

EL GIRO SOCIAL EN EL TRATADO DE AMSTERDAM Y SUS IMPLICACIONES FUTURAS

Francisco Aldecoa Luzarraga¹

Catedrático de Relaciones Internacionales en la UPV/EHU (cátedra Jean Monnet)

1. Introducción

El argumento central de la presente ponencia es que el Tratado de Amsterdam supone una inflexión en el proceso de construcción europea desde la perspectiva de la dimensión social. El Tratado es la mejor expresión del giro social en este proceso y, a su vez, su aplicación será el origen de la resolución del déficit social a lo largo de la próxima década.

De la misma forma que el Acta Única Europea consolidó el modelo económico, y el Tratado de la Unión Europea avanza en la definición de la naturaleza política de la Unión El Tratado de Amsterdam desarrolla la dimensión social del modelo de Unión Europea.

El elemento central de esta nueva lógica del giro social será colocar el alto nivel de empleo como prioridad estratégica futura a través de su incorporación en el artículo B del Tratado; en toda la articulación en el desarrollo del Tratado y, especialmente, a través de un título específico sobre esta materia.

¹ Catedrático de Relaciones Internacionales en la UPV/EHU y Cátedra Jean Monnet. En la realización de este trabajo ha colaborado Óscar Arroyuelo Suárez, investigador en la Universidad del País Vasco. UPV/EHU.

A lo largo de estas líneas desarrollaré este argumento central a través del estudio del déficit social en la construcción europea así como de las características del modelo de construcción comunitaria para, a continuación, explicar el alcance de este giro social a través de diversas manifestaciones, fijándome sobre todo en el empleo como elemento central de esta nueva dinámica y refiriéndome a su aplicación anticipada, según acuerdo del Consejo Europeo extraordinario de Luxemburgo. Haré referencia igualmente a las analogías y diferencias entre la lógica de Maastricht, que posibilita la convergencia nominal, y la lógica de Amsterdam, que se sustenta en la convergencia real. Por último, estudiaré los efectos de este giro social en la resolución del déficit social y enunciaré algunas implicaciones futuras.

2. La consolidación del modelo de la Unión a través de la reforma de Amsterdam

La tesis central que vengo manteniendo a lo largo de estos casi últimos 15 años² es que el modelo de Unión al que vamos está prácticamente diseñado por el primer Parlamento Europeo, elegido por sufragio universal en 1979, especialmente, a través del Proyecto de Tratado de Unión Europea también conocido como Proyecto Spinelli de 1984³; proyecto que no entra en vigor directamente sino a plazos, inspirando el conjunto del proceso. El primer plazo es el de la entrada en vigor del Acta Única en 1987, el segundo el del Tratado de la Unión en vigor desde 1993, con la explicitación de la naturaleza política; la tercera fase es la del Tratado de Amsterdam, caracterizada por el giro social que imprime, tal y como explicamos en este trabajo. Quedan una cuarta y quinta fase, a las que nos referiremos al explicar las implicaciones futuras.

Estas fases están unidas por un vínculo estructural, la resolución de los cinco problemas en los que se fundamenta el modelo de la Unión diseñado por el primer Parlamento Europeo elegido por sufragio universal⁴. En cada una de las grandes reformas

² Entre mis trabajos al respecto, *vid.*: ALDECOA LUZARRAGA, F.; BRU, C.: «España y la reforma institucional de la CEE», en *Movimiento Europeo*, vol. 10, 1985, pp. 53-56; ALDECOA, F.: «La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea», Madrid, Siglo XXI, 1985; «El proyecto de Tratado sobre la Unión Europea: algo más que un proyecto, algo más que un tratado», en *Cuadernos de Ciencia Política y Sociología*, vol. 17, 1985, pp. 51-64; «La reforma de la Comunidad, problemas y perspectivas», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz* 1986, Leioa, UPV/EHU, 1987, pp. 168-216; *De la Comunidad Económica Europea a la Unión Europea: una visión desde Euskadi*, Vitoria, Diputación Foral, 1993; «Eficiencia, eficacia y democracia. Condiciones estructurales para la mutación de la Comunidad Europea en Unión Europea y para la configuración del Espacio Político Europeo», *Sistema*, n.º 114-115, 1993, pp. 55-82

³ *Vid. Bol. CE*, 2/1984.

⁴ Estos problemas son: déficit democrático, ineficacia del proceso de toma de decisiones, ineficiencia económica, insolidaridad entre sectores sociales, regiones, generaciones y estados comunitarios; y, la falta de presencia en el mundo ALDECOA, F.: «Eficiencia, eficacia y democracia, *op. cit.* pp. 67-78.

anteriores se va atendiendo a la resolución de estos problemas estructurales; si bien, no tienen la misma relevancia en cada una de las fases cada uno de los problemas. En el Tratado de Amsterdam se da otro pequeño gran paso en cada una de estas direcciones aunque será la resolución del déficit social el elemento estratégico más característico que se contempla especialmente en el vínculo entre democracia y solidaridad.

i) Democracia: las primeras mejoras en el sistema de cooperación aparecen en el Acta Única, en Maastricht se abordará con profundidad y en Amsterdam se da un doble progreso. En materia de derechos humanos (art. F) se establece un sistema de protección y garantías jurisdiccionales (art. L), estableciendo un sistema de sanciones en caso de violación grave y persistente de los derechos humanos por parte de un Estado miembro⁵, añadiendo además una cláusula contra todo tipo de discriminación (art. 6A) y una declaración anexa sobre la abolición de la pena de muerte. Por otro lado, se refuerza el papel de Parlamento al desaparecer el sistema de cooperación en favor del de codecisión, además mejorado a través de la supresión de la tercera lectura⁶.

