

UNIVERSIDAD DE ALCALÁ DE HENARES, ESPAÑA



Y

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA-LEÓN



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

“MAESTRÍA EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN”

TESINA

**“LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA. SU
COMPARACIÓN CON EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN
CENTROAMERICANA (SICA). SUS RETOS, PROBLEMAS Y
PROPUESTAS DE SOLUCIÓN”**

PREVIO A OPTAR AL GRADO DE MAESTRÍA

Autor: Licenciada Norma Allegra Cerrato Sabillón

Tutor: Doctor Ricardo Escudero Rodríguez

León, Nicaragua, Centroamérica

6 de junio del año 2005

ÍNDICE

	Págs.
ABREVIATURAS	3
INTRODUCCIÓN.....	4
I. <i>Justificación. Objetivo general y objetivos específicos.....</i>	<i>4</i>
II. <i>Hipótesis de Investigación.....</i>	<i>7</i>
III. <i>Método. Fuentes</i>	<i>7</i>
IV. <i>Plan de exposición.....</i>	<i>7</i>
CAPITULO 1: LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA).....	9
<i>Sección 1: Unión Europea</i>	<i>9</i>
I. <i>Antecedentes históricos</i>	<i>9</i>
II. <i>Antecedentes jurídicos relativos a la evolución de la Política de Empleo a partir del Tratado de Ámsterdam en la UE.....</i>	<i>12</i>
1. El Empleo en el Tratado de Ámsterdam	
2. El Empleo en la Constitución para Europa	
III. <i>Alcances de la Política de Empleo</i>	<i>15</i>
<i>Sección 2: Sistema de Integración Centroamericana</i>	<i>18</i>
I. <i>Antecedentes históricos</i>	<i>18</i>
II. <i>Antecedentes jurídicos relativos a la formulación de una Política de Empleo en el Sistema de Integración Centroamericana</i>	<i>20</i>
1. Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos.	
2. Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana.	
3. Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica.	
4. Programa de Acciones Inmediatas Derivadas de la Declaración de San Salvador II para la Inversión en Capital Humano.	

5. Tratado de la Integración Social Centroamericana.

III.	<i>Alcances de la Política de Empleo</i>	22
CAPITULO 2: AVANCES Y LOGROS EN MATERIA DE POLÍTICA DE EMPLEO IMPLEMENTADOS EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)		
24		
Sección 1:	<i>Unión Europea:</i>	24
I.	<i>Estrategia Europea para el Empleo (EEE)</i>	24
II.	<i>Instrumentos de la EEE</i>	33
III.	<i>Fondo Social Europeo</i>	36
Sección 2:	<i>Sistema de Integración Centroamericana</i>	37
CAPITULO 3: RETOS Y PROBLEMAS DE LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA). PROPUESTAS DE SOLUCIÓN		
38		
Sección 1:	<i>Unión Europea:</i>	38
I.	<i>Retos y problemas</i>	38
II.	<i>Propuestas de solución</i>	41
Sección 2:	<i>Sistema de Integración Centroamericana</i>	45
I.	<i>Retos y problemas</i>	45
II.	<i>Propuestas de solución</i>	46
CONCLUSIONES		47
BIBLIOGRAFÍA		51
ANEXO		55

Cuadro Comparativo UE - Centroamérica (Año 2003)

ABREVIATURAS

ALIDES	Alianza para el Desarrollo Sostenible
EEE	Estrategia Europea para el Empleo
FSE	Fondo Social Europeo
MERCOMUN	Mercado Común Centroamericano
PNA	Plan Nacional de Acción para el empleo de los Estados miembros
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIECA	Sistema de Integración Económica Centroamericana.
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación.
TUE	Tratado de la Unión Europea
TCE	Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea
UE	Unión Europea

.

LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA. SU COMPARACIÓN CON EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA). SUS RETOS, PROBLEMAS Y PROPUESTAS DE SOLUCION

INTRODUCCIÓN

I. Justificación. Objetivo general y objetivos específicos

El desafío que nos plantean los procesos de globalización económica son muy serios y una forma de hacerles frente es fortaleciendo nuestros procesos de integración, fundamentados en una voluntad política efectiva que establezca prioridades y cree normas de beneficio de interés común para la nueva Comunidad.

Para la UE el desarrollo económico y social ocupa un lugar muy importante en sus planes, tal como lo demuestran sus orientaciones generales de política económica y los procesos de Luxemburgo, Cardiff, Colonia, Lisboa, Barcelona, Bruselas y otros. En los últimos once años se ha ido acentuando la conciencia sobre estos desafíos -además de la emergencia de una nueva economía basada en el conocimiento, el ritmo del desarrollo tecnológico y el envejecimiento de la población- que requieren una nueva respuesta de la Unión y de sus Estados miembros¹. La misma Comisión Europea ha manifestado que en toda la UE, la política social y de empleo refleja la convicción de que para mejorar la productividad y el crecimiento se necesita una competencia fuerte entre empresas, pero que asimismo es indispensable una profunda solidaridad entre los ciudadanos si se quieren mejorar las condiciones que permitan el advenimiento de una sociedad basada en los principios de cohesión y de inserción².

La UE en su Agenda 2000³, se planteó que la evolución de las políticas internas constituye una prioridad; asimismo propuso que esta evolución debía hacerse alrededor de cuatro ejes: a)

¹ Ver Informe del Consejo Europeo al Parlamento Europeo sobre los progresos realizados por la Unión Europea en 2000, p.8.

² http://www.europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/24/index_es.htm

³ Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia. Comisión Europea, Boletín de la Unión Europea, Suplemento 5/97, Bélgica, 1997, pp.17-20.

crear las condiciones de un crecimiento duradero que favorezca el empleo; b) reforzar las áreas sobre el conocimiento y las nuevas tecnologías; c) modernizar los sistemas de empleo; y d) mejorar las condiciones de vida. Posteriormente en Niza (diciembre 2000) se aprobó la **Agenda Social Europea**, en la cual se definen las prioridades de actuación concretas para los próximos cinco años.

Desde la creación de las Comunidades Europeas, el nivel de vida de sus ciudadanos ha experimentado un gran aumento; lo anterior a pesar del problema que ha venido enfrentando la UE en los últimos años, debido al lento crecimiento económico. Según el Informe sobre el Empleo en Europa de 2004, “Este crecimiento comenzó a ralentizarse en el primer semestre del 2001, luego se estancó en el último trimestre de 2002; en el 2003 experimentó una lenta recuperación y en el 2004 el crecimiento total fue casi nulo (0.2%); en lo referente al índice de empleo, en el 2003 la media del índice de empleo de la (UE-25) se estancó en aproximadamente en 63% para toda la población, y la tasa de desempleo subió al 9.1%, frente al 8.8% de 2002”⁴.

Según cifras macroeconómicas actuales, por su capacidad productiva la Unión es la mayor entidad económica del mundo. De acuerdo a datos del Banco Mundial, la UE con solo el 7% de la población genera un 30% de la producción mundial⁵; sin embargo, en el umbral del siglo XXI, la carencia de empleo es el problema económico y social más grave de casi todos los Estados miembros. En el 2001, se registra un índice de pobreza del 15%.⁶

En contraste con lo anteriormente planteado, Centroamérica, a nivel mundial con un 0.6% de la población genera un 0.2% de la producción. Tiene un índice de pobreza del 45.5%⁷. Lo preocupante de la situación es que en Centroamérica, aún con estos datos alarmantes, la Política

⁴ Ver Síntesis del Informe sobre el Empleo en Europa 2004. Lento crecimiento económico general y comportamiento desigual del empleo en Europa en 2003, p.1.

⁵ Fuente Banco Mundial. www.worldbank.org/data/quickreference.

⁶ Eurostat yearbook 2004 The statistical guide to Europe. Data 1992-2002. Chapter 1. El índice de pobreza de 15% significa que aproximadamente 56 millones de personas viven en Europa en esta situación. Es conveniente aclarar que el concepto es relativo ya que se calcula en función de la renta media de cada país y no de la europea.

⁷ Fuente Banco Mundial. www.worldbank.org/data/quickreference. Ver Anexo “Cuadro Comparativo UE - Centroamérica (Año 2003)”.

de Empleo no constituye un tema importante y fundamental para el SICA como si lo es en la UE a partir del Tratado de Ámsterdam y la puesta en marcha de la EEE.

Esperamos que este trabajo sea de utilidad especialmente para el SICA, porque Centroamérica como Comunidad económico-política que aspira a una “Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo”, tal como lo declara el Protocolo de Tegucigalpa, debe responder a una de las grandes preocupaciones de sus ciudadanos como es, el alto nivel de desempleo⁸ y por consiguiente la pobreza. En este contexto no se puede ni se debe dejar a un lado, un tema tan fundamental, como es la formulación e implementación de una “Política de Empleo”.

Esta Tesina se delimita a abordar estrictamente lo referente a la formulación, evolución y avances de la Política de Empleo tanto en la UE como en el SICA y no se desarrollan temas relacionados como la libre circulación de trabajadores, la igualdad de oportunidades y de derechos, seguridad social, protección y derechos a favor de los asalariados y los trabajadores autónomos, salud, lucha contra la discriminación, el racismo y la exclusión, protección social al diálogo entre sindicatos y patronos, etc.

El **objetivo general** de nuestra investigación es “**conocer y analizar la Política de Empleo de la UE y del SICA, a través de un estudio comparado, con miras a que la experiencia europea sea un modelo para Centroamérica**”.

Como **objetivos específicos** nos proponemos: a) Analizar la evolución de la Política de Empleo en ambos sistemas de integración; b) Conocer sus logros y avances; c) Identificar los problemas y Retos; y d) Formular propuestas de solución.

II. Hipótesis de investigación

Formulamos la siguiente **hipótesis de investigación**: “En la UE, si existe voluntad política para formular e implementar una Política de Empleo, y es una de las prioridades más importantes

⁸ Ver en anexo “Cuadro Comparativo UE – Centroamérica (Año 2003)”.

de su Agenda Social y Política; a contrario sensu, en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) no existe ni la voluntad política ni es una prioridad en su Agenda”.

III. Método. Fuentes

El **Método:** En nuestro trabajo de investigación estamos empleando la metodología de enfoques comparados, mediante el estudio de la situación de la Política de Empleo en la UE y luego en el SICA. Se hace una relación de los principales Instrumentos, Tratados y Convenios que existen sobre esta materia en ambos esquemas de integración; asimismo se realiza un análisis comparado de sus avances. En la investigación también se utiliza el método interdisciplinario, pues se presentan datos estadísticos relativos a la situación económica y social, tanto de la UE como de los países centroamericanos que integran el SICA. Hemos considerado importante utilizar el método exegético, que consiste en la interpretación de un texto, de un documento o de una ley, así como de datos estadísticos. Estos análisis se incluyen en los capítulos correspondientes del presente trabajo y los cuadros estadísticos se incluyen en el Anexo.

Las fuentes: Se utilizan en primer lugar, los Tratados, Convenios e Instrumentos normativos tanto de la UE como del SICA; en segundo lugar, se han tomado en cuenta obras de diversos autores tanto europeos como centroamericanos, consistentes en libros, folletos, publicaciones, boletines de la UE y del SICA, informes y Tesis; y en tercer lugar se han consultado diversos sitios en Internet que abordan el tema.

