

Las políticas de empleo en la Unión Europea: una reflexión en el vigésimo aniversario de la caída del muro de Berlín

Inmaculada Baviera*

Recibido: 26 de octubre de 2009 - Aceptado: 16 de febrero de 2010

Las políticas de empleo comunitarias se han desarrollado a lo largo del proceso de construcción de la Unión Europea. Desde la Estrategia de Lisboa se ha reforzado la introducción progresiva de planteamientos economicistas para hacer de Europa la economía más competitiva y dinámica del mundo. Sin embargo, estos criterios pretenden recortar ciertas garantías sociales y ponen en peligro los derechos de los trabajadores. El vigésimo aniversario de la caída del muro de Berlín, en gran medida fruto de la violación de garantías humanas y sociales, constituye un motivo de reflexión y de colaboración entre los Estados europeos.

Palabras clave: Muro de Berlín, Comunismo, Economía de mercado, Unión Europea, Políticas de empleo, Economía competitiva, Derechos de los trabajadores, Desarrollo.

Community employment policies have been developed throughout the construction process of the European Union. Since the Lisbon Strategy, Europe's economic approaches have gradually been strengthened, making it the most competitive and dynamic economy in the world. However, its criteria seeks to cut some social security benefits and endanger workers' rights. The twentieth anniversary of the fall of the Berlin Wall, largely as a result of the violation of human and social rights, is a source of reflection and collaboration among European States.

Keywords: Berlin Wall, Communism, Market economy, European Union, Employment policies, Competitive economy, Workers' rights, Development.

* Inmaculada Baviera es profesora de Derecho Laboral en la Facultad de Derecho de la Universidad de Navarra (ibaviera@unav.es).

68 I. Los acontecimientos de 1989 en el proceso de construcción europea

El año 2009 ha conmemorado el vigésimo aniversario de la caída del muro de Berlín. Si bien la repercusión de estos hechos fue de carácter universal, en la medida que supuso el final del Pacto de Varsovia y de la Guerra Fría, en Europa hizo posible la reunificación de Alemania y la instauración de regímenes democráticos en antiguos países comunistas de Europa oriental, algunos de los cuales han sido incorporados a la Unión Europea.

Se trataba de un auténtico cambio en el rumbo de la historia, especialmente en Europa, donde el desplome del “telón de acero” se tradujo en una profunda transformación de sus instituciones. En el ámbito económico, la división política previa al año 1989 había cristalizado en dos sistemas yuxtapuestos: por un lado, la economía socialista, en torno al Consejo de Asistencia Económica Mutua (Comecon) y, por otro lado, la economía de mercado, que permitió la unión de algunos países en las denominadas Comunidades Europeas. Una y otra organización seguirían un curso muy diferente.

La primera de ellas, sometida al control soviético, finalizó en 1991. Como es sabido, las medidas aperturistas de la perestroika jugaron un papel relevante, pero existían otras razones de gran calado social. De modo particular, constituyó un factor decisivo la violación de los derechos del trabajador, precisamente en un sistema basado en la dictadura del proletariado. Muestra de ello fueron las grandes revueltas organizadas por trabajadores en Polonia, en nombre de la solidaridad, que desautorizaban así la ideología del poder¹. Sin embargo, el fracaso del comunismo no podía dejar al capitalismo como modelo único de organización económica, sino que era preciso romper las barreras y monopolios que dejaban al margen del desa-

1 Véase Juan Pablo II (1991), p. 44.

rollo a tantos pueblos, de modo que se crearan las condiciones básicas para que todos pudieran participar en dicho desarrollo. Este objetivo exigía el esfuerzo de toda la comunidad internacional².

Con respecto a la segunda, la caída del muro de Berlín y la consiguiente reunificación alemana constituyeron el primer paso para la ampliación de las Comunidades Europeas a los nuevos Estados liberados del régimen comunista. El Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht, iniciaba un proceso de fuerte integración económico-política. De modo particular, constituyó un hito importante el Consejo Europeo de Niza del año 2000, cuyos objetivos consistían en la ampliación de la Unión, la Carta de los Derechos fundamentales y la reforma institucional, ya prevista en el Tratado de Amsterdam³. Sin embargo, se puede decir que dicha reforma traslucía una confianza excesiva en las estructuras políticas⁴, mientras que ha supuesto un obstáculo en la construcción de la Unión Europea, en la medida en que se alejaba progresivamente de la realidad vital de sus ciudadanos. Las dificultades habidas para la ratificación del texto constitucional son fiel reflejo de ello.