ii) Eficiencia: Es por donde comienza el conjunto del proceso de reforma contemplado en el famoso Libro Blanco y el Informe del Coste de la No Europa⁷. Con el Acta Única se establece el mercado interior y con el Tratado de Maastricht la Unión

⁵ El artículo F se modifica de la siguiente forma: a) El apartado 1 se sustituye por el texto: «1. La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros.»; b) El apartado 3 actual pasa a ser apartado 4 y se inserta el nuevo apartado 3 siguiente: «3. La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros.» Se inserta el artículo siguiente al final del título I: «Artículo F.1.1. El Consejo, reunido en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo F, tras invitar al Gobierno del Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones. 2. Cuando se haya efectuado dicha constatación, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación del presente Tratado al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas. Vid. Tratado de Amsterdam, en *DOCE C 340/01*, 10 del 11 de 1997.

⁶ Vid. VICIANO PASTOR, R.: «El futuro de la Unión Europea: ¿Déficit democrático o déficit constitucional?», en LINDE PANIAGUA, E. (dir.): *Los retos de la Unión Europea ante el siglo XXI*, Madrid, UNED-Banco del Comercio, 1997, pp. 33-56; WEILER, J.H.H.; HALTERN, U.; MAYER, C.: «European Democracy and its Critique», *West European Politics*, vol. 18, n.º 3, July 1997, pp. 4-39.

⁷ CECCHINI, P.; ACQUEMIN, A.; CATINAT, M.: *Europa 1992, una apuesta de futuro: informe del proyecto de investigación «El coste de la no Europa» patrocinada por la Comisión de las Comunidades Europeas*, Madrid, Alianza, 1988.

Económica y Monetaria. Los avances sustantivos tras la incorporación de estrictas condiciones para la convergencia económica en Maastricht, no aparecen en el Tratado de Amsterdam propiamente dicho, aunque fruto del mismo Consejo, como consecuencia del Pacto de Estabilidad⁸, dando continuidad con ello a las exigencias de convergencia para la fase posterior a 1999. De esta forma se consolida el euro como instrumento que permite una mayor competitividad internacional, precisamente la mejor expresión de la eficiencia.

iii) Eficacia: Desde el primer avance relevante hacia la mayoría cualificada con el Acta Única y la codificación en Maastricht llegamos a Amsterdam que simplifica y mejora los sistemas de toma de decisiones de forma sustantiva sobre todo en los Pilares primero y tercero —gran parte del cual se comunitarizará en cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado—. Además se establece un sistema para los Estados que quieran seguir avanzando a través de la denominada cooperación reforzada, de dudosa utilidad. Es importante el cambio de percepción sobre la mayoría cualificada aunque no se resuelvan de forma definitiva los supuestos de unanimidad.

iv) Solidaridad: En el AUE se inicia con la cohesión, símbolo de la solidaridad entre regiones, con la política social e, incluso con la política de medio ambiente, primera expresión de solidaridad entre generaciones que posteriormente también se manifiesta en medidas que implican la reducción del déficit. En Maastricht, se desarrolla todo ello y se incorpora la solidaridad entre los Estados a través del Fondo de Cohesión. En Amsterdam se avanza mediante un conjunto de mecanismos especialmente relacionados con la política social y con el empleo, que conlleva el denominado giro social, implicando la incorporación del antes Protocolo social a catorce en el cuerpo del Tratado además de otras medidas.

v) Presencia en el mundo. Se pasa de la cooperación política (CP) formalizada en el Acta Única a la Política Exterior Común (PEC). La CP del Acta Única era declarativa, reactiva y de comportamiento y no de resultado. Con una separación entre el ámbito comunitario y la CP en la que sólo había una obligación jurídica de consulta en ámbitos de interés común salvo la seguridad. Las decisiones se tomaban por consenso. En el TUE se da un salto cualitativo en esta materia al denominar PEC frente a cooperación, al ser proactiva, ejecutiva a través de acciones y posiciones comunes, al tener obligación de resultado y no sólo de comportamiento y, al superar parcialmente la separación entre el ámbito comunitario y el de la cooperación. En Amsterdam se da un paso más en la dirección de Maastricht resolviendo algunas de sus deficiencias al mitigar la unanimidad; mejorar la unidad y coherencia; al impulsar la visibilidad de

⁸ «Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento», Consejo Europeo de Amsterdam, 16 y 17 de junio de 1997, Conclusiones de la Presidencia, *DOC/97/2*; 1997-06-18.

la eficacia de la Unión; y, al resolver los problemas de financiación estableciéndose una Política Exterior Común «Plus»⁹.

Con ello se consolida la noción de cambio que la Unión Europea genera. En un momento de debate central en los diversos Estados miembros sobre el estado del bienestar, tiene una relevancia especial el que sea desde la UE donde se produzca un apuntalamiento al mismo.

3. El déficit social en la construcción europea

Es práctica común afirmar que la construcción europea utiliza el método de trabajo económico como fórmula para ir desarrollando una solidaridad de hecho que, mediante un sistema de pequeños pasos vaya incorporando otras dimensiones. Sin embargo, hay que señalar que algunas disposiciones sobre política social ya figuraban en el Tratado de la CECA, y se vieron consolidadas en el de la CEE con la inclusión de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo entre los objetivos de la integración europea. Para ello se contaba con el Fondo Social Europeo y con la coordinación y cooperación entre los Estados miembros. Antes de los setenta y, como consecuencia de la libre circulación de trabajadores ya se creó un sistema para garantizar las prestaciones de seguridad social a los trabajadores que ejercieran su actividad laboral en otro Estado miembro.