IV. Plan de exposición

En el Capítulo 1 se abordan aspectos generales relativos a los antecedentes históricos y jurídicos de ambos esquemas de integración sobre la materia del Empleo, que ayudan a ubicar al lector en el contexto histórico y evolución jurídica de dicha materia. Con respecto a la UE, en la Sección 1ª sobre los antecedentes jurídicos, estos se centran en el Derecho Originario y a partir del Tratado de Ámsterdam, luego se incluye lo más actual, que es su formulación en el Tratado por el que se establece la Constitución para Europa. En la Sección segunda, sobre el SICA se

realiza una breve y general relación histórica de la integración centroamericana, y posteriormente se detallan los instrumentos jurídicos y las respectivas disposiciones que se relacionan con el tema del Empleo en el SICA. Lo anterior nos da una visión de cómo se encuentra regulada esta Política y su definición normativa. En este mismo capítulo, en su Sección 3ª, se explican los alcances de la política de empleo en ambos procesos de integración y en atención al análisis de las disposiciones jurídicas.

En el Capítulo 2 se hace una relación de los avances y logros más importantes que se han materializado a través de diferentes estrategias y acciones. Con respecto a la UE se presenta un resumen de la Estrategia Europea para el Empleo (EEE), la cual ha sido la parte medular de la Política de Empleo en cuanto a su aplicación por todos los Estados miembros y de su formulación por la propia UE. Además se explican los instrumentos de la EEE y el Fondo Social Europeo. En este capítulo también se exponen las actividades realizadas por el SICA al respecto.

En el Capítulo 3 se hace una reflexión sobre los diversos retos y problemas que enfrentan ambos esquemas de integración para implementar una efectiva Política de Empleo. Estos problemas son de diferente índole: económicos, políticos, normativos, sociales, educativos, etc. En dicho Capítulo también se formulan una serie de propuestas de solución a los retos y problemas planteados.

Por último se presentan las Conclusiones que se hacen de una forma muy puntual y concreta.

CAPÍTULO I

LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)

Sección 1: Unión Europea

I. Antecedentes históricos

El Plan Schuman de 1950⁹ es considerado como el origen del actual proceso de integración europea debido a que creó en esa época una Comunidad de intereses pacíficos¹⁰, integrada por Alemania, Francia, Bélgica, Luxemburgo, Italia y los Países Bajos¹¹. Esta propuesta se consideró revolucionaria; “su principio fundamental es la delegación de soberanía en un ámbito limitado, pero decisivo” (Jean Monnet).

Para hacer realidad la Declaración Schuman, pronto se estuvieron aprobando y firmando diversos Tratados; el primero en 1951 denominado Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero; los siguientes en 1957, que fueron el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

Estos Tratados Constitutivos no normaron de forma explícita el Empleo; aunque en general podemos afirmar que desde sus orígenes este proceso de integración ha atendido asuntos relacionados con dicha materia.

Las materias sociales dependían del objetivo principal “el económico”, es decir la concreción de un mercado único. Se entendía que al alcanzarse esta meta, como por respuesta

⁹ Ver P. FONTAINE, *Una Nueva Idea para Europa. La Declaración Schuman, 1950-2000*, 2ª ed., Serie Documentación Europea, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000, pp.5-6 y ss.

¹⁰ “Comunidad Europea del Carbón y del Acero para intentar cicatrizar las heridas de la Segunda Guerra Mundial y asegurar la paz en la región...”. Ver en Publicación de la Unión Europea, Cooperando con Nicaragua, *Qué es la Unión Europea (UE)?*, p.1.

¹¹ Posteriormente se fueron integrando otros países, es decir se han realizado desde la fecha 5 ampliaciones más, así: En 1973: Dinamarca, Irlanda y Reino Unido; en 1981: Grecia; en 1986: España y Portugal; en 1995: Austria, Finlandia y Suecia y en 2004: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa. Haciendo un total de 25 Estados miembros con una población total de 450 millones.

lógica se lograrían otras aspiraciones, como ser el bienestar social de sus ciudadanos. En esta etapa se propusieron: la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, con muy poca intervención en los aspectos sociales. Las medidas se dirigieron especialmente a evitar el dumping social y a suprimir los obstáculos para que se produjera un libre y equilibrado desarrollo mercantil.

Luego con la Carta Social Europea de 1961 que entró en vigencia en 1980, en su *Parte II, Art.1*, relativa al Derecho al Trabajo, las Partes Contratantes se comprometen a reconocer como uno de sus principales objetivos y responsabilidades lograr **el pleno empleo**. Debemos aclarar que este instrumento no era vinculante para los Estados miembros.

Con el transcurso del tiempo, a comienzos de los años setenta se presentó la crisis energética de 1973, que obligó a la Comunidad a considerar el problema del empleo. De tal forma que en los Programas de Acción Social de 1974 y 1984 se incluyó, entre los objetivos comunitarios, el empleo; sin embargo, en ambos programas no pasó de ser un mero objetivo ilusorio. No se establecieron medidas concretas para la creación de empleo y de la lucha contra el desempleo.

Posteriormente surgió otro instrumento social que fue la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989; ésta al igual que la Carta Social no tenía carácter vinculante; se incorporó en los Considerandos que era conveniente otorgar a los aspectos sociales la misma importancia que a los aspectos económicos y que, por consiguiente, debían ser desarrollados de forma equilibrada; asimismo que la realización del mercado interior constituía el medio más eficaz para la creación de empleo y para garantizar el máximo bienestar en la Comunidad; quedando claro que el **desarrollo y la creación de empleo debían ser la primera prioridad en la realización del mercado interior**.

Con la aprobación del Tratado de Maastricht en 1992, se reconoce por primera vez al empleo como objetivo comunitario¹². Pero al igual que en anteriores ocasiones su alcance fue de declaraciones de propósitos y no se concibió una tarea de coordinación comunitaria; y los medios para alcanzar dicho objetivo siguió correspondiendo a los Estados. También se incluyó el diálogo social, con una preceptiva consulta a los agentes económicos y sociales y por último se consagró el principio de subsidiariedad.

En 1993 se publica el Libro Blanco de Delors¹³ sobre Crecimiento, Competitividad, Empleo, Retos y pistas para entrar en el siglo XXI, el cual se concretizó políticamente en el Consejo Europeo de Essen en diciembre de 1994, momento propicio ya que este Consejo partió de que la lucha contra el desempleo debía proseguirse con decisión, porque este era intolerablemente elevado; lo cual constituía una amenaza para la cohesión social, que ya se había convertido en un objetivo comunitario.

En 1997 con la aprobación del Tratado de Ámsterdam, surgieron cuatro hechos fundamentales que caracterizaron a la nueva estrategia (EEE) y la distinguió de la de Essen y que se detallan en el Capítulo II, Sección 1, numeral I de esta tesina. Como explicamos más adelante, pronto se estuvo poniendo en práctica lo aprobado en el Tratado de Ámsterdam a través del Proceso de Luxemburgo aprobado en la Cumbre de 1997, en vista de la voluntad política de hacer realidad el planteamiento que el **empleo es una cuestión de interés común**. En el Capítulo II a que hemos hecho referencia, se realiza una síntesis de cómo la EEE se continuó desarrollando a través de las siguientes Cumbres anuales.

La breve relación histórica de la política social que hemos planteado nos revela que en una primera etapa no existía una política de empleo con la intervención de la UE; es decir que

¹² Ver en M. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO (coord.), *Lecciones de Derecho del Empleo*, Madrid, 2003, (Tecnos), p.333.

¹³ Este Libro Blanco es muy importante porque realizó un diagnóstico sobre las causas del desempleo e hizo propuestas concretas para combatirlo. En dicho Libro Blanco se planteó por primera vez el concepto de los “Nuevos Yacimientos de Empleo” (NYE).

pudiera considerarse materia compartida con los Estados miembros; no obstante en los siguientes epígrafes se explica la evolución actual que ha tenido esta materia.

II. Antecedentes jurídicos relativos a la evolución de la Política de Empleo a partir del Tratado de Ámsterdam en la UE

En este epígrafe desarrollamos los antecedentes jurídicos pero delimitándonos al Derecho Originario y a partir del Tratado de Ámsterdam, ya que éste introduce importantes reformas y desarrolla un nuevo capítulo sobre el empleo.

1. El Empleo en el Tratado de Ámsterdam

El **Tratado de Ámsterdam**¹⁴ introduce importantes reformas al **Tratado de la Unión Europea**¹⁵ y al **Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea**¹⁶, con relación a la política social y de empleo; lo anterior con el propósito de responder a una preocupación de sus ciudadanos relativa a las altas tasas de desempleo y de exclusión social. Este Tratado recoge el principio de subsidiariedad del Tratado de Maastricht y por lo tanto se planteó como parte de este principio que la UE podía adoptar una acción comunitaria que resultase más eficaz; pero con la utilización de instrumentos que implicaran la menor ingerencia en las soberanías nacionales.

Las reformas que introdujo el Tratado de Ámsterdam en el TUE y el TCE, las resumimos, así: El Art. 2 del TUE se modificó para dejar plasmado el deseo de promover un “alto nivel de empleo”. Por su parte el Art.3 del TCE, también se modificó para incorporar un nuevo literal i) en los mecanismos para lograr un “alto nivel de empleo”, que dice así: “fomento de la coordinación de las políticas nacionales sobre empleo, con vistas a aumentar su eficacia mediante el desarrollo de una estrategia coordinada para el empleo”.¹⁷

¹⁴ Fue adoptado en junio de 1997 y entró en vigor en mayo de 1999.

¹⁵ En adelante TUE. Fue firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y reformado por los Tratados de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997 y de Niza de 26 de febrero de 2001.

¹⁶ En adelante TCE. Fue firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 y entró en vigor el 1 de enero de 1958. Fue modificado por el Acta Única Europea de 1986, el Tratado de la Unión Europea de Maastricht de 1992, las Actas de Adhesión de Portugal y España (1985) y de Austria, Finlandia y Suecia (1995), el Tratado de Ámsterdam de 1997 y de Niza de 26 de febrero de 2001.

¹⁷ El subrayado es nuestro.

El Tratado de Ámsterdam incluye un nuevo título sobre el empleo¹⁸, por lo que reforma el TCE al adicionarle seis nuevas disposiciones que desarrollan los objetivos para una estrategia coordinada para el empleo (Art.125 TCE); el compromiso de los Estados miembros de cumplir dicho objetivo mediante sus políticas nacionales de empleo y el de considerar el fomento de empleo como un **asunto de interés común** (Art.126 TCE); el compromiso de la Comunidad de contribuir a un alto nivel de empleo mediante el fomento de la **cooperación entre los Estados miembros** (Art.127 TCE); la actuación del **Consejo Europeo** en esta materia a través de un **examen anual** sobre la situación del empleo y elaboración de conclusiones, así como las responsabilidades del Consejo y de la Comisión de elaborar anualmente **orientaciones a los Estados miembros**. Además incluye la responsabilidad de estos últimos de elaborar un informe anual sobre las principales medidas adoptadas para aplicar su política de empleo; la función del Consejo de realizar un examen anual de la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros con base a los informes de éstos y conforme las opiniones del Comité de Empleo y la posibilidad de formular recomendaciones por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión (Art.128 TCE); la adopción por el Consejo de medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo, a través de diversas iniciativas (Art.129 TCE); y la facultad que se le otorga al Consejo de crear un Comité de Empleo previa consulta al Parlamento. Se regulan las tareas de dicho Comité (Art.130 TCE).

En este Tratado también se señala -Título XI, Capítulo I, Disposiciones Sociales, Art.136- que teniendo presentes los derechos sociales de la Carta Social Europea de 1961 y de la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989, que la Comunidad y los Estados miembros, tendrán como **objetivo el fomento del empleo** y las mejoras de las condiciones de vida y de trabajo, entre otros.

