estado de bienestar.

La propuesta para establecer un Fondo de Ajuste de Globalización tiene muchos méritos. Está dirigido a los que sufren la globalización y la reestructuración económica, y proporciona una respuesta más a los que critican a las instituciones europeas afirmando que su única preocupación es exclusivamente la liberalización del mercado. Es una propuesta respaldada por recursos financieros reales y no se queda simplemente en las declaraciones de intenciones, algo que ha sucedido a menudo en el ámbito de la política social europea. Está dirigido a promover el cambio, en lugar de resistirse, lo cual favorece una mayor apertura al comercio internacional. Por último, aunque no por ello menos importante, las medidas propuestas serán complementarias a las acciones ya tomadas tanto en los niveles nacionales como en los regionales, yendo así más allá de discusiones estériles sobre centralización y subsidiaridad.

En otras palabras, Europa está tratando de combinar el lenguaje de la reforma con las medidas de solidaridad, respondiendo, de esta forma, al mensaje enviado por los ciudadanos que reclaman una Europa más social. La creación del Fondo de Ajuste a la Globalización podría tener un importante valor simbólico en esta difícil fase de la integración europea. Sin embargo, no debería limitarse al simbolismo. Hay un verdadero problema al que hay que dar solución.

Las críticas a esta propuesta pueden venir de muchos ángulos y tendencias políticas diferentes. Unos indicarán el riesgo de premiar el fracaso, refiriéndose al fracaso de no adaptarse a tiempo a un escenario que está cambiando rápidamente. Esta crítica puede ser contestada indicando que la Unión ayudará a los trabajadores a encontrar nuevos y mejores empleos pero no proveerá apoyo a las empresas. Otros advertirán del peligro de una mala gestión del dinero y, por lo tanto, del mal aprovechamiento de los ya escasos recursos: procedimientos burocráticos pesados, responsabilidades superpuestas y la utilización de criterios imprecisos para la selección de los buenos proyectos. El problema siempre está en la puesta en práctica, aún más cuando se trata de instituciones europeas. Por lo tanto, definir un marco flexible, efectivo y transparente para el nuevo fondo será esencial. La gestión preventiva de la reestructuración económica también podría ser reforzada por los nuevos programas de Fondos Estructurales.

Probablemente, la crítica también vendrá de ambos representantes en los extremos opuestos del espectro: los que argumentan que la reestructuración debería dejarse en manos de las instituciones nacionales o incluso por debajo - quizás sólo al mercado -, y los que creen que la escala del problema para la Unión Europea de los 25 es tan grande que la acción a nivel de la Unión puede no suponer una diferencia real. La Unión Europea necesitará una política innovadora para afrontar los problemas que se originan, quizá fuera del marco convencional de las competencias de la Unión, así como sacar el máximo provecho a sus limitados recursos. Será un desafío difícil pero merece la pena intentarlo.

Loukas Tsoukalis es Profesor en la Universidad de Atenas y en el Colegio de Europa (Brujas); Presidente de la Fundación Helénica para Europa y Política Exterior (ELIAMEP) y Consejero Especial del Presidente de la Comisión Europea. Las opiniones aquí expresadas son estrictamente personales.

Documento traducido por **RAQUEL JUMÉNEZ**

^[1] Versión abreviada de una contribución comisionada por la *Policy Network* para un proyecto más amplio sobre el Modelo Social Europeo.