A partir de mediados de los setenta la política social se centró en programas de acción específicos como los dedicados a la seguridad y salud en el trabajo al fomento de la igualdad de oportunidades para las mujeres y a la inserción en la vida laboral de grupos desfavorecidos. Empero, estas actividades y desarrollos en materia de política social no tenían un fundamento jurídico específico y, por ello, estos programas se basaban en normas generales como son los artículos 100 y el 235 y requerían siempre decisiones unánimes en el Consejo para su adopción.

Con el Acta Única se resuelve parcialmente este problema al establecerse el artículo 118A que supone una ampliación competencial en el terreno de política social. Si bien este artículo sólo preveía las medidas para salvaguardar la higiene, salud y seguridad en el trabajo, tuvo cierta relevancia dando lugar a una treintena de directivas.

⁹ ALDECOA; F.: «Los cambios recientes en la sociedad internacional como estructura de oportunidad para el desarrollo de las relaciones internacionales de la Unión Europea», en MARIÑO MENÉNDEZ, F.M.: *Acción exterior europea y Comunidad Internacional*, Madrid, Universidad Carlos III, 1998 (en prensa).

El artículo 101, introducido a la vez y previsto para facilitar la armonización de las disposiciones legales para acelerar la realización del mercado interior, supuso un cierto contrapeso ya que los Estados miembros lo alegaron para impedir un mayor margen de intervención en la legislación social. Por otro lado, se incorpora a través del artículo 118B el diálogo social que se desarrollará en Maastricht, en el Protocolo social, con mayor precisión.

En diciembre de 1989, pese al voto contrario del Reino Unido, se adopta la Carta comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales que pretende contribuir a la realización de la dimensión social del mercado interior. Como consecuencia de ello, la Comisión presentó en diciembre del 89 un programa de acción para la aplicación de la Carta a través de casi medio centenar de medidas específicas que, en gran medida, después de ser aprobadas por el Consejo se han llevado a la práctica. Por ejemplo, las directivas sobre protección ante los despidos colectivos, la jornada laboral, el derecho de baja por maternidad, el trabajo juvenil... Algunas de ellas se desarrollarán más a través del Protocolo Social a catorce.

El Tratado de Maastricht da otro paso en la resolución de este déficit social aunque a cambio de dejar fuera a Gran Bretaña del Protocolo sobre la política social que facultaba a los demás miembros a recurrir a los órganos, procedimientos y mecanismos de los Tratados para llevar a cabo una política social común de mayor alcance sin el Reino Unido. En él se establecen unos objetivos de política social que sobrepasan significativamente a los del Tratado CEE en lo que respecta a los derechos de los trabajadores y que, por ello, no obligaba al Reino Unido. Con la aplicación del Protocolo Social se ha dado lugar por vez primera en la historia comunitaria a actos de derecho comunitario derivado destinados solamente a una parte de los Estados miembros¹⁰.

Con la aplicación del Tratado se abrió nuevamente el debate sobre el futuro de la política social, abarcando una problemática global que va desde el problema del paro hasta el futuro del estado de bienestar, con la finalidad de resolver este déficit del modelo social en la construcción europea. Modelo que, sin embargo, está implícito como elemento estructural del alma europea.

¹⁰ La Carta y sobre todo el Protocolo social han hecho posible las dos primeras negociaciones colectivas europeas relativas a las vacaciones por paternidad y a las consultas de los trabajadores en las empresas multinacionales. Al respecto de GOMIS, P.L.: «El eurobienestar: la vertebración de la sociedad civil europea» y «En defensa de la singularidad del modelo social europeo como elemento constitutivo de la Unión», en «ALDECOA LUZARRAGA, F. (coord.): *Euroelecciones 94. Un Parlamento para una Legislatura Constituyente de la Unión Europea (1994-1999)*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 54-71 y pp. 84-103, respectivamente; PEREDO LINACERO, J.A.: «Algunas consideraciones sobre la puesta en práctica del acuerdo sobre política social del tratado de Maastricht», en *Cuadernos de Trabajo Social*, n.º 7, 1994, pp. 109-120.

Delors diferencia bien entre modelo social y política social. Para él, el modelo social se fundamenta en tres nociones: competitividad, cooperación —sobre todo en Investigación y Desarrollo— y solidaridad entre regiones ricas y pobres. Por ello entiende que el modelo social europeo es una combinación del mercado y de sus límites, de compromisos negociados entre capital y trabajo y de la intervención del Estado o de la comunidad allí donde no hace directamente competencia: educación, investigación y ordenación del territorio¹¹.

Por todo lo dicho hay que resaltar efectivamente que la construcción europea padece un déficit social importante, pese a lo cual no hay que olvidar los esfuerzos realizados anteriormente y también que Europa ha hecho mucho en materia social, aunque no fuese en forma directa de política social *strictu sensu*. A este nivel puede mencionarse, entre otras iniciativas, todo lo referente a la igualdad de género; la Política Agrícola Común, que ha permitido a los agricultores ser competitivos sin que el campo se desertice y, por primera vez, ha conseguido el desarrollo de las clases campesinas; las políticas de desarrollo regional, que han tenido repercusiones importantes en los países mediterráneos, incluido el sur francés, e Irlanda.

Todo lo cual nos permite resaltar que, si bien no existe una política activa de la Comunidad y de la Unión hasta el momento en materia social que haya servido para consolidar el modelo social europeo, la dimensión social ha inspirado a algunas políticas sectoriales y a distintas iniciativas que, precisamente, van a ser la base para un cambio cualitativo posterior.