¹⁸ En TCE: Título VIII, Arts.125-130.

2. El Empleo en la Constitución para Europa

En el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa¹⁹, se plasmo como uno de sus objetivos, obrar en pro del “desarrollo sostenible..., en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente **al pleno empleo** y al progreso social...” (Art.I-3). En su Art.1-15 se regula la coordinación de las políticas económicas y de empleo; disponiendo sobre el particular que la Unión tomará las medidas para garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros y en particular definirá las orientaciones de las mismas. El Capítulo III “Políticas en otros ámbitos”, Sección I “Empleo”, introduce algunos cambios al Título VIII del TCE. Las modificaciones, las concretizamos, así: a) se sustituye Comunidad por “La Unión”; b) en lugar de un alto nivel de empleo, se lee: “nivel elevado de empleo”; c) El Art.III-206 suprime la mayoría cualificada del Art.128 TCE, entendiéndose que ya no se requerirá de esta para adoptar las orientaciones que los Estados miembros deberán tener en cuenta en sus respectivas políticas de empleo; d) El Art. III-207, sustituye en el Art.129 TCE, la función del Consejo por la de una “ley o ley marco”; se plantea que será esta ley la que podrá establecer medidas de fomento para propiciar la cooperación entre los Estados miembros; aclarándose que dicha ley se adoptará previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social; e) El Art.III-208 adiciona la “mayoría simple” para que el Consejo pueda adoptar una decisión europea, por la que se cree un Comité de Empleo, que no contemplaba el Art.130 TCE.

En la Sección 2, la “Política Social”, se mantiene fundamentalmente igual que en el TCE, se plantea siempre que la (Comunidad) ahora Unión apoyará y complementará la acción de los Estados miembros en los mismos ámbitos; observándose como cambios que en la Constitución se sustituye el Consejo por una **ley o ley marco europea** para establecer las medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros y por otro también se sustituyen las

¹⁹ En adelante “La Constitución”. Firmada en Bruselas el 13 de octubre de 2004.

directivas por dicha **ley marco**. Se especifica que dicha ley marco será adoptada previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social. Para regular las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residen legalmente en la Unión, se podrá implementar el procedimiento legislativo ordinario, siempre que el Consejo lo haga por unanimidad y a propuesta de la Comisión, haciendo previa consulta al Parlamento. El Art.III-213 (Art.140 TCE) conserva las mismas materias en las cuales la Comisión fomentará la cooperación entre los Estados miembros y facilitará la coordinación de sus acciones; adicionándose en esta disposición lo referente a iniciativas tendentes a establecer orientaciones e indicadores, la organización del intercambio de mejores prácticas y los elementos necesarios para el control y la evaluación periódica; además del informe al Parlamento Europeo. En cuanto al FSE regulado en el Art.III-219 (Art.146 TCE), conserva su redacción, solamente se modifica lo referente a que será la ley europea en lugar del Consejo la que establecerá las medidas de aplicación relativas al Fondo. Este Fondo se ha creado para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado interior y contribuir así a la elevación del nivel de vida.

Otro avance considerable de la presente Constitución es la incorporación de la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**²⁰, la cual dejaría de ser una norma jurídica de carácter no vinculante para convertirse en una norma obligatoria. Esta Carta contiene importantes derechos y compromisos en materia de solidaridad que beneficia a los trabajadores de la Unión²¹.

III. Alcances de la Política de Empleo

Como podemos observar de lo expuesto en el Capítulo 1, Sección 1, tanto en el TUE como en el TCE, se establece como objetivo o misión el promover “un alto nivel de empleo”. En la UE, los alcances de esta política, los encontramos en el nuevo Título sobre “*el empleo*” del

²⁰ Firmada el 7 de diciembre de 2000 en Niza: Diario Oficial de las Comunidades No. C 364, de 18 de diciembre de 2000.

²¹ Ver Título IV “Solidaridad” en la Constitución.

Tratado de Ámsterdam al que ya hicimos referencia y en el que se indica que el logro de un elevado nivel de empleo no solo es un objetivo importante para la UE, como los de crecimiento económico y estabilidad, sino que también se define como un **asunto de interés común**. En general se busca desarrollar una **estrategia coordinada para el empleo** con el propósito de **potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico**. Lo anterior deberá realizarse de forma compatible con las **orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad**. La Comunidad deberá contribuir a un **alto nivel de empleo mediante la cooperación de los Estados miembros**, debiendo respetarse las competencias de los mismos.

De lo dispuesto en el Título sobre el Empleo del TCE, concluimos que se persigue alcanzar un alto nivel de empleo sin debilitar la competitividad de la UE; para lograrlo se le otorga a la Unión una nueva competencia, que es complementaria a la de los Estados miembros – elaboración de una estrategia coordinada-. Ahora se encuentran yuxtapuestas las disposiciones macroeconómicas con las de empleo. También cuando se apliquen y definan las demás políticas y acciones comunitarias se deberá tomar en cuenta la repercusión en el campo del empleo; sin embargo, como nos explica Araceli Mangas Martín²², la política de empleo sigue siendo una competencia nacional, pero es ahora una cuestión de interés común. Tanto para la UE como para sus Estados miembros, se deducen obligaciones de comportamiento, pero en ningún momento adquieren obligaciones de resultado. Resulta más importante el compromiso que adquiere la Comunidad de incorporar el objetivo del alto nivel de empleo al resto de políticas y medidas comunitarias. En definitiva, la UE solo adquiere una competencia complementaria de muy bajo

²² Ver el “Estudio Preliminar” de A. MANGAS MARTÍN (ed.), *Tratado de la Unión Europea*, 9ª ed., Madrid, 2001, (Tecnos), 21-53, pp.47-48.

perfil jurídico y de escaso compromiso presupuestario. Por otro lado, Cruz Villalón²³ considera que la incorporación de esta nueva competencia comunitaria se ha hecho con enormes dosis de cautela y de prudencia, y por lo tanto ha resultado muy flexible y ausente de imposición a los Estados miembros, contrario con lo que sucede en el campo de la política económica y monetaria. Al igual que Araceli Mangas, este autor resalta el hecho que la actuación comunitaria se encuentra muy limitada, especialmente por lo que se señala en el Art.129 TCE que “no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”, tema que es abordado más adelante en el capítulo sobre los retos y problemas de la Política de Empleo.

La **Política de Empleo** es una materia muy amplia y en general esta relacionada con todo lo referente a los trabajadores, como ser la libre circulación de trabajadores, libertad de establecimiento y de prestación de servicios, etc. pero de forma particular, se encuentra estrechamente vinculada con las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, las Recomendaciones del Consejo sobre la aplicación de dichas políticas de empleo, Planes Nacionales de Acción y la EEE en su conjunto.

No encontramos en la doctrina ninguna definición propiamente dicha de “Política de Empleo en la UE”, por lo que podemos concluir que carece de una definición formal que sea aceptada por la generalidad. En este momento lo más frecuente es encontrar bibliografía que trata este tema ya sea desde una perspectiva general “Derecho Social Comunitario y sus políticas sociales” y más particular “Derecho Europeo del Trabajo y Derecho de Empleo”; pero tras su introducción en el TCE, ésta política ya no puede concebirse como una modalidad más de la política social, sino que como una **política autónoma, con sus propios objetivos y**

²³ Ver J. CRUZ VILLALÓN, “Nuevos Horizontes Abiertos por el Tratado de Ámsterdam”, en J. CRUZ VILLALÓN y T. PÉREZ DEL RÍO (coord.), *Una Aproximación al Derecho Social Comunitario*, Madrid, 2000, (Tecnos), 23-30, pp.27-30.

mecanismos²⁴. El hecho que no exista definición en la doctrina no quiere decir que en la práctica no se estén desarrollando todo un conjunto de procedimientos y acciones que emanan de los órganos competentes para llevar a cabo un fin determinado.

Se considera que en el Derecho del Empleo, la Unión tiene importantes competencias, lo que ha generado una significativa producción normativa, aunque conserva una peculiar arquitectura insular; es decir como nos explica Rodríguez-Piñero Royo²⁵, que “más que un verdadero ordenamiento nos encontramos ante unas “islas”, unas intervenciones puntuales sobre materias determinadas que destacan sobre amplias zonas en las que falta toda regulación comunitaria...”. Según este último autor no existe en realidad un Derecho Comunitario del Empleo, pero si un número importante de actuaciones normativas en materias que pueden ser calificadas como de empleo.

Sección 2: Sistema de Integración Centroamericana

I. Antecedentes históricos

En la región centroamericana ha sido siempre un anhelo, la unión, es decir desde la Federación Centroamericana se ha tratado de materializar este ideal. En 1907 se firma el Tratado de Paz y Amistad, con la intermediación de los Estados Unidos de Norteamérica y México; lo anterior con el propósito de restablecer la paz en el istmo centroamericano en virtud de luchas localistas y guerras civiles frecuentes. Con este intento se lograron establecer mecanismos regionales para impulsar el libre comercio y la solución pacífica de las controversias²⁶.

Hacia 1951 Centroamérica creó la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), que no tuvo mucho éxito pero que luego en 1962 se reestructuró por medio de la “Nueva Carta de San Salvador”, en la que se ratificó que además de fortalecer los vínculos entre los países

²⁴ Ver en M. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO (coord.), op.cit. en nt.12, p.54.

²⁵ Ibid., p.53.

²⁶ En el Tratado de Paz y Amistad se creó la Corte de Justicia Centroamericana o también denominada Corte de Cartago. Fue el primer tribunal internacional de carácter permanente en el mundo dentro de un esquema regional. Funcionó de 1908-1918.

centroamericanos y continuar los esfuerzos por la Unión, se tendría como objetivo la coordinación de la integración de la economía de estos países y después de forma gradual y progresiva la integración social y política. Se declaró como fin primordial la existencia de una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica. Para lograr esos fines se establecieron una serie de órganos, que funcionarían a nivel íntergubernativo. En esta etapa se firman y ratifican diversos instrumentos de integración económica y se consolida el Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN)²⁷. En su Art.1 se dispuso que los Estados contratantes acordaban establecer entre ellos un mercado común que debería quedar perfeccionado en un plazo máximo de cinco años, mediante el establecimiento de una zona de libre comercio y un arancel centroamericano uniforme y, posteriormente la unión aduanera. La integración que surge en este esquema es de cooperación intergubernamental y no supranacional a diferencia del proceso de integración europea que surgió como un modelo supranacional originario con la aspiración de crear una verdadera unión económica mediante la creación gradual de un mercado común y algunas políticas económicas comunes.²⁸ El funcionamiento del MERCOMUN tuvo buenos resultados desde una perspectiva general pero dejó de funcionar hacia finales de los años 70's. En la década de los 80's Centroamérica vuelve a convulsionarse debido principalmente a la revolución Sandinista en Nicaragua y las ingerencias de las superpotencias por sus intereses hegemónicos. A principios de la siguiente década (1990) y por la gestión del grupo Contadora se crea en la región un nuevo esquema de integración con aspiraciones similares al modelo de integración europeo. Estas nuevas aspiraciones se plasman en el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos de 1991 que declara que Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son una Comunidad

²⁷El 13 de diciembre de 1960 se firma el Tratado General de Integración Económica Centroamericana que estableció nuevos criterios y creó el MERCOMUN. El Tratado antecesor fue el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica del 10 de junio de 1958.