2 Véase Juan Pablo II (1991), pp. 66-67. En este sentido, proponía como alternativa una sociedad basada en el trabajo libre, en la empresa y en la participación. Este modelo no se oponía al mercado, pero exigía el control del mismo por las fuerzas sociales y por el Estado, de modo que quedaran garantizadas las exigencias fundamentales de toda la sociedad.

3 Véase Díez Moreno, F. (2005), p. 71. La ampliación del 1 de mayo de 2004 incorporó diez nuevos países: República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. El 1 de enero de 2007 se adhirieron Bulgaria y Rumanía. La mayoría de estos Estados procedían de la desintegración del bloque soviético.

4 Muestra de ello es el dictamen de la Comisión de 26 de enero de 2000, titulado "Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito".

70 II. La estrategia de Lisboa y su reflejo en las políticas de empleo comunitarias

El reto de una economía globalizada y el modelo social fueron las grandes cuestiones del Consejo Europeo de Lisboa, celebrado en marzo del año 2000. Este proponía un reforzamiento mutuo de las distintas políticas, es decir, que Europa debía convertirse en el año 2010 en la economía, basada en el conocimiento, más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer de manera sostenible, con más y mejores empleos y con una mayor cohesión social⁵. Para alcanzarlo, un instrumento idóneo era el intercambio de buenas prácticas, esto es, el método abierto de coordinación. Por medio del establecimiento de directrices e indicadores de referencia, teniendo en cuenta la diversidad a nivel regional y nacional, y llevando a cabo controles y evaluaciones a modo de aprendizaje mutuo, se facilitaba la configuración progresiva de las políticas de los Estados miembros⁶.

Sin embargo, el ambicioso proyecto de Lisboa era cada vez más difícil de lograr, por lo que una vez incorporados los nuevos Estados, era preciso reconsiderar las estrategias, tanto en lo relativo a la Agenda Social como en lo referente a las políticas comunitarias de empleo.

Por un lado, con respecto a la política social la Comisión Europea (Grupo de Alto Nivel), llevó a cabo un análisis sobre tres coordenadas: la ampliación, el envejecimiento y la globalización económica. La fuerte presión de los mercados internacionales hacía preciso adaptar la Agenda de política social del año 2000 en la línea de la Estrategia de Lisboa, cuyos objetivos (competitividad, más y mejores empleos e inclusión social) permanecían vigentes⁷.

5 Véase Consejo Europeo de Lisboa (2000). Con este objetivo, se planteó modernizar el sistema de protección social, aprobándose la Agenda de política social [COM (2000) 379 final, de 28.6.2000] en el Consejo Europeo de Niza de diciembre de ese mismo año (DO C 157 de 30.5.2001).

6 Véase Consejo Europeo de Lisboa (2000), número 37.

7 Véase Comisión Europea (2004), pp. 33 y ss. Sobre la evolución de las políticas sociales, véase Baviera Puig, I. (2007).

Por otro lado, un hito decisivo en las políticas de empleo fue el informe elaborado en el año 2003 por el grupo de trabajo presidido por Wim Kok, ex primer ministro de los Países Bajos. Dicho informe se insertaba a su vez en el marco de la denominada Estrategia Europea de Empleo (EEE), adoptada en la Cumbre de Luxemburgo (1997) como fruto del consenso político de hacer frente al elevado paro que había aparecido (Libro Blanco de Delors, de 1993)⁸.

El mencionado informe, titulado “Jobs, jobs, jobs. Creating more employment in Europe”, llevó a cabo un examen a fondo e independiente de los retos políticos relativos al empleo, que habían sido reforzados en la Cumbre de Lisboa para la consecución del pleno empleo. Sus conclusiones sirvieron de apoyo a las recomendaciones respectivas a los Estados miembros, incluidos aquéllos incorporados en el año 2004. En concreto, destacaba que para lograr el objetivo de Lisboa el mercado de trabajo requería un equilibrio entre flexibilidad y seguridad. Así es como a comienzos del año 2006, el Consejo informal de Villach (Austria) debatió por vez primera sobre la denominada “flexiguridad”, en aras de una mayor adaptabilidad de las empresas y de los trabajadores⁹.