4. Giro social en Amsterdam

El Tratado de Amsterdam incorpora un conjunto de aportaciones novedosas respecto a las cuales es obligado hacer cuando menos una breve alusión ya que, en su conjunto, configuran lo que hemos denominado el giro social. Resumidamente podemos agruparlas en tres líneas fundamentales:

i) las nuevas disposiciones relativas a los derechos fundamentales, la democracia, la no discriminación, junto a la profundización de nociones como el desarrollo sostenible, la transparencia o la subsidiariedad;

¹¹ DELORS, J. «Recobrar la fe en Europa», en *El País*, 25 de marzo de 1997

ii) en lo que se refiere a la ciudadanía europea¹², junto al tema del empleo que vamos a analizar en detalle, pueden resaltarse otras dos materias objeto de especial atención en las que se han dado progresos cualitativamente muy significativos: la protección del medio ambiente y la salud pública; y,

iii) la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en el territorio de la Unión que si bien no será inmediato, sino progresivo en un período de cinco años tras la entrada en vigor del Tratado, implica la comunitarización de cuestiones como el paso de las fronteras exteriores, la inmigración, el asilo, la cooperación judicial civil y la cooperación aduanera. Esta comunitarización se basa en el vínculo entre la libre circulación de personas, incluida en el primer pilar y la necesidad de articular medidas para garantizar la seguridad de las personas en dicho espacio. También se ha reforzado la cooperación judicial penal y policial, aunque siga siendo estrictamente intergubernamental.

5. Alto nivel de empleo prioridad estratégica del Tratado

La dramática situación de paro en Europa actualmente es conocida: 18,2 millones de personas —el 10,76 de la población activa comunitaria, llegando en algunos Estados miembros a tasas del 20%—. Algunos autores han puesto de manifiesto que este colectivo es el decimosexto Estado de la Unión que, además, en cuanto a población sería el sexto país, es decir, el más grande de los Estados medianos de la Unión.

El Tratado de Amsterdam es la primera respuesta constitucional europea de gran dimensión a esta grave problemática que hasta el momento sólo había sido objeto de muchas lamentaciones, sin que se tomaran iniciativas estratégicas proporcionadas a su dimensión. El nuevo título décimo sobre el empleo que se incorpora en el Tratado de Amsterdam, a pesar de que pasó bastante desapercibido cuando fue firmado el Tratado, a lo largo de los meses empieza a notarse su gran calado ya que refleja un cambio cualitativo en la forma de enfocar el problema del empleo. El presupuesto básico que fundamenta este nuevo título y todo la filosofía de las modificaciones en torno a este tema está en entender que el crecimiento económico no basta para fomentar el empleo, incluso se discute la relación entre ambas variables y, en todo caso, se subraya que la relación está entre el crecimiento económico y la formación. De este modo, se

¹² JEAN, C.: «La citoyenneté européenne: signification et perspectives dans le cadre du traité d'Amsterdam», *Études Internationales*, n.º 4, Décembre, 1997, pp. 733-753; STÜTTLER, I.E.: «La citoyenneté européenne et le déficit démocratique», *Études Internationales*, n.º 3, Septembre 1997, pp. 535-568; WIENER, A.; DELLA SALA, V.: «Constitution-Making and Citizenship Practice. Bridging the Democracy Gap in the EU?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, n.º 4, December 1997, pp. 595-614.

van a exigir medidas activas de empleo para poder resolver esta situación que se entiendo alcanza una nueva prioridad¹³.

Esta nueva prioridad se fundamenta en entender que el paro es el problema más acuciante que tiene la sociedad europea de nuestros días. Que no es sólo un problema de sufrimiento personal ni meramente de ajuste económico, sino que es un problema que está afectando a la propia convivencia de los europeos y, por ende, a su modelo político. Algunas de las manifestaciones más radicales que han generado los movimientos de desesperación de parados empiezan a relacionarse con algunas de las manifestaciones que evidenciaron el descontento social en vísperas de la II Guerra Mundial, y por ello entendemos que si no se ataja a tiempo puede poner en peligro nuestro modelo político¹⁴.

En el artículo B del Tratado de la Unión Europea se incorpora «un alto nivel de empleo como objetivo de la Unión», aunque sin concretar efectivamente, el artículo 2 del TCE. Hay que resaltar que una redacción realista no de pleno empleo como aparece en numerosas constituciones de los Estados miembros imposible de cumplir.

En Amsterdam se va más allá al establecerse un Título completo (6 bis) sobre este asunto¹⁵. Para ello el Consejo Europeo examinará anualmente la situación del empleo y adoptará una estrategia coordinada. Sobre esas conclusiones el Consejo por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Comité de Empleo, previsto en el artículo 109S, elaborará anualmente orientaciones que los Estados miembros tendrán en cuenta en sus respectivas políticas nacionales sobre empleo. Cada Estado facilitará al Consejo y a la Comisión un informe anual sobre las principales medidas adoptadas para aplicar su política de empleo. El Consejo examinará anualmente la aplicación de estas políticas sobre la base de sus orientaciones. Según su resultado el Consejo y la Comisión prepararán conjuntamente un informe anual sobre la situación del empleo en la Comunidad y sobre la aplicación de las orientaciones para el empleo. El Consejo por mayoría cualificada, sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá formular recomendaciones a los Estados miembros¹⁶.

Por otra parte, el Consejo previa consulta al Parlamento creará un Comité de Em-

¹³ GARCÍA SANTOS, N.: «La Cumbre del empleo de la Unión Europea», en *Cuadernos de Información Económica*, n.ºs 128-129, nov.-dic., 1997, pp. 151-161; DÁVILA, G.: «El combate contra el paro en la Unión Europea: una estrategia común», *Papeles de Economía Española*, n.º 72, 1997, pp. 294-308.