²⁸ Ver E. ULATE CHACÓN, Tesis Doctoral: "Integración Regional y Derecho Agrario Comunitario Europeo y Centroamericano (Por una política agrícola común para el desarrollo rural sostenible)", Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e Perfezionamento, Pisa, Italia, enero 2003, pp.91-115.

económica-política. Para tal fin se crea el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Se establecen órganos propios de dicho Sistema. Este nuevo esquema si permite la creación de un Derecho comunitario obligatorio para los Estados miembros y es por tal razón importante incorporar y definir una Política de Empleo propia, que ayude a superar el alto índice de desempleo y coadyuve a aminorar los índices de pobreza en la región.

II. Antecedentes jurídicos relativos a la formulación de una Política de Empleo en el Sistema de Integración Centroamericana

El SICA no ha desarrollado una Política de Empleo propiamente dicha, no obstante, en diferentes disposiciones existen intenciones y compromisos. Nos permitimos citar los siguientes instrumentos jurídicos y los artículos relacionados con el tema:

1. **Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos²⁹**: Es el Tratado Constitutivo marco de la integración centroamericana. En su **Art. 3**, se reafirman los siguientes **propósitos**: “... b) Concretar un nuevo modelo de seguridad regional..., la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido,... d) Lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos”. En su **Art. 4**, se establecen como **principios del SICA**: “a) La tutela, respeto y promoción de los Derechos Humanos constituyen la base fundamental del Sistema de la Integración Centroamericana... i) El respeto a los principios y normas de las Cartas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), y las Declaraciones emitidas en las Reuniones Presidenciales centroamericanas desde mayo de 1986”.
2. **Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana³⁰**: En el Art.3 se define el objetivo básico del Subsistema de Integración Económica y dice:

²⁹ Se firmó en la **XI Cumbre de Presidentes Centroamericanos**, en Tegucigalpa, Honduras, los días 12 y 13 de diciembre de 1991.

³⁰ Denominado también Protocolo de Guatemala, se firmó en la **XIV Cumbre Presidentes de Centroamérica** de Guatemala, Guatemala de 29 Octubre de 1993.

“alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que se traduzcan en el bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros...”. En la Sección Cuarta, Artículo 18 se regula sobre la libre movilidad de los factores productivos y del capital en la región, mediante la aprobación de las políticas necesarias para lograr ese propósito”.

3. **Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica³¹**: Es una estrategia integral de desarrollo sostenible en la región en lo político, moral, económico, social y ecológico, que se concreta en un programa de acciones. Entre sus **objetivos específicos**, pretende:
 - “1. Promover la vigencia plena de los derechos humanos; ...3. **Reducir los índices de pobreza extrema, especialmente mediante la creación de empleos**”.
4. **Programa de Acciones Inmediatas Derivadas de la Declaración de San Salvador II para la Inversión en Capital Humano³²**: En dicho Programa se instruye al Consejo de la Integración Social (CIS), para que, en consulta con la Instancia Asesora, el Consejo de Ministros del Área Social y el Comité Consultivo, formule y adopte, a más tardar en septiembre de 1995, la **Política Social Regional**, con base en los Lineamientos Generales acordados en esta oportunidad. También se instruye a los Ministros de Trabajo y Economía, a presentar en la próxima Reunión Ordinaria de Presidentes Centroamericanos, una propuesta sobre **política de salarios y fomento de empleo**, así como una propuesta sobre las bases para lograr la **armonización de la legislación laboral, de previsión y seguridad social en el área centroamericana**.
5. **Tratado de la Integración Social Centroamericana³³**: En este Tratado se vio la necesidad de establecer un marco jurídico institucional en el área social basado en la

³¹ Se aprobó en la **Cumbre de Presidentes Centroamericanos (Ecológica)**, celebrada en Managua, Nicaragua, el 12 de Octubre de 1994.

³² Este Programa fue aprobado en la XVI Reunión de Presidentes Centroamericanos, de fecha 30 de marzo de 1995.

³³ Firmado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá en Cerro Verde, República de El Salvador, a los 30 días del mes de marzo de 1995.

premisa de que el **ser humano constituye el centro y sujeto primordial del desarrollo**. En el Art.1, los Estados Partes se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la integración social centroamericana, **con el fin de promover mayores oportunidades y una mejor calidad de vida y de trabajo a la población centroamericana, asegurando su participación plena en los beneficios del desarrollo sostenible**. Por otro lado, el Art.4 dispone que el proceso de integración social se impulsará mediante la **coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales entre sí y con las demás políticas del SICA**. Entre sus principios esta, “la no-discriminación por razones de nacionalidad, raza, etnia, edad, enfermedad, discapacidad, religión, sexo, ideología, estado civil o familiar o cualesquiera otros tipos de exclusión social”.

III. Alcances de la Política de Empleo

Podemos apreciar que en contraste con la UE, en el *Protocolo de Tegucigalpa* que crea al SICA, no se ha señalado expresamente como objetivo, lograr “un alto nivel de empleo”; pero, de una forma implícita podríamos decir que se incluye en sus propósitos, que ya hemos transcrito en el Capítulo I, Sección 2 de este trabajo. El *Tratado de la Integración Social Centroamericana*, es un instrumento vinculante para los Estados y contempla en su Art.1º, promover mayores oportunidades y una mejor calidad de vida y de trabajo a la población centroamericana. Por otro lado, la *Alianza para el Desarrollo Sostenible*, contempla la reducción sistemática de la pobreza, especialmente mediante la generación de empleos productivos, pero lastimosamente, este es un documento que aunque fue aprobado por la Reunión de Presidentes, su propósito es desarrollar una estrategia, un contenido programático de acciones en diferentes áreas, pero no es un instrumento vinculante. Observamos que en el único documento que se menciona la elaboración de una **política de salarios y fomento de empleo** es en el Programa de Acciones Inmediatas Derivadas de la Declaración de San Salvador II para la Inversión en Capital Humano de 1995. Lo

que se acordó es que los Ministros de Trabajo y Economía presentarán en la próxima Reunión Ordinaria de Presidentes Centroamericanos una propuesta sobre este tema.

De lo planteado observamos que no existe en la normativa de la integración centroamericana una disposición vinculante expresa que obligue a los Estados a generar o promover un alto nivel de empleo. De los propósitos y principios del SICA establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa se infiere que para lograr la superación de la pobreza extrema y un sistema regional de bienestar y justicia económica y social, se deberá generar empleo, pero dichos propósitos y principios no son suficientes para crear la obligación de comportamiento de los Estados. También el alcance del Protocolo de Guatemala en este sentido es muy limitada, disponiendo solamente sobre la libre movilidad de los factores productivos. A pesar de lo anterior, se han adoptado ciertas acciones regionales, en virtud que el tema del empleo, debe ser una preocupación de todo proceso de integración y como tal vemos que se ha reflejado de alguna forma en la Agenda Regional de Centroamérica.

Podemos afirmar que en el SICA no existe una “Política de Empleo” propiamente definida, ni expresamente regulada. Es importante señalar que el término “política” es de contenido amplio y con directrices, principios y reglas definidas; situación que obviamente no se esta contemplando en la normativa de la integración centroamericana. Las disposiciones existentes que se refieren a esta temática son aún muy ambiguas y de contenido general. Es difícil en este contexto tan limitado explicar el alcance de esta materia en el SICA, lo que nos revela el escaso desarrollo de la misma en los instrumentos de la integración.

CAPITULO 2

ANÁLISIS DE LOS AVANCES Y LOGROS EN MATERIA DE POLÍTICA DE EMPLEO IMPLEMENTADOS EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)

Sección 1: Unión Europea

Son muchos los logros y avances realizados por la UE en el marco de la Política Social y de Empleo. Las mejoras han sido notables. Todo esto se ha producido a través de diferentes acciones, iniciativas, estrategias y sobre todo por un avance en su regulación jurídica. Así tenemos: formulación concreta de una Política de Empleo en el TCE, reformas al TUE y actualmente su regulación en la Constitución para Europa; celebración de Cumbres, Foros y Consejos Europeos; aprobación de los Libros Blanco (1993 sobre “Crecimiento, Competitividad y Empleo”) y el Verde (1994 sobre “Política Social”), Agenda de Política Social, Directrices, Reformas al FSE y su nuevo objetivo de utilizarse como complemento de la EEE, las Comunicaciones de la Comisión y sus iniciativas sobre la sociedad de la información, Informes y Programas de Acción Social, pero sobre todo debemos resaltar el avance concreto logrado con la **“Estrategia Europea para el Empleo” (EEE).**

I. Estrategia Europea para el Empleo

Nos explican Jordan Galduf y Sanchis i Marco³⁴ que a comienzos de los años 90’s los líderes europeos tomaron conciencia que tenían que tomar medidas conjuntas para enfrentar con resultados positivos el problema del desempleo. Lo cual dejó claro la efectividad de la voluntad política de actuar en este terreno, citamos como ejemplos de esta voluntad, el Libro Blanco sobre el Crecimiento, la Competitividad y el Empleo de 1993 y la Estrategia de Essen³⁵.

³⁴ Ver J. JORDAN GALDUF y M. SANCHIS I. MARCO, “Política Social y Estrategia Europea para el Empleo”, en J. JORDAN GALDUF (coord.), *Economía de la Unión Europea*, 4ª ed., Madrid, 2002, (Civitas Ediciones), pp.277-290.

³⁵ La Estrategia de Essen definió cinco sectores prioritarios para el fomento del empleo: 1) La mejora de las perspectivas de empleo para el fomento de las inversiones en formación profesional; 2) Mayor intensidad en el

Al aprobarse el Tratado de Ámsterdam de 1997, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron no esperar hasta que éste entrara en vigencia, para lanzar la nueva estrategia; por tal razón celebraron una reunión extraordinaria en Luxemburgo en noviembre de 1997. En dicha Cumbre se adoptó un proceso plurianual de puesta en práctica y vigilancia de las políticas nacionales de empleo establecidas sobre la base de compromisos adquiridos a nivel comunitario.

La estrategia creada por el Tratado de Ámsterdam se distingue de la anterior Estrategia de Essen, en los siguientes puntos: a) Establece un *proceso de convergencia* en materia de empleo, similar al proceso de convergencia macroeconómica establecido en el Tratado de Maastricht; b) Establece un *proceso de vigilancia por países*; c) Se crea una *gestión por objetivos*; y d) Se constituye un enfoque fundamentado en cuatro pilares: 1.- La mejora de la inserción profesional; 2.- El desarrollo del espíritu empresarial; 3.- El fomento de la capacidad de adaptación de empresas y trabajadores; y 4.- El refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

El ***Proceso de Luxemburgo*** funciona de la siguiente forma:

- Al final de cada año, el Consejo Europeo, a propuesta de la Comisión, acuerda una serie de orientaciones para el empleo, dirigidas a los Estados miembros.
- En primavera, cada Estado miembro elabora un *Plan Nacional de Acción (PNA)*, en el que se describe la aplicación de dichas orientaciones a nivel nacional.
- En el Consejo Europeo de diciembre, la Comisión y el Consejo examinan conjuntamente cada PNA y presentan un *Informe Conjunto sobre el Empleo* a dicho Consejo. La Comisión presenta también una nueva propuesta de las Orientaciones para el empleo del año siguiente.

- El Consejo aprueba las Orientaciones para el empleo revisadas para el año siguiente y también puede decidir, por mayoría cualificada formular recomendaciones específicas para cada país, a propuesta de la Comisión.

La **Cumbre de Luxemburgo** sobre el empleo de 1997 llegó a un acuerdo sobre un primer conjunto de 19 Orientaciones para el empleo para el año de 1998. Estas Orientaciones y las que han continuado, se han basado en cuatro ideas centrales denominadas “pilares” de acción prioritaria e incluyen tres objetivos cuantitativos para toda la UE y un número de objetivos nacionales que tienen que alcanzarse en el plazo de cinco años.