Este concepto, un tanto ambiguo, fusiona dos términos que la Comisión trata de potenciar de modo integrado en el mercado de trabajo. Por una parte, entiende por flexibilidad los “avances logrados («transiciones») en el curso de la propia vida”, como el paso de

⁸ Véase Comisión Europea (1993). No en vano el Tratado de Maastricht (1992) había incidido en la dimensión social europea por medio de su protocolo social, y el Consejo Europeo de Essen (1994) en la coordinación de las políticas de empleo. Todo ello favoreció el acuerdo del Consejo Europeo de Ámsterdam (1997) con relación a las nuevas disposiciones relativas al empleo en el Tratado. Véase Comisión Europea (2002), p. 5; Comisión Europea (2007), pp. 3 y ss. El informe del año 2002 revelaba el valor positivo del método abierto de coordinación empleado, así como de los resultados obtenidos. Véase Comisión Europea (2002), pp. 7 y ss.

⁹ Véase Comisión Europea (2007), pp. 17-20, pp. 32-33.

un empleo a otro, o del desempleo al trabajo, lo que no se limita a una mayor libertad de las empresas para contratar o despedir. De otra parte, la seguridad no alude sólo a la conservación del propio puesto de trabajo, sino que se trata de capacitar a las personas para que encuentren nuevos empleos, además de proporcionar prestaciones por desempleo adecuadas que faciliten estas transiciones. A juicio de la Comisión, se benefician las empresas y los trabajadores. Todo ello se refleja en cuatro ejes de actuación: modalidades contractuales flexibles y fiables, estrategias globales de aprendizaje permanente, políticas activas del mercado laboral eficaces frente a la rapidez de los cambios, y sistemas modernos de seguridad social que fomenten el empleo¹⁰.

En este contexto, el Libro Verde de la Comisión Europea, titulado “Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI”, publicado a finales del año 2006, suscitó un intenso debate¹¹. Este documento se remite al informe del Grupo Europeo de Empleo, presidido por Wim Kok, y de nuevo al necesario mantenimiento del objetivo de la Estrategia de Lisboa. A partir de estas coordenadas, aborda la función del Derecho laboral para fomentar una “flexiguridad” en aras de alcanzar un mercado de trabajo europeo más competitivo. Dicho sea de paso, cuestiona la adecuación del modelo tradicional de relación laboral y, con ello, hace hincapié en que unas condiciones demasiado protectoras pueden disuadir a los empleadores para contratar. Asimismo, los contratos estables de duración indeterminada pueden no ser los adecuados para adaptarse a los cambios y aprovechar las ventajas de la mundialización¹². Una

10 Véase Comisión Europea (2007), pp. 5-6. Con esta finalidad propone, entre otros, el ejemplo danés y de los Países Bajos.

11 Comisión Europea (2006).

12 Véase Comisión Europea, (2006), pp. 3-5. Concretamente, el Grupo Europeo de Empleo había instado a los Estados miembros a la evaluación del grado de flexibilidad de sus contratos clásicos con respecto a los plazos de preaviso, a los costes y procedimientos por despido, así como a la definición de despido improcedente.

vez más, propone el ejemplo de Dinamarca, que combina intensas políticas activas en el mercado de trabajo con una considerable inversión en la formación, junto a una protección más ligera del empleo (lo que no excluye generosos subsidios por desempleo sometidos a condiciones estrictas)¹³.

Llama la atención el planteamiento reduccionista del crecimiento del empleo, en tanto que supeditado a la modernización de la legislación laboral, mientras que apenas apunta la necesaria revisión de la presión fiscal para la creación de puestos de trabajo¹⁴. Del mismo modo, apela a la mundialización y al envejecimiento de las sociedades europeas como retos para el mercado de trabajo¹⁵. Y, aunque no le falta razón, el enfoque deviene nuevamente parcial. La perspectiva económica es importante para hacer frente al envejecimiento de la población y a situaciones como la dependencia, pero no se puede dejar de lado la faceta humana y social¹⁶.