¹⁴ Bien entendido que nos referimos a los actos vandálicos acaecidos en diversas ciudades europeas, destacando Estrasburgo, promovidos por fuerzas de extrema derecha sobre la base de parados y no a las manifestaciones de las asociaciones de parados francesas o alemanas que han suscitado un aporte constructivo al debate.

¹⁵ Artículos 109 N al 109 S del Tratado de Amsterdam

¹⁶ ILLESCAS ORTIZ, R.: «La respuesta activa de la Unión a los problemas principales de los ciudadanos», OREJA, M. (dir.): *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea. Análisis y Comentarios*, Madrid, McGraw Hill, 1998 (en prensa).

pleo de carácter consultivo cuya misión será fomentar la cooperación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y de mercado laboral. Estará compuesto por dos miembros de cada uno de los Estados y otros dos designados por la Comisión, por lo tanto 32 integrantes. Las tareas de dicho Comité serán: i) supervisar la situación del empleo y las políticas de empleo de los EM y de la Comunidad; ii) elaborar sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 151 dictámenes a petición del Consejo, de la Comisión o por propia iniciativa; y, iii) contribuir a la preparación de las medidas a adoptar en el Consejo antes señaladas. Para llevar a cabo su mandato, el Comité deberá consultar a los interlocutores sociales.

6. Luxemburgo, aplicación anticipada

El Consejo Europeo de Luxemburgo celebrado en noviembre significa especialmente que la aplicación del Tratado de Amsterdam va en serio, que sus disposiciones no tienen sólo un carácter declarativo sino que son el fundamento de una nueva política de empleo. Este tiene un alcance y significado cualitativamente distinto al anterior. Ello, sin embargo, no quiere decir que no hubiera habido antecedentes en el desarrollo de esta política que encontramos en 1993, en plena crisis económica y con tasas de paro impensable hasta entonces, cuando la Comisión presidida por Delors elaboró el Libro Blanco sobre Crecimiento Competitividad y Empleo esbozando la primera estrategia global para enfrentarse al problema¹⁷. Esta labor la continuó la actual Comisión, bajo presidencia de Jacques Santer, con la elaboración del Pacto de Confianza sobre el Empleo en 1996. Será precisamente el Consejo Europeo de Turín de marzo del 1996, cuando se inaugura la CIG para la reforma del Tratado de Maastricht el que hace suyos las recomendaciones del Pacto de Confianza. En dicho Consejo se aconseja la inclusión de un capítulo dedicado al tema del empleo.

El Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo celebrado en Luxemburgo, decidió que las disposiciones pertinentes del nuevo título al respecto en el Tratado de Amsterdam tengan efectos inmediatos¹⁸. Esta decisión permite de hecho la aplicación anticipada de las disposiciones relativas a la coordinación de las políticas del empleo de los Estados miembros a partir de 1998. Dicha coordinación se realizará basándose

¹⁷ Libro Blanco sobre Crecimiento Competitividad y Empleo.

¹⁸ En el punto 3 de las Conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo se dice expresamente: «A tal fin, el Consejo Europeo decidió que las disposiciones pertinentes del nuevo título sobre el empleo del Tratado de Amsterdam tengan efectos inmediatos.» *Vid. Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo, Luxemburgo, 20 y 21 de noviembre de 1997, Conclusiones de la Presidencia, SN 300/97.*

en orientaciones comunes que tengan en cuenta los objetivos y los medios —las «directrices para el empleo»— que se inspiran directamente en la experiencia adquirida en el control multilateral de las políticas económicas, con el éxito que ya se conoce en lo que respecta a la convergencia. Se trata, sin dejar de respetar las diferencias que existen entre ambos campos y entre las situaciones de cada Estado miembro, de crear, tanto para el empleo como para la política económica, la misma voluntad de convergencia hacia objetivos comunes, verificables y actualizados periódicamente¹⁹. Adopta objetivos concretos en relación a un conjunto de ámbitos y colectivos subdividiendo los acuerdos en cuatro directrices.

La primera se centra en prevenir el desempleo de larga duración y combatir el desempleo juvenil, señalando que en un plazo fijado para cada uno de los Estados miembros, no superior a 5 años —salvo en aquéllos con tasas particularmente elevadas de desempleo—, los Estados tomarán las medidas oportunas a fin de ofrecer una nueva oportunidad a todos los jóvenes, antes de que hayan pasado seis meses de paro, en forma de: empleo, prácticas laborales, reciclaje, formación o cualquier otra medida que pueda favorecer su inserción profesional. Respecto a los desempleados adultos se busca ofrecer, antes de que hayan pasado doce meses en paro, la posibilidad de un nuevo comienzo por alguno de los medios antes mencionados y un seguimiento personal de orientación profesional. A tal fin cada Estado se esforzará «por incrementar sustancialmente el número de personas que pueden acogerse a medidas activas capaces de facilitar su inserción profesional», de modo que, según su situación de partida, cada uno de los Estados «se marcará un objetivo de aproximación progresiva a la media de los tres Estados miembros que mejores resultados hayan obtenido en este ámbito, y como mínimo del 20%».

La segunda directriz aprobada se refiere al desarrollo del espíritu de empresa, facilitando su creación y gestión mediante una normativa clara, estable y fiable y mejorando las condiciones para el desarrollo de los mercados de capitales de riesgo. Se pretende por una parte reducir sustancialmente los gastos generales y cargas administrativas de las PYMES, particularmente las relativas a la contratación de más trabajadores; por otra, fomentar el trabajo por cuenta propia o en otras palabras, propiciar el autoempleo.