En el **Consejo de Viena** de diciembre de 1998, los mandatarios de la UE aumentaron el número de orientaciones para 1999 que llegó a un número de 22. También se introdujeron algunas mejoras referidas a un enfoque omnicomprendivo de la igualdad de oportunidades y un nuevo objetivo para la formación permanente. En este Consejo se reconocieron los avances importantes que se habían logrado en poco tiempo y se confirmaron los principales ejes de la estrategia anteriormente detallados.

En la **Cumbre de Cardiff** (1998), los Jefes de Estado y de Gobierno destacaron la importancia de un crecimiento sostenido y duradero para fomentar la creación de empleo. A partir de los informes Cardiff I y Cardiff II de la Comisión los cuales se fundamentan en las contribuciones de los Estados miembros y los trabajos del Comité de política económica y del grupo horizontal “Mercado horizontal”, el Consejo Europeo resaltó la importancia de adoptar reformas tendentes a mejorar la competitividad y el funcionamiento de los mercados de bienes, servicios y capitales. Uno de los objetivos que se pretende alcanzar es la limitación del número de reglamentaciones nacionales y europeas inútiles para aligerar al máximo las cargas que deben soportar las pequeñas empresas de alto contenido de mano de obra y facilitar la creación de empresas.

En esta Cumbre se realizó por primera vez, la evaluación sobre la efectividad del Título de Empleo, ya que había transcurrido el tiempo suficiente para agotar el ciclo del proceso Luxemburgo. En términos generales se concluyó que el proceso había resultado altamente positivo, pero hubo ciertos temas que no se lograron cumplir a cabalidad, como ser, la falta de tiempo para la elaboración de los respectivos Planes Nacionales de Acción por los Estados miembros –lo que provocó que las propias instancias comunitarias cooperaran en esta primera elaboración-; las materias restantes no fueron objeto de importantes críticas por lo que se entendió que se aceptaba la denominada comunitarización del empleo³⁶.

El **Consejo Europeo de Colonia** de junio de 1999 aprobó otras medidas para reforzar el proceso de Luxemburgo. Entre sus conclusiones con respecto al empleo resaltamos “su incremento sigue siendo en Europa el objetivo primordial, por lo que el Consejo Europeo ha tomado la iniciativa de un **Pacto Europeo para el Empleo** para la reducción duradera del desempleo”. En este Consejo, especialmente, se acordó que era necesario desarrollar un diálogo continuo y eficaz entre aquellos que tienen la responsabilidad de la política monetaria, fiscal, estructural y salarial con el fin de asegurarse la movilización de todos los medios disponibles para promover la creación de más y mejores puestos de trabajo.

Se considera que este Consejo Europeo de Colonia aporta un tercer pilar (**diálogo macroeconómico**), a los otros dos pilares de la EEE alcanzados previamente (Luxemburgo: **estrategia coordinada a favor del empleo y a la eficiencia de los mercados de trabajo**; Cardiff: **reforma estructural y eficiencia de los mercados de bienes, servicios y capitales**).

En la **Cumbre de Helsinki** de diciembre de 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno, acogen con satisfacción la mejora de la situación económica de la UE (inflación se mantiene baja, condiciones favorables de inversión y mejoría de las finanzas públicas). El Consejo Europeo reafirmó su apoyo a la EEE e insistió en la importancia de coordinar de una forma más amplia las

³⁶ Ver en M. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO (coord.), op.cit. en nt.12, p.340.

políticas económicas, de empleo y las estructurales para obtener todo el provecho posible del mercado único y la moneda única.

Este Consejo también abogó por una mayor participación de los interlocutores sociales y el Parlamento Europeo cuando se adopten las orientaciones para el empleo. Informó sobre el avance en la elaboración y utilización de **indicadores** de resultado sobre el empleo.

Se recomendó a los Estados miembros prestar atención en sus planes de acción nacionales a los sistemas impositivos y de prestaciones, al empleo en el sector de los servicios, a la organización del trabajo, a la educación y la formación permanentes y a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres³⁷.

Con la celebración del **Consejo Europeo de Lisboa** de marzo de 2000, se da cumplimiento al compromiso de Colonia. Su objetivo fundamental fue materializar la comunitarización del Empleo ya reflejada en Cardiff. Sus Conclusiones se enfocan en diversos aspectos como la actividad política y normativa de las instituciones y órganos comunitarios, de los Estados miembros, de los interlocutores sociales, y de las organizaciones representativas de la sociedad civil en el empleo, la reforma económica y la cohesión social, proponiendo una nueva estrategia, con un objetivo igualmente estratégico a desarrollar hasta 2010 “**convertir a la unión en la economía basada en el conocimiento, más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social**”.

Para alcanzar esta meta, el Consejo Europeo de Lisboa añadió un objetivo cualitativo al objetivo cuantitativo de tener más empleos y, al mismo tiempo, estableció que el pleno empleo fuera un objetivo de la política económica y social de la UE. Para lograrlo, se estableció como objetivo alcanzar tasas de empleos totales al 70 por 100 como fuese posible, y tasas de empleo para las mujeres superiores al 60 por 100 antes de 2010.

³⁷ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c00002.htm>

Para alcanzar los anteriores objetivos se propone una estrategia global dirigida a modernizar el modelo social europeo, mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social. Esta estrategia global también deberá preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento por medio de la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de la investigación y del desarrollo, la aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación, y la culminación del mercado interior y a mantener las perspectivas económicas sólidas³⁸ y las expectativas de crecimiento favorables mediante la aplicación de un conjunto de medidas políticas macroeconómicas adecuadas³⁹.

También se reitera que el Consejo Europeo celebrará cada primavera una sesión dedicada a las cuestiones económicas y sociales. Se hace invitación a la Comisión para que prepare un informe anual de síntesis sobre los progresos, basado en los indicadores estructurales que deben acordarse sobre el empleo, la innovación, la reforma económica y la cohesión social. Se propone un método abierto de coordinación, con un planteamiento descentralizado, de conformidad con el principio de subsidiariedad, en el que participarán activamente la Unión, los Estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil, mediante distintas formas de colaboración.

Los europeos reconocen que la universalización de la Economía les impone intensificar la vanguardia en todos los sectores donde tienen competencia. Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, requieren que se revise el actual sistema educativo y que se modernice. Además deberá garantizarse el acceso a la formación permanente.

³⁸ En el 2000 el contexto económico en la UE es el siguiente: tasa de inflación que era de 6% a principios de los años noventa paso a menos de 2% al año 2000 y existe un mejor control de los déficit y las deudas públicas que estaban en alza en los años 90. No obstante, tanto el nivel de empleo como el índice de crecimiento, continúan siendo demasiado bajos en la UE.

³⁹ Ver M. COLINA ROBLEDO, "La consolidación y el relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Más Europa, más empleo y más cohesión social. La cumbre social y el Consejo Europeo de Barcelona", *Revista del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales No. 42*, 2003, pp. 25-56.

La Cumbre de Lisboa resaltó el vínculo esencial existente entre el vigor económico de Europa y su modelo social, abogando por “más y mejores puestos de trabajo”.

En el **Consejo Europeo de Niza** de diciembre de 2000 se aprobó la Agenda Social Europea⁴⁰. Sus Conclusiones se centran en la lucha contra la exclusión social y todas las formas de discriminación y la modernización de la protección social. Su temática se desarrolla bajo el siguiente pensamiento “Un nuevo impulso para la Europa económica y social”.

Se constató el avance en la consecución de los objetivos planteados en la Estrategia de Lisboa, así: 1) elaboración de directrices para el empleo en 2001 -que confirma el enfoque a medio plazo fijado en el Consejo Europeo de Luxemburgo- en las que se han considerado la calidad del empleo, el fortalecimiento del desarrollo del espíritu de empresa y el objetivo horizontal de la educación permanente; 2) aprobación de los objetivos de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, que serían la base para la elaboración de un Plan de Acción Nacional por un período de dos años (2001-2003); y 3) evaluación de la sostenibilidad y la calidad de los regímenes de pensiones que deberá quedar reflejada en un estudio sobre la viabilidad a largo plazo de las pensiones.

El **Consejo Europeo de Estocolmo** de marzo de 2001, enfatizó en sus Conclusiones que la reforma económica y las políticas sociales y de empleo deben reforzarse mutuamente. Resaltó que el método abierto de coordinación es un instrumento básico para lograr los objetivos estratégicos de la Unión de los próximos diez años. Este Consejo toma en cuenta el reto demográfico como consecuencia del envejecimiento de la población y de la baja tasa de natalidad. También destaca no sólo la dimensión cuantitativa del pleno empleo, sino también y muy especialmente la *mejora de la calidad en el trabajo*. El Consejo declaró que conviene

⁴⁰ En la Decisión del Consejo de 18 de febrero de 2002 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002, en el numeral 3, dice que se “aprobó la Agenda Social Europea, en la que se establece que el retorno al pleno empleo exige políticas ambiciosas en cuanto al incremento de las tasas de empleo, la disminución de las divergencias entre las regiones, la reducción de la desigualdad y la mejora de la calidad de los puestos de trabajo”.

fomentar la modernización de los mercados de trabajo y la movilidad de mano de obra, que redundarán en una mayor adaptabilidad al cambio, rompiendo las barreras existentes⁴¹.

Se estableció como objetivos intermedios de alcanzar en 2005 tasas de empleo en toda la Unión, del 67% en general y del 57% para las mujeres. También se fijó como objetivo adicional alcanzar tasas de empleo del 50 por 100 para los trabajadores mayores de 55 años.

En el **Consejo Europeo de Gotemburgo**, de junio de 2001, se reconoció que el objetivo fundamental en el Tratado sobre el desarrollo sostenible, exige considerar las políticas de empleo, de reforma económica, sociales y medioambientales de modo que se refuercen mutuamente, y por tanto instó a los Estados miembros a elaborar estrategias de desarrollo sostenible (fomento del empleo en el sector del medio ambiente).

El **Consejo Europeo de Barcelona** de marzo de 2002, declaró el rotundo éxito de la EEE, por lo que se fundamentó en la consolidación y el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa hasta el año 2010, ratificando sus objetivos de más y mejor empleo y más cohesión social. En lo referente al empleo se concluyó que el mismo se considera la mejor garantía contra la exclusión social y que la Agenda Social Europea⁴² es un medio importante para impulsar el modelo social europeo. En esta Cumbre además se propuso: a) El refuerzo y la consolidación de la EEE, y también su simplificación, especialmente en lo relativo a la reducción del número de directrices, pero sin afectar su efectividad; b) Concentrarse en la elevación del índice de empleo; debiendo fomentarse y potenciarse las posibilidades de acceder a un puesto de trabajo; c) Se orientó para las futuras directrices dar prioridad a los trabajadores con salarios más bajos en las medidas de

⁴¹ Ver Decisión del Consejo de 18 de febrero de 2002 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002, numeral 6.