Esta vinculación cada vez más estrecha entre políticas sociales y económicas se ha visto reforzada en el contexto de crisis global. Más

13 Véase Comisión Europea, (2006), p. 11.

14 En concreto, se refiere a ello en una nota a pie de página. Véase Comisión Europea, (2006), p. 4. En cambio, se hace mención a la revisión de la presión fiscal en las directrices para las políticas de empleo (Decisión del Consejo de 12.7.2005, DO L 205 de 6.8.2005) así como en las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros para 2008-2010 (Decisión del Consejo de 15.7.2008, DO L 198 de 26.7.2008). El Libro Verde contrasta con las directrices de la OIT, que propone estímulos fiscales al empleo y a la protección social, así como apoyo a las empresas, sobre todo para que las pequeñas y medianas empresas puedan acceder al crédito y superar la falta de liquidez. De esta forma, la OIT entiende que se podrían amortiguar los efectos de esta recesión sobre las personas al evitar despidos, se daría respaldo a las empresas, se aceleraría la recuperación y, en último término, se sentarían las bases para un crecimiento más equilibrado y sostenible. Véase Organización Internacional del Trabajo (2009), pp. 12-17.

15 Véase Comisión Europea (2006), p. 3.

16 Véase Baviera Puig, I. (2007), pp. 29-31.

74 bien parece prevalecer lo económico y se fomentan reformas en el Derecho del Trabajo de los distintos países, como ha puesto de relieve la publicación del Libro Verde. A juicio de la Comisión, las diferentes legislaciones laborales deben fomentar la “flexiguridad”, concepto ambiguo cuya introducción en el Derecho Social Europeo se ha efectuado paulatinamente.

La reflexión en torno a las cuestiones formuladas por el Libro Verde ha revelado que el trasfondo de bastantes propuestas a favor de la “flexiguridad” irradia cierta admiración por el modelo anglosajón de despido *ad nutum*, así como de su capacidad para generar empleo y mejorar la competitividad de las empresas. Por ello el Libro Verde defiende un mayor margen de libertad de despido y el reajuste de sus causas, sin que ello suponga el abandono del trabajo estable como modelo de contratación estándar. La traducción a nuestro Derecho laboral consistiría en una propuesta de revisión de la estabilidad de los contratos, hacia una mayor flexibilidad, en aras de una reforma del régimen del despido. En otros términos, se trata de pasar de la idea de seguridad o estabilidad en el puesto de trabajo a la de seguridad en el empleo, en tanto que posibilidad de encontrar un nuevo empleo¹⁷. Además, el relativismo de este concepto y su falta de precisión jurídica hacen posibles distintas aproximaciones. No en vano, el término “flexiguridad” surgió de la reforma laboral holandesa de los años noventa, de corte neoliberal, que se reflejó en la Ley de Flexibilidad y Seguridad, aunque hoy se toma como referencia de flexiguridad el modelo danés de inspiración socialdemócrata¹⁸.

Se dice que el modelo danés combina con éxito adaptabilidad y solidaridad, es decir, un alto nivel de flexibilidad con generosas prestaciones de seguridad social y desempleo, así como programas activos de mercado de trabajo, por lo que ha sido calificado como una ter-

17 Véase Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (2007), pp. 133-134.

18 Véase Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (2007), p. 115 y p. 119.

cera vía entre la desregulación flexibilizadora y la sobreprotección que deriva en rigideces¹⁹. Sin embargo, resta demostrar que el modelo propuesto, en este caso el danés, sea eficaz en otros países con una tradición legislativa muy diferente, arraigada a su propia cultura, amén de la posible insuficiencia de recursos económicos. Tal es el caso de Italia, donde la concesión de subsidios por desempleo con un importe elevado no incentivaría precisamente la búsqueda de trabajo²⁰. Otro ejemplo fue el contrato francés de primer empleo (2006) para menores de 26 años, promulgado al amparo de las exigencias de la “flexiseguridad”, que ante el conflicto social originado (sobre todo de carácter estudiantil, con el consiguiente bloqueo de distintas universidades) fue derogado en el momento mismo de su entrada en vigor²¹.

Llegados a este punto, se advierten los riesgos derivados de la búsqueda de ventajas más competitivas a costa de la reducción de la red de seguridad social, en gran parte por la presión de las instituciones financieras internacionales, que ponen en grave peligro los derechos de los trabajadores y erosionan la solidaridad de las formas tradicionales de Estado social. Junto a ello, la desregulación generalizada puede ocasionar un grado de incertidumbre sobre las condiciones de trabajo que, si se hace endémica, puede derivar en diversas formas de deterioro humano que, en último término, impide un desarrollo que pueda llamarse duradero²². En definitiva, “el respeto de las normas fundamentales del trabajo crea las condiciones para un desarrollo económico equilibrado, el cual es en sí mismo propicio para una mayor prosperidad a largo plazo”²³.