La tercera directriz hace referencia al fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas, instando a la negociación entre los interlocutores sociales de acuerdos para modernizar la organización del trabajo. Dichos acuerdos pueden versar, por ejemplo, sobre el cómputo anual de horas de trabajo, reducción del

¹⁹ *Ibidem*.

tiempo de trabajo y horas extraordinarias, fomento del trabajo a tiempo parcial, formación permanente y la interrupción de la actividad profesional. Se contempla también en esta directriz la posibilidad de incentivos, en particular fiscales, para las empresas que favorezcan la inversión de éstas en recursos humanos y formación de la empresa.

La cuarta directriz aborda la igualdad de oportunidades como política básica. A este nivel se pretende combatir la discriminación entre hombres y mujeres, colectivo con altas tasas de desempleo; infrarrepresentado en ciertos sectores de actividad y profesiones y excesivamente centrado en otros. Se pretende igualmente conciliar la vida laboral y la familiar (permisos parentales, trabajo parcial, servicios de guardería y asistencia a otras personas del entorno familiar, fundamentalmente ancianos o disminuidos, etc.); facilitar la reincorporación al trabajo; y, la inserción de los minusválidos en el mundo laboral.

Además, el Consejo Europeo aporta dos iniciativas concretas directamente orientadas al desarrollo del empleo: i) un plan de acción del Banco Europeo de Inversiones tendente a movilizar en favor de las PYMES las nuevas tecnologías, nuevos sectores y redes transeuropeas, cifrando en 10.000 millones de ecus suplementarios, como máximo, que podrán generar un volumen global de inversiones de 30.000 millones; ii) un acuerdo entre el Parlamento y el Consejo, denominado *Iniciativa europea para el empleo*, sobre una reorientación de los créditos que comprende la creación de una nueva línea presupuestaria particularmente para ayudar a la PYMES a crear empleos duraderos dotada para los 3 próximos años con 450 millones de ecus.

Al contemplar por vez primera unas propuestas serias en materia de empleo además de lo que supone de aliviar el sufrimiento individual y los efectos económicos de esta situación se hace frente a un problema de credibilidad política del conjunto del sistema europeo. Esta forma de afrontar el problema del desempleo se hace a través de iniciativas públicas, a nivel comunitario, estatal o subestatal, y mediante la negociación entre los agentes sociales intentando suplir las ineficiencias del mercado. Encarando así el tema de manera sustancialmente distinta al modelo americano²⁰.

7. Las analogías y diferencias entre los criterios de convergencia nominal y real de Maastricht y de Amsterdam

La estrategia coordinada para el empleo, según se deriva en particular del futuro artículo 128 del Tratado y de los últimos acuerdos del Consejo Europeo de Luxem-

²⁰ FOLGUERA, P.: «La instauración de un modelo social», OREJA, M. (dir.): *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea...*, op. cit. (en prensa).

burgo, se inspira, *mutatis mutandis*, en el método seguido para la convergencia económica, salvando las diferencias que existen entre los dos ámbitos y entre las situaciones particulares de cada uno de los Estados miembros. Consiste en definir, las directrices para el empleo antes señaladas, que se basarán en un análisis común de la situación y de los ejes generales de la política que deberá llevarse a cabo para reducir el desempleo de manera duradera. Basándose en este análisis, unas orientaciones comunes —las directrices— que fijarán unos objetivos concretos, marcados año a año, que permiten evaluar el grado de convergencia de las acciones de los Quince. Para verificar su cumplimiento se instaura un sistema de vigilancia multilateral por el que los Estados miembros las supervisan periódicamente conforme a un procedimiento común de evaluación los resultados.

Podemos decir que existe un grado relevante de analogías con el método seguido para la convergencia monetaria, tras el Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo de Luxemburgo, destacando las siguientes: i) existen objetivos cuantificables no previstos en el cuerpo del Tratado; ii) se marcan unos calendarios; iii) se exige la elaboración de planes nacionales; iv) se procederá a realizar revisiones anuales; v) habrá un sistema de vigilancia multilateral a través del Consejo y del Comité de Empleo; vi) implicará que los Estados se enfrenten ante la opinión pública como consecuencia del examen que han de superar en relación al cumplimiento de los objetivos que establecerá el propio Consejo, del mismo modo que Maastricht ha supuesto para todos los gobiernos un examen en el que todos querían calificarse con sobresaliente. Y hay que reconocer que han sacado bastantes buenas notas salvo uno que va para septiembre después en todo caso de una mejora sustantiva de su economía. No creo que cabe la menor duda de que en este caso y excepcionalmente los exámenes han tenido un carácter pedagógico y ejemplarizante aunque se hayan utilizado chuletas que, en este caso, se llaman «contabilidad creativa».

Son observables diferencias entre los métodos adoptados ya que no estamos ante problemas de la misma naturaleza y por tanto, los instrumentos no pueden ser los mismos aunque sí equivalentes. Entre las diferencias sobresalen: i) el sistema de control en materia de empleo es mucho menos taxativo que el adoptado en relación a la consecución de la convergencia nominal ya que, no existen unos criterios tan rígidos; ii) no se prevén sanciones monetarias, aunque las sanciones políticas y su carácter didáctico de los suspensos serán similares; iii) la situación de facto es diferente ya que mientras que existía una lógica hacia el camino de la convergencia económica, a nivel de empleo los Estados se resistían a desarrollarla.