⁴² Según M. Colina Robledo, op.cit. en nt. 39 a p.31: “la Agenda Social Europea constituye una etapa primordial en la consolidación y modernización del modelo social europeo caracterizado por lo anteriormente señalado por la Cumbre de Lisboa, referido al estrecho vínculo entre el **rendimiento económico y el progreso social**. Se fijó metas de actuación concretas hasta 2005 en todos los ámbitos de la política social, alrededor de seis orientaciones estratégicas: 1) mayor número y mejor calidad de los puestos de trabajo; 2) Anticipo a los cambios del entorno laboral, obteniendo ventaja de ellos, por medio del desarrollo de un nuevo equilibrio entre flexibilidad y seguridad; 3) lucha contra cualquier forma de exclusión y de discriminación; 4) modernización de la protección social; 5) fomento de la igualdad entre hombres y mujeres; y 6) refuerzo de la dimensión social de la ampliación y las relaciones exteriores de la UE”.

rebajas de la fiscalidad que adopten los Estados miembros; d) Facilitar la participación de la mano de obra femenina; e) Intentar elevar progresivamente en torno a 5 años, la edad media de la jubilación efectiva de las personas en la UE, reduciendo los incentivos a la jubilación anticipada; f) diálogo social; y g) participación de los interlocutores sociales en las políticas y las medidas que se adopten para su consecución.

El **Consejo Europeo de Bruselas** de marzo de 2003, asumió la tarea fundamental de fijar su rumbo con el fin de alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa de hacer la *economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, con capacidad de crecimiento económico sostenible, con más y mejores empleos y mayor cohesión social*; desde que se fijó esta meta y aún a pesar de un entorno económico menos favorable, se han “creado cinco millones de nuevos puestos de trabajo, reduciéndose el desempleo en dos millones de personas”. Para impulsar la **reforma a la Estrategia**, el Consejo Europeo definió las siguientes prioridades: a) incrementar el empleo y la cohesión social (reformas estructurales profundas orientadas al pleno empleo, mayor productividad y calidad de trabajo); b) Dar prioridad a la innovación y al espíritu empresarial; c) Interconexión de Europa y potenciación del mercado interior; y d) Protección medioambiental para el crecimiento y el empleo.

El Consejo instó a que se crease un Grupo operativo para el empleo europeo, con el propósito de ayudar a definir las reformas prácticas que puedan incidir más directamente en la aplicación por los Estados miembros de la EEE. Se refrendan los objetivos principales del Consejo de Empleo “pleno empleo, aumentando los índices de empleo; calidad y productividad en el trabajo; cohesión y un mercado de trabajo integrador”. Se planteó también que la nueva **perspectiva trienal de las Directrices de Empleo**⁴³ proporcione una base sólida para una

⁴³ En 2004, El Consejo adoptó sin cambios las Directrices para las políticas de empleo mediante la Decisión 2004/740/CE. En esta Decisión se propuso que las Directrices de empleo deberían someterse a una revisión a fondo sólo cada tres años, limitándose su actualización en los años intermedios a lo estrictamente necesario.

Estrategia simplificada y más eficaz, y que dichas Directrices sean coherentes con las orientaciones generales de las políticas económicas.

El **Consejo Europea de Bruselas** de marzo de 2004, consideró en sus Conclusiones que la creación de más y mejores empleos es el asunto más urgente que hay tomar en cuenta para el próximo año. “Unas mayores tasas de empleo son esenciales para conseguir un crecimiento económico, habida cuenta de la fuerte interdependencia entre desempleo y pobreza, para favorecer la inclusión social”. Se planteó que es imperativo que la UE reduzca su elevada e inaceptable tasa actual de desempleo global. Los Estados miembros deben renovar su compromiso de alcanzar los objetivos de empleo de Lisboa y para tal fin es importante una acción de seguimiento para aplicar las recomendaciones del Grupo europeo de empleo. Con respecto a una estrategia global para el empleo, los Estados miembros deberán prestar con urgencia atención a cuatro retos estructurales: a) adaptabilidad; b) atraer a más personas al mercado laboral; c) la mejora de la calidad del empleo; y d) la inversión en capital humano.

II. Instrumentos de la EEE

Para llevar a cabo la EEE se cuenta con diversos instrumentos: a) Las directrices para las políticas de empleo; b) Las recomendaciones del Consejo sobre la aplicación de las políticas de empleo en los Estados miembros; c) Los informes conjuntos sobre el empleo en los Consejos Europeos; d) Los planes de acción nacionales; e) Los Comités de Empleo; f) Grupo de trabajo para el empleo; g) El Fondo Social Europeo; y h) Servicios europeos de empleo (EURES).

La EEE también es impulsada a través de otros mecanismos: a) Los Reglamentos; b) Las Directivas; c) Las Comunicaciones de la Comisión; d) Las Decisiones del Consejo⁴⁴; e) Las Propuestas de la Comisión; f) El Dictamen del Parlamento Europeo; g) La Consulta al Comité Económico y Social Europeo; y h) El Dictamen del Comité de las Regiones.

⁴⁴ Citamos la Decisión del Consejo de 4 de octubre de 2004, referente a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (2004/740/CE).

El trabajo realizado a través de estos instrumentos, acciones y otros mecanismos de coordinación, han permitido a la UE impulsar una política de empleo organizada, coherente y eficaz.

Un punto importante es lo establecido en el Art.127 del TCE, que dispone que las políticas comunitarias deberán tomar en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo; es decir como expresa Rodríguez-Piñero⁴⁵ que “todas las políticas comunitarias se ponen al servicio del empleo –tanto la política económica, cuyas conexiones son obvias, como, entre otras, la política medioambiental o la de formación-”.

Otro aspecto digno de mencionar es el papel de los interlocutores sociales en la EEE, el cual es de mucho protagonismo en los Consejos europeos, contrastante con las atribuciones del Título VIII (Arts.126 y 130), que aparentan ser de menor importancia.

También se debe resaltar el papel del Comité de Empleo, el cual tiene a su cargo la gestión de todo el engranaje procedimental plasmado en el Art.128 del TCE. Sus tareas se detallan en el Art.130 TCE; en primer lugar, debe cooperar en todas aquellas funciones conectadas con el “examen colectivo de los informes nacionales de empleo, la preparación del informe conjunto sobre el empleo de la Comisión y el Consejo y la redacción del dictamen sobre las Directrices...” y en segundo lugar, debe ejercer su función más amplia consistente en dar lugar al debate permanente sobre las políticas de empleo y las políticas estructurales fomentando el intercambio de experiencias y de buenas prácticas, y de órganos de enlace con los demás organismos competentes.

El Comité de Empleo podrá emitir informes ya sea a petición del Consejo, la Comisión o por propia iniciativa y colaborará en la preparación de las medidas del Consejo (Art.128 TCE).

⁴⁵ Ver M. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO (coord.), op.cit. en nt.12, p.338.

Los anteriores informes no son vinculantes, pero pueden condicionar el resultado final, especialmente porque cada Estado miembro y la Comisión forman parte de este Comité.⁴⁶

Las **Directrices de Empleo** vigentes son las aprobadas por la Decisión del Consejo de 22 de julio de 2003. Estas Directrices son los lineamientos y políticas en materia de empleo que los Estados miembros deben cumplir a nivel nacional, local y regional; son de aplicación obligatoria también para los nuevos Estados desde el momento de su adhesión. Su contenido está dividido en dos partes, la primera se refiere a los objetivos generales y sus alcances⁴⁷. La segunda parte, contiene las Directrices específicas que son 10, así: 1) Medidas activas y preventivas a favor de los desempleados y de las personas inactivas; 2) Creación de puestos de trabajo y espíritu de empresa; 3) Abordar el cambio y promover la adaptabilidad y la movilidad en el mercado de trabajo; 4) Promover el desarrollo de capital humano y el aprendizaje permanente; 5) Aumentar la oferta de mano de obra y promover la prolongación de la vida activa; 6) Igualdad entre hombres y mujeres; 7) Promover la integración de las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo y combatir la discriminación de que son objeto; 8) Hacer que trabajar resulte rentable por medio de incentivos que hagan atractivo el empleo; 9) Regularizar el trabajo no declarado; y 10) Hacer frente a las disparidades regionales en materia de empleo. Al final incluye una serie de propuestas sobre los siguientes aspectos: a) La Gobernanza y la Cooperación en la aplicación de las Directrices de empleo; b) Participación de órganos parlamentarios, los interlocutores sociales y demás actores intervinientes; y c) Asignación adecuada de los recursos financieros.

Según lo expresado por el Consejo en su Recomendación de 14 de octubre de 2004, el examen de los PNA contenido en el Informe conjunto sobre el empleo 2003-2004 pone de manifiesto que la respuesta de los Estados miembros y los interlocutores sociales a las recomendaciones de dicho Consejo han sido limitadas. La elaboración de los PNA por los

⁴⁶ Sobre este tema ver M. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO (coord.), op. cit. en nt.12, p.339.

⁴⁷ Objetivos generales: a) Una estrategia europea para el pleno empleo y empleos de mejor calidad para todos; b) Pleno Empleo; c) Mejorar la calidad y la productividad del trabajo; y d) Reforzar la cohesión y la inclusión sociales.

Estados miembros no ha sido tarea fácil y para impulsar dicho trabajo, los mismos órganos de la UE han tenido que cooperar y apoyar la elaboración de los mismos. Los PNA son muy importantes porque a través de ellos los Estados asumen compromisos concretos en materia de empleo que luego pueden ser evaluados para verificar su cumplimiento y efectividad.

III. Fondo Social Europeo

La función de los *fondos estructurales* es la de promover la cohesión económica y social; lo que significa que los beneficios de la prosperidad económica lleguen a todos. Dichos fondos tienen que ser percibidos –en particular el FSE-, como instrumentos clave para el apoyo financiero al proceso de Luxemburgo.

La misión del FSE⁴⁸ es “apoyar las medidas de prevención y lucha contra el desempleo, desarrollar los recursos humanos y fomentar la integración social en el mercado de trabajo a fin de promover un elevado nivel de empleo, la igualdad entre hombres y mujeres, un desarrollo sostenible y la cohesión económica y social. En especial, el Fondo apoyará las acciones emprendidas en virtud de la EEE y de las Directrices sobre el empleo”⁴⁹.

Los temas horizontales del FSE son tres: 1) Contribución a la promoción de iniciativas de empleo locales; 2) Dimensión social y las repercusiones en el mercado de trabajo de la sociedad de la información; y 3) Promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres como parte del proceso de integración de las políticas sobre igualdad de oportunidades.

⁴⁸ Creado en 1960. Ha financiado diversos proyectos y programas relativos al desarrollo de la formación profesional de la gente y su potencial para trabajar. El Reglamento (CE) No.1784/1999 prevé cinco ámbitos políticos claves de intervención del FSE: a) desarrollo de políticas activas del mercado de trabajo para combatir y prevenir el desempleo, proteger a las mujeres y hombres contra el desempleo de larga duración, facilitar la reintegración de los desempleados de larga duración en el mercado de trabajo y apoyar la integración profesional de los jóvenes y de las personas que se reincorporan al mercado de trabajo; b) promoción de la igualdad de oportunidades para todos en el acceso al mercado de trabajo, en particular con los amenazados de exclusión social; c) promoción y mejora de la formación profesional y fomento de la educación (política de aprendizaje permanente); d) promoción de una mano de obra cualificada, con formación y adaptable; y e) medidas específicas para mejorar el acceso de las mujeres al mercado de trabajo y su participación en el mismo.

⁴⁹ Ver Reglamento (CE) No.1784/1999 del Parlamento y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Social Europeo [Diario Oficial L 213 de 13.08.1999].

Al incorporarse en los nuevos Reglamentos de los Fondos Estructurales, una relación directa con la EEE, el FSE tiene un gran potencial, tanto por su cuantía financiera como por sus objetivos, además que apoya a los PNA. La programación de este fondo se fundamenta en un enfoque integrado.