19 Véase Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. (2007), p. 124.

20 Véase Loy, G. (2007), pp. 168-170.

21 Al respecto, Auzero, G. (2007), pp. 201 y ss.

22 Véase Benedicto XVI (2009), pp. 38-40, p. 54.

23 Organización Internacional del Trabajo (2009), p. 25.

76 III. Valoración final

Las dificultades en el proceso de construcción de la Unión Europea, y más de su modelo social, no son nuevas. Sin embargo, sí es novedoso el vuelco cada vez mayor hacia un modelo enfocado a lo económico, que arriesga su culminación en el actual contexto de crisis. A mi modo de ver, las medidas que se han propuesto difícilmente contribuirán a lograr un auténtico desarrollo si dejan al margen la cuestión central, esto es, la persona y su dignidad, en este caso, la dignidad de la persona del trabajador.

Con motivo de la caída del muro de Berlín, se puso de manifiesto una profunda crisis ideológica, paralela al auge de la economía. Desde entonces, los países de Europa oriental han llevado a cabo un complejo proceso de adaptación a las economías de mercado y a sistemas políticos democráticos, logrando con ello la ampliación de la Unión Europea a un considerable número de Estados, aunque este proceso de integración no ha terminado. La gravedad de la actual crisis económica, en su vertiente negativa, ofrece también la posibilidad de sistemas de cooperación con los demás países europeos, lo que tampoco es extraño en los últimos años. En efecto, este espíritu de colaboración ha permitido el nacimiento y desarrollo de la Unión Europea y, hasta ahora, uno de los períodos de paz más largos de nuestra historia.

Sin embargo, las políticas de empleo europeas, en gran parte motor del desarrollo, parecen presentar grietas. En este contexto, son claves los conceptos de modernización y de flexibilidad, que hoy exigen una mayor consideración al hecho de que detrás de todo despido existe un fracaso humano y social. Por tanto, no lleguemos por la vía indirecta a una solución contraria a los propios postulados del desarrollo de la sociedad europea. En definitiva, es preciso humanizar las respuestas a la caída del empleo ante el riesgo de soluciones de emergencia a corto plazo, ya que un desarrollo duradero requiere, junto con el espíritu de colaboración mencionado, una mayor solidaridad en todas las dimensiones sociales.

Bibliografía

77

Auzero, Gilles (2007), “El contrato de trabajo de «nuevo empleo»: una traducción francesa de la flexi-seguridad”, *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, nº 2, pp. 91-100.

Baviera Puig, Inmaculada (2007), *La protección de la dependencia: un estudio global*, Aranzadi-Thomson, Pamplona.

Benedicto XVI (2009), *Caritas in veritate*, Palabra, Madrid.

Comisión Europea (1993), “Crecimiento competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro blanco”, *Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 6/93, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas.

Comisión Europea (2000), *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito*, Bruselas.

Comisión Europea (2002), *Balance de cinco años de aplicación de la Estrategia Europea de Empleo*, Bruselas.

Comisión Europea (2006), *Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, Bruselas.

Comisión Europea (2007), *Diez años de la Estrategia Europea de Empleo*, Bruselas.

Comisión Europea (2007), *Hacia los principios comunes de la flexiguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*, Bruselas.

Comisión Europea (2004), *Report of the High Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union*, Bruselas.

Consejo Europeo de Lisboa (2000), Conclusiones de la Presidencia, en http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm, consultado el 21 de diciembre de 2009.

Díez Moreno, Fernando (2005), *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Thomson-Civitas, Pamplona.

78 Juan Pablo II (1991), *Centesimus annus*, Palabra, Madrid.

Kok, Wim; Dell’Aringa, Carlo; Durán López, Federico; Ekström, Anna; Rodrigues, Maria João; Pissarides, Christopher; Roux, Annette y Schmid, Günther (2003), “Jobs, jobs, jobs: creating more employment in Europe”, *European Commission Employment Taskforce*, Bruselas.

Loy, Gianni (2007), “Apuntes sobre el Libro Verde «Modernizar el Derecho del trabajo para afrontar los retos del siglo XXI»”, *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, nº 2, pp. 157-179.

Organización Internacional del Trabajo (2009), *Enfrentando la crisis mundial del empleo. La recuperación mediante políticas de trabajo decente*, Ginebra.

Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (2007), “Flexiseguridad: el debate europeo en curso”, *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, nº 2, pp. 97-107.