Empero, a pesar de esas consideraciones y sobre todo teniendo presente el Consejo Europeo de Luxemburgo de noviembre de 1997, entendemos que el sistema tendrá cierta eficacia. Es el principio de una nueva etapa en esta materia puesto que ningún

gobierno quiere suspender. A mi juicio esta es la razón que explica el porqué el gobierno español no quiere participar en la estrategia de empleo comunitaria, dado que en la situación de partida española resulta más fácil suspender aunque, sin embargo, sea del conjunto de los alumnos precisamente el que más necesita entrar en esta lógica. Y creo que lo hará, aunque se conceda un plazo superior.

8. Efectos del giro social en la resolución del déficit social

1. RECONCILIACIÓN CON LA CIUDADANÍA EUROPEA

Gran parte de la opinión pública de los Estados miembros, especialmente como consecuencia del camino diseñado para culminar la Unión Monetaria, vio con preocupación las medidas restrictivas que exigían el cumplimiento de los criterios de convergencia y, por lo tanto, se creó la imagen simbólica del «Señor Maastricht» como un poderoso enemigo de los sectores más desfavorecidos, aunque fuese falso. Sin embargo, en la medida que Amsterdam refleja un giro social con el que se van a visualizar medidas positivas en relación a los derechos humanos, el empleo, la salud, la seguridad y otras políticas públicas, la ciudadanía es probable que lo identifique justamente en dirección contraria, como un paso hacia la defensa del modelo social europeo y como los primeras aportaciones de la UE en la resolución de los problemas reales que más preocupan a los ciudadanos. En suma, mientras que el Tratado de Maastricht por su contenido alejó a la ciudadanía, el de Amsterdam quizá la acerque.

2. LA SOCIEDAD CIVIL Y LA OPINIÓN PÚBLICA DEMANDA OTRA VEZ MÁS EUROPA

En la Conferencia Intergubernamental y en el período posterior varios movimientos sociales y ONGs han participado planteando la necesidad de profundizar la construcción europea e incidiendo en la necesidad de cambiar el método de reforma.

Tal situación de reivindicaciones constructivas parece justamente inversa a la que ocurrió en relación al Tratado de Maastricht: una reacción negativa por parte de la opinión pública y la sociedad civil respecto al alcance y contenido del Tratado. En todo caso, este conjunto de incitativas sirven para retomar la alianza general entre la profundización y los deseos generales de la sociedad civil. Alianza que había sido una constante en la construcción europea y fue interrumpida como consecuencia de la aceleración histórica que incidirá en la profundización de Maastricht.

3. EL VÍNCULO ENTRE REGIONALIZACIÓN Y MODELO SOCIAL

Tendrá especial relevancia futura el vínculo entre regionalización y modelo social tema manifiesto por la doctrina como recientemente ha señalado el profesor Michael Keating²¹. El tratado establece instrumentos para que este vínculo se fortalezca y, concretamente, su aplicación en el Consejo de Luxemburgo en el epígrafe 14 relativo a las directrices expresamente indica este vínculo al mencionar que «deberá respetarse el principio de subsidiariedad y las competencias de los Estados miembros incluidas las competencias regionales en esta materia».²²

4. EL CAMBIO EN LA COMPOSICIÓN DE LOS GOBIERNOS EN LOS ESTADOS MIEMBROS Y EN LOS GOBIERNOS REGIONALES

El tratado de Amsterdam ha sido posible gracias al cambio en la composición de los Gobiernos británico y francés en la primavera de 1997. Estos cambios se deben precisamente a que los programas políticos en que se sustentaban dichas opciones tenían una nítida dimensión social y, en el caso francés, expresamente dirigida a la resolución del problema del empleo²³. A su vez la aplicación del Tratado va a generar más dimensión social y en las próximas elecciones es previsible que vuelvan a triunfar partidos políticos cuyos programas se fundamenten en esta dimensión.

9. Implicaciones futuras

Hemos señalado anteriormente en el apartado segundo de esta ponencia que el proceso de consolidación de la Unión Europea ha tenido tres fases y se prevén otras dos en un futuro próximo, posiblemente alrededor del 2002 y del 2008, respectivamente. En el primer caso se tiene que resolver la reforma institucional y el procedimiento de modificación, incorporando la doble legitimidad —parlamentaria e intergubernamental— para que en la siguiente Conferencia se aborde de forma definitiva la

²¹ KEATING, M.; JONES, B. (eds.): *The European Union and the Regions*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

²² Consejo Europeo de Luxemburgo, *op. cit.* En donde se explicita precisamente la vinculación entre giro social y regionalización. Sobre este tema en detalle, véase ALDECOA, F.: «Una lectura paradiplomática del Tratado de Amsterdam», en *Política y Sociedad*, 1998 (en prensa).

²³ El 1 de mayo de 1997 triunfaron los laboristas en las elecciones y, las elecciones generales francesas. que dieron la victoria a la izquierda tuvieron lugar los días 25 de mayo y 1 de junio.

profundización, incorporando la participación del Parlamento Europeo en condiciones similares a las de los Estados miembros. Como indica Marcelino Oreja, no se trata de poner en marcha un «proceso revolucionario constituyente», sino de evitar «el monopolio diplomático» de nuestras reformas. Para él la constitución material se dividiría en dos partes, una dogmática y otra orgánica; esta última pudiendo ser objeto de pequeñas revisiones²⁴.

Respecto a las iniciativas implantadas en Maastricht tendentes a potenciar la convergencia económica entre los países de la Unión, favoreciendo a aquellos que presentaban más dificultades para alcanzar la convergencia nominal requerida de cara a la moneda única, los fondos de cohesión, el debate sobre su continuidad y pertinencia tras la consecución de la calificación de tres de los cuatro países beneficiados puede perder intensidad ante el giro social que conlleva Amsterdam. La preocupación por el grave problema del déficit social y por mantener un modelo de sociedad de bienestar claramente definitorio de Europa no parece que conduzca a desterrar las iniciativas solidarias ya experimentadas con excelentes resultados sino, en esta dinámica, a mantenerlas y potenciarlas incorporándose de forma expresa el tema del empleo en la lógica de los fondos estructurales.