Sección 2: Sistema de Integración Centroamericana

Desde que surgió la ALIDES, se han tomado ciertas acciones en el tema de “reducción sistemática de la pobreza, especialmente mediante la generación de empleos productivos”, identificada como una de sus prioridades. Estas acciones regionales han consistido en la celebración de acuerdos de cooperación con organizaciones internacionales y organismos cooperantes para desarrollar diversos programas en el área social.

Otras iniciativas que se han desarrollado son las del Programa de Acciones Inmediatas Derivadas de la Declaración de San Salvador II para la Inversión en Capital Humano de 1995, en el cual se aprobó que los Ministros de Trabajo y Economía elaboraran dos propuestas sobre: a) las bases para lograr la armonización de la legislación laboral, de previsión y seguridad social en el área centroamericana; y b) la política de salarios y fomento de empleo.

Por su parte el SIECA esta desarrollando un sistema regional de información laboral, en conjunto con otros Organismos No Gubernamentales y cooperación internacional. El objetivo de este programa es fortalecer la capacidad de análisis de los Ministerios de Trabajo para coadyuvar a la formulación de políticas y apoyar la toma de decisiones. El mismo ya se encuentra en funcionamiento y se ha puesto en marcha vía Internet.

De lo expuesto se observa lo poco que se ha hecho en el campo práctico y como detallamos anteriormente la limitación también es jurídica pues no existen instrumentos que coadyuven a implementar una Política de Empleo definida en la región.

CAPITULO 3
RETOS Y PROBLEMAS DE LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA Y
EN EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA).
PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

Sección 1: Unión Europea

I. Retos y problemas

Los retos y problemas que identificamos son diversos, a continuación los presentamos de una forma muy puntual y resumida:

- 1) A nivel legislativo encontramos una limitada actuación comunitaria, ya que tanto el TUE como “la Constitución”, señalan claramente que las medidas de política de empleo “no incluirán armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”. Es decir que la potestad sobre el contenido material de las políticas de empleo le corresponden siempre soberanamente a cada uno de los Estados miembros. Por tanto la actuación de la UE se circunscribe a la coordinación de las políticas nacionales. Por otro lado en la UE no se vislumbra la unificación en general de los Derechos nacionales del Trabajo, debido a una filosofía de intervención más suave, cautelosa y prudente.⁵⁰
- 2) Debilidades del mercado laboral europeo: a) Persistencia del desempleo de larga duración: según datos de la UE, casi la mitad de los parados registrados carece de trabajo desde hace un año; b) Insuficiente participación de las mujeres en el mercado laboral; c) Problemas demográficos (envejecimiento de la sociedad) y baja tasa de natalidad; d) Bajo nivel de creación de empleos en el sector de servicios, siendo ésta área una de las más

⁵⁰ Esta filosofía para muchos académicos es favorable ya que la coordinación de políticas, la determinación de principios generales de actuación y de identificación de normas comunes, es más positivo en el terreno de la práctica que las imposiciones asumidas a través de Directivas.

importantes; y e) Significativos desequilibrios regionales y, en particular, el desequilibrio entre los Estados miembros del centro de la UE y los situados en la periferia.

- 3) En lo referente a la situación actual de la Economía de la UE, nos encontramos que enfrentan dificultades económicas debido al estancamiento en el crecimiento⁵¹ frente a un ritmo cada vez mayor de las transformaciones económicas. El carácter paternalista de la UE ha provocado que los europeos tiendan a considerarse primero trabajadores y luego consumidores y buscan gobiernos que les brinden mejor protección en sus derechos laborales; estas medidas proteccionistas desalientan la contratación y el crecimiento salarial por lo que se disminuye aún más el gasto. El comercio se siente oprimido, además que la legislación tributaria exige que los negocios tengan ganancias sustanciales manteniendo los precios altos y esto reduce lógicamente el consumo y por tanto la demanda interna; esto último está obligando a los fabricantes europeos a invertir fuera de sus fronteras para aumentar sus ventas con mayor celeridad; al reducirse las ventas nacionales no se dinamiza el crecimiento económico. El comportamiento de los europeos es ahorrar más que a consumir ya que también existe legislación orientada a proteger a los consumidores como en el caso de los límites sobre el financiamiento del consumo para prever el exceso de endeudamiento. Lo anterior aunado al temor de los europeos a que las pensiones se verán drásticamente reducidas y por lo tanto ahorran para su vejez.
- 4) La estrategia global para el empleo, plantea que los Estados miembros deberían prestar urgentemente atención a cuatro retos estructurales específicos: la adaptabilidad, atraer a más personas al mercado laboral⁵², la mejora de la calidad del empleo⁵³ y la inversión en capital humano.

⁵¹ En 2004 en la UE-25 se redujo al 0.2%.

⁵² Se necesita crear alrededor de 20 millones de puestos de trabajo en la UE-25 para lograr el pleno empleo. Los objetivos son: 1.- Empleo en general para 2004 un 63% y la meta para el 2010 un 70%; 2.- Trabajo femenino para 2004 un 55% y la meta para 2010 un 60%; y empleo para trabajadores mayores de 55 años para 2004 un 40% y la

- 5) Problema del financiamiento de las pensiones de retiro, en virtud del envejecimiento de la población, por lo que se propone como reto la prolongación de la vida activa.
- 6) Creciente exclusión de algunos grupos respecto al desarrollo ordinario de la sociedad; se propone como reto reivindicar a las personas con discapacidad y con buenas cualificaciones educativas y buena formación profesional.
- 7) La ampliación de la UE, plantea una heterogeneidad en el aspecto normativo. La adopción y aplicación del acervo comunitario desde su adhesión a la Unión no es tarea fácil para los países candidatos, que todavía deben realizar progresos considerables. Por lo general el nivel de bienestar social en los países candidatos es bajo, sobre todo en áreas como la salud pública, el desempleo, la salud y la seguridad en el trabajo. Una excesiva lentitud en el proceso de adaptación de estos parámetros podría menoscabar el carácter unitario del acervo comunitario y falsear el funcionamiento del mercado único.
- 8) Reto tecnológico: Los trabajadores necesitan ser más flexibles y adaptables para enfrentar el constante cambio tecnológico, la competencia a nivel mundial y desarrollar nuevas destrezas. Las empresas por su lado necesitan lograr equilibrio entre las medidas para mejorar las capacidades de los desempleados con las medidas para ofrecer más puestos de trabajo.
- 9) Imposición fiscal elevada del trabajo incide negativamente en la situación del empleo y en el crecimiento europeo.
- 10) Las compensaciones por desempleo reducen los incentivos para buscar empleo⁵⁴.

meta para 2010 un 50%. Para alcanzar la meta del 70%, se necesita un promedio de crecimiento anual de 1.5% hasta el 2010 por año, comparada al 0.7% de crecimiento por año alcanzado del 2000 al 2003.

⁵³ La meta no solo es más empleos sino también mejores empleos. Se propone reformar las Directivas que regulan el tiempo de trabajo y de la Agencia de Trabajo, para incrementar la flexibilidad, seguridad y calidad en el trabajo.

⁵⁴ Comúnmente en la UE para una persona moverse del desempleo a un empleo de baja remuneración significa un aumento de solamente un 15%; y el impuesto a pagar por este trabajo de poco ingreso, es demasiado alto; por lo tanto esta situación debe modificarse para que realmente signifique un ingreso efectivo neto para el trabajador.

- 11) Barreras a la movilidad geográfica. Como se ha planteado por la Presidencia del Consejo en Bruselas de 2004, se necesita de un mercado laboral único, que favorezca la libre circulación de trabajadores, en virtud que este es el centro del desarrollo de la Unión. Las barreras afectan también el mercado laboral de los trabajadores migrantes, que crean a su vez una economía informal.
- 12) Ahora el mayor reto es el seguimiento; se debe prestar especial atención a la medida en que las actuaciones nacionales han impulsado el progreso hacia los objetivos de Lisboa en materia de empleo.

II. Propuestas de solución

Realizando un análisis a diversos estudios sobre el tema, y que han sido elaborados por las propias instituciones de la UE, se presentan a continuación en una forma puntual algunas propuestas de solución:

- 1) Reformas económicas para elevar el crecimiento potencial⁵⁵ de Europa de conformidad a lo establecido en el Consejo de Bruselas de marzo de 2003. Para tal fin se recomienda aplicar en su totalidad la Orientaciones generales de política económica y en su actuación mantener la estabilidad macroeconómica. Es conveniente trabajar en el sentido de lograr una estructura de ingresos y gastos que garantice unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, que permitan incrementar el potencial de crecimiento de las economías de la Unión; las reformas fiscal y del gasto deben orientarse a crear condiciones para fomentar el empleo y la inversión. En este sentido se deberá reducir la carga fiscal del trabajo, de tal forma que trabajar aporte un valor financiero claro y asimismo se deberá garantizar la

⁵⁵ Sobre el crecimiento, es importante mencionar las prioridades definidas por el Consejo Europeo y que se detallan en las Conclusiones de la Presidencia de Bruselas 2003, entre ellas citamos la “Interconexión de Europa y potenciación del mercado interior”, que como bien se explica “la productividad y el crecimiento exigen, aún más en una Unión ampliada, un mercado interior dinámico y que funcione bien...”. Los Estados miembros han comenzado a implementar la nueva legislación sobre el Mercado Interno, pero en el 2004, 3.6% de todas las directivas todavía no se habían implementado a tiempo comparando con el 2.2% en junio de ese mismo año. Así el número de directivas infringidas (más de 1000) se mantiene muy alto. El mercado de servicios se mantiene fragmentado. Las políticas de Mercado Interno han contribuido ya a incrementar el Producto Interno Bruto a 1.8% que es igual a 870 billones de euros de extra prosperidad y 2.5 millones de puestos de trabajo adicionales entre 1993 y 2003.

sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, necesitándose una estrategia multidisciplinar para abordar el impacto del envejecimiento de la población⁵⁶.

- 2) Fomento de la Empresa y espíritu empresarial. Es necesario una industria y unos servicios dinámicos y competitivos. Se debería incentivar la interacción entre el mundo empresarial y los centros de investigación, lo que permitirá plasmar el potencial empresarial. Se debe invertir más y efectivamente en la formación del capital humano y en el aprendizaje permanente, así como en los campos de la investigación y el desarrollo. En general se debe favorecer el acceso de todos los ciudadanos a la educación y a la formación, en particular, el acceso gratuito a la adquisición de competencias clave, independientemente de la edad; a tal efecto se deben definir competencias transparentes en el ámbito de las TIC. Lo planteado fomentará asimismo la integración y la inclusión sociales. La formación permanente tiene efectos positivos en la productividad y en la oferta de empleo. Se debería realizar una cooperación más estrecha entre los Estados para aumentar la transparencia⁵⁷ de las normas referentes a la aptitud. Se recomienda utilizar el FSE para promover la inversión en entrenamiento, capacitación, modernizar la organización laboral, promover la capacidad de apoyo institucional y la reforma de la administración pública. El sector industrial es una imprescindible fuente de crecimiento y empleo y seguirá desempeñando un importante papel en la economía basada en el conocimiento⁵⁸. Por otro lado, también se deberá pensar en la creación de ambientes atractivos para nuevos negocios o empresas e inversión; y reducir los gastos vinculados a la burocracia.

⁵⁶ Ver propuesta en M. COLINA ROBLEDO, *op.cit.*, en nt. 39, p.46.

⁵⁷ El Europass (Marco Único para la Transparencia de Cualificaciones y Competencia), es el instrumento que regula los reconocimientos de cualificaciones profesionales, el cual se propone entre en funcionamiento lo más pronto posible. Se debería aprobar una Directiva para simplificar y consolidar las normas sobre el reconocimiento de cualificaciones profesionales para profesiones reguladas para el 2005.