Por último hay que hacer referencia a que la aplicación del tratado de Amsterdam va a permitir transformar las condiciones estructurales que harán posible de forma más nítida la negociación de las condiciones de trabajo y las reivindicaciones sociales a escala europea. Las reciente confrontación de la Renault en Bélgica y la respuesta solidaria de los trabajadores en toda la Unión es un antecedente de lo que viene. Como señala Delors, «de un mal, los despidos de Vilvorde puede surgir un bien: la toma de conciencia para que Europa avance. Son necesarias las luchas sociales pues sin luchas sociales ninguna sociedad puede avanzar (...) Aunque cuando veo lo sucedido el pasado domingo en Bruselas a propósito de los despidos en Renault y del cierre de una fábrica belga, cuando veo el movimiento sindical europeo dar la batalla a un nivel europeo y al conjunto de los dirigentes de la izquierda francesa participar en este gran estreno, me digo que la Europa de los ciudadanos da por fin los primeros pasos»²⁵. Se trata de una anticipación de adonde vamos.

²⁴ Vid. OREJA, M.: «Post-cscriptum», en OREJA, M. (dir.): *El Tratado de Amsterdam de la Unión Europea...*, op. cit. (en prensa).

²⁵ DELORS, J. «Recobrar la fe en Europa», en *El País*, Op.cit. 25 de marzo de 1997

10. Conclusiones: el alto nivel de empleo es posible y necesario en la Unión Europea federal y regional

El Tratado de Amsterdam permitirá el desarrollo de la Unión en la medida en que, a un nivel estructural, consolida su naturaleza política, avanza en el giro social al acercar la Unión al ciudadano, incorpora los derechos humanos como elementos centrales de la configuración política y la transparencia como norma²⁶.

Así como el Acta Única ha pasado a la historia como el Tratado por el cual se formaliza el modelo de mercado interior y el Tratado de Maastricht configura la Unión Europea como modelo político, la conclusión de este artículo es resaltar que, posiblemente, el Tratado de Amsterdam se pueda calificar como la inflexión hacia el giro social. En todo caso hay que tener en cuenta que este giro va a ser posible en su aplicación gracias a la convergencia nominal que se contemplaba en el Tratado de Maastricht, aplicándose desde su entrada en vigor hasta nuestros días. El giro social consiste precisamente en comenzar a resolver la cuestión de la denominada convergencia real.

El presupuesto básico que permite calificar al tratado de Amsterdam como el del giro social es la convicción de la necesidad de atajar de forma prioritaria el problema del desempleo. El objetivo de priorizar el empleo y los instrumentos que se establecen serán su elemento básico, donde mejor se expresa este giro social.

La nueva sensibilidad en relación al empleo surge de la convicción de que éste no tiene relación directa con el crecimiento económico lo cual exige plantearse medidas activas que lo favorezcan. En todo caso, se entiende que el crecimiento económico es una condición necesaria aunque no suficiente y se empieza a vislumbrar la idea de que la relación directa con la empleabilidad está en la formación.

La resolución del problema del empleo a nivel europeo se contempla dentro del reforzamiento del modelo social y no fuera de él, menos aún sustituyéndolo. Para ello, se refuerzan un conjunto de políticas públicas complementarias y, sobre todo, se potencian las políticas de sociedad.

El Tratado de Amsterdam es un pequeño gran paso en esta magna construcción humana que, precisamente, consolida esta obra en las dimensiones referidas. Lo destacable es que, a pesar de la carencia de voluntad política, ha surgido un instrumento que puede resultar útil para la consolidación del modelo social.

²⁶ DYRBERG, P.: «Acceso público a documentos y autoridades», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. I, n.º 2, julio/diciembre de 1997, pp. 377-411; S.A.: «New Age Dawns for European Social Policy», *European Industrial Relations Review*. May 1997; n. 280, 1997 p. 1.

Como he venido señalando, este Tratado tiene un potencial mucho más relevante que lo que permite evaluar una primera lectura. Abre muchas puertas. Y sobre todo, permite incidir en las condiciones estructurales que generen con su aplicación opciones políticas más consolidadas a favor del modelo social europeo en un breve plazo. Dicho en otros términos con el Tratado no se cierran las reformas, sino que inicia las mismas, facilitando que las próximas sean más audaces.

Finalmente, el tratado de Amsterdam transmite un claro mensaje que los europeos queríamos oír: el problema del paro tiene solución, dependerá del grado de prioridad que queramos dar al mismo y de los medios que dediquemos a conseguirlo. Como todo problema humano no podrá solucionarse totalmente pero sí mejorarse de forma cualitativa. En este camino es en el que nos ponemos. ¿Quiénes van a ser los enemigos de este giro social que el Tratado de Amsterdam aborda? Por un lado, los apóstoles del neoliberalismo y del pensamiento único²⁷; los actores del mercado financiero y también parte de los jefes de empresa ultramontanos obsesionados en la reducción de mano de obra. Por otro, los conservadores de izquierdas, incluidos algunos sindicatos, que quieren conservar lo que existe sin hacer distinción entre los principios de protección social y su adaptación a las condiciones económicas internacionales.

²⁷ ESTEFANIA, J.: *Contra el pensamiento Único*, Madrid, Taurus, 3.ª edic., 1988.