⁵⁸ Ver Conclusiones de la Presidencia (Bruselas 20 y 21 de marzo de 2003), Parte I, numeral 12.

- 3) Reforma del mercado laboral⁵⁹ para responder a los objetivos de aumento de la oferta laboral; es decir los mercados laborales deben hacerse más abiertos. El trabajo debería ser una verdadera opción para todos, inclusive facilitarle el acceso a los jóvenes desempleados a su primer empleo y proporcionarles una mejor capacitación vocacional y de aprendizaje. Alentar a los trabajadores mayores a continuar en el mercado laboral⁶⁰. Conservar a los trabajadores de mayor edad requiere de los incentivos jurídicos y financieros adecuados⁶¹. También se proponen estrategias específicas para que aumente el índice de empleo de la mujer; de conformidad al planteamiento de la igualdad entre los sexos. Animar a más mujeres a trabajar requiere tomar medidas para hacer frente a las desigualdades entre hombres y mujeres en la retribución y la creación de entornos laborales más adaptados a las obligaciones familiares, especialmente lo referente al cuidado de los niños y de los ancianos.⁶² Se debe aumentar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas a los cambios económicos y las demandas del mercado laboral. Según las Conclusiones de la Presidencia (Bruselas, 25 y 26 marzo de 2004), la adaptabilidad exige que se reduzcan, cuando sea adecuado, los costes laborales no salariales; que los salarios reflejen mejor la productividad y que se promuevan formas flexibles de empleo, al tiempo que se atienda la seguridad para los trabajadores.
- 4) Ofrecer atractivo sistema de prestaciones sociales para que al trabajador le compense trabajar y para que se fomente la búsqueda de empleo.

⁵⁹ Los Estados miembros han comenzado ya con las reformas pero necesitan continuar en virtud que el nivel de empleo se ha estancado (Según el informe sobre el Empleo en Europa, en 2003 el índice global de la UE-25 se estancó en poco menos del 63% y el 55% para las mujeres, no obstante subió a más del 40% en el caso de los trabajadores de mayor edad). Se plantea en la Decisión del Consejo de 4 de octubre de 2004 (ver numeral 3), que se debe garantizar la aplicación de las reformas mediante una mejor gobernanza, incluidos los esfuerzos destinados a incrementar la implicación democrática.

⁶⁰ Ver Decisión del Consejo de 4 de octubre de 2004 referente a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.

⁶¹ Las políticas para incentivar a los trabajadores mayores a permanecer en el mercado laboral están funcionando, especialmente por las reformas en lo concerniente a los impuestos y el sistema de beneficios, como resultado el promedio de empleo se ha elevado a 60.8 años en el 2002, a 61.3 años en 2003 para la UE-15 y de 60.4 a 61.0 años en la UE-25. Como consecuencia el empleo en general ha aumentado de 62.4% en 1999 a 64.6% en 2003 para la UE-15 y de 61.6% a 63% para la UE-25.

⁶² Ver Conclusiones de la Presidencia (Bruselas, 25 y 26 de marzo de 2004).

- 5) Suprimir barreras a la movilidad y controles fronterizos entre los Estados miembros para aumentar la movilidad profesional y geográfica, desarrollando y facilitando los métodos de reconocimientos de los diferentes sistemas de formación profesional y mejorar asimismo los sistemas de información⁶³. Tratar de asegurar al trabajador desplazado y a sus familias, la no discriminación y la protección de los derechos sociales tales como la acumulación de los períodos para obtener y conservar el derecho a las distintas prestaciones, el pago de pensiones⁶⁴, el seguro de enfermedad⁶⁵ y los subsidios familiares. Facilitar el acceso al trabajo formal para los trabajadores migrantes, creando normas para tal fin. Uno de los efectos positivos será la reducción de la economía informal⁶⁶ y la integración social de los trabajadores migrantes; asimismo se les debería permitir el acceso a la protección social y a los servicios sociales.
- 6) Ampliación del papel de los interlocutores sociales en las políticas de empleo y el reforzamiento del papel del diálogo social⁶⁷ como fuerza motriz de las reformas económicas y sociales. La Comisión considera que la creación de una nueva **Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo**, en la que estén la Troika de los Jefes de Estado y de Gobierno, el Presidente de la Comisión y una delegación restringida de los interlocutores sociales y que sustituya al Comité permanente de empleo permitirá

⁶³ El EURES es un portal que proporciona información sobre Movilidad laboral y conecta a su vez a los usuarios con el portal PLOTEUS, que brinda oportunidad de aprendizaje para facilitar la movilidad para propósitos de aprendizaje.

⁶⁴ Ver Directiva sobre Fondo de Pensiones de 2003.

⁶⁵ Asegurar la plena adopción de la Tarjeta de Seguro Médico Europeo, emitida el 1 de junio de 2004.

⁶⁶ La UE se plantea combatir el trabajo no declarado, que persiste en algunos países con el objetivo de hacer que el mercado laboral funcione bien expresado en porcentajes del Producto Interno Bruto.

⁶⁷ Ver Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas “El diálogo social europeo, fuerza de modernización y cambio propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece una Cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo”. Bruselas 26.6.2002. COM (2002) 341 final. 2002/0136 (CNS). A pág. 6 “La realización de los objetivos estratégicos definidos en Lisboa –lograr el pleno empleo y reforzar la cohesión social- se basa en gran medida en la actuación a todos los niveles de los interlocutores sociales. Ellos son los mejores situados para afrontar el reto esencial de esta estrategia: la **gestión positiva del cambio**, que permite conciliar la flexibilidad indispensable para las empresas y la seguridad necesaria para los trabajadores, particularmente cuando la economía experimenta importantes reestructuraciones...”.

debatir de manera informal la contribución de los interlocutores sociales a la estrategia de Lisboa.

- 7) Aplicación de indicadores estructurales de medición sobre cumplimiento de las Directrices para el empleo. La evaluación a medio plazo como parte del seguimiento debe estudiar como se pueden cumplir en mejor forma los objetivos de Lisboa, en particular a la luz de la ampliación, revisando especialmente los objetivos acordados, los indicadores estructurales y comparaciones utilizadas para medir el nivel y el dinamismo de rendimiento de los Estados miembros.
- 8) Se deberá avanzar en la acción en el campo medioambiental, ya que esta determinará la innovación e introducción de nuevas tecnologías para la modernización de sectores clave como la energía y el transporte.

Sección 2: Sistema de Integración Centroamericana

I. Retos y Problemas

En el SICA los retos y problemas son diversos:

- 1) No se ha definido, ni se ha desarrollado una política de empleo coherente, sistematizada y precisa en la normativa centroamericana.
- 2) El SICA no se ha fijado como objetivo “el pleno empleo”. Las disposiciones en los Tratados y los planteamientos en los programas que se relacionan con el tema del empleo son vagas y además no son de obligatorio cumplimiento, es decir no existen normas coercitivas que puedan ser invocables, para exigir su cumplimiento con respecto a esta temática.
- 3) La falta de normativa específica con relación a la Política de Empleo, hace prácticamente imposible implementar cualquier tipo de estrategia, mecanismo o acción a nivel comunitario, que sea obligatorio para los Estados miembros.

- 4) El desempleo en Centroamérica es alarmante⁶⁸. La pobreza extrema es cada vez mayor⁶⁹.
- 5) El crecimiento económico en el último lustro ha sido menor que el de la población, lo que implica mayor pobreza⁷⁰. Agregado a esto, tenemos una distribución cada vez menos equitativa de la riqueza (los que tienen más, reciben cada vez más).
- 6) Existen una serie de obstáculos y valladares que tiene el ciudadano común ante las regulaciones y el burocratismo estatal para poder legalizar y constituir una empresa.

II. Propuestas de Solución

Para el SICA, se hacen las siguientes propuestas:

- 1) Que el órgano superior del SICA (Reunión de Presidentes) tome conciencia sobre la importancia de formular e implementar una política de empleo en la región.
- 2) En virtud que se necesita formular urgentemente una Política de Empleo para la región, se sugiere que la Reunión de Presidentes solicite al Consejo de Ministros de Trabajo del área, elaborar una propuesta de normas referentes a un nuevo capítulo sobre “la Política de Empleo” para que se incluya en el **Tratado de la Integración Social Centroamericana** y de ser posible reformar el **Protocolo de Tegucigalpa**, para adicionar como **objetivo del SICA “lograr el pleno empleo”**.
- 3) Que se apruebe un mecanismo o estrategia para implementar dicha Política de Empleo y que se regule el procedimiento para supervisar su cumplimiento.

⁶⁸ Ver en Anexo “Cuadro Comparativo UE – Centroamérica”.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

CONCLUSIONES

1. Existe una fuerte interdependencia entre crecimiento económico, el empleo y la pobreza. El bajo nivel de crecimiento económico se experimenta en ambas regiones (Unión Europea y Centroamérica), esto afecta a todos, nuestros salarios, pensiones, sistema social, y estándar de vida. Es necesario por tanto, tomar medidas ya que la competencia internacional, la globalización y otros factores que particularmente afectan cada región (el envejecimiento en Europa y la baja productividad en Centroamérica, por ejemplo) pueden producir rápidamente un descenso en el crecimiento anual. En este sentido las medidas tomadas por la UE en Lisboa 2000 son ambiciosas y plantean una serie de reformas a nivel nacional y europeo; en primer lugar, lograr un mercado interno efectivo, por medio del impulso de la investigación, la innovación y la educación, que se plantea así: **“convertir a la Unión en la economía basada en el conocimiento, más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”**; y fundamentados en el anterior objetivo, han aprobado una serie de mecanismos, estrategias, Directrices y políticas, pero lo más trascendental es la EEE y su concreción en las Directrices para las políticas de empleo y los PNA; el éxito en la aplicación de la estrategia de Lisboa exige que las políticas de empleo de los Estados miembros impulsen de manera equilibrada los tres objetivos de pleno empleo, calidad y productividad en el trabajo y cohesión e inclusión sociales. Todo este esfuerzo demuestra la voluntad política de los Estados miembros para alcanzar el objetivo de pleno empleo y es un tema constante de su Agenda Política. Por otro lado, Centroamérica aún no ha definido como objetivo en su normativa jurídica “lograr el pleno empleo” o un “alto nivel de empleo” y aún menos un procedimiento o estrategia para lograr un crecimiento económico sostenido, impulsar el empleo y reducir la pobreza.

2. El lento crecimiento económico en la UE ha provocado como consecuencia un crecimiento escaso en el empleo. En el 2004 el crecimiento económico fue casi nulo de 0.2%. En el 2003 la media del índice de empleo de la (UE-25) se estancó en aproximadamente en 63% para toda la población, y la tasa de desempleo subió al 9.1%, frente al 8.8% de 2002. En el 2001, se registra un índice de pobreza del 15%. Lo anterior a pesar de las medidas adoptadas para potenciar el crecimiento económico y de las acciones y objetivos para el 2010 establecidos en la Estrategia de Lisboa y la EEE y demás mecanismos implementados tanto a nivel europeo como a nivel nacional (PNA) para disminuir las tasas de desempleo.

En contraste Centroamérica, en 2003 registra un crecimiento económico de 3.6%, una tasa de desempleo 30.2% y un índice de pobreza de 45.5%. En el caso del proceso de integración centroamericano no existen orientaciones para los Estados en el campo económico para potenciar el crecimiento y tampoco se están tomando medidas comunitarias para elevar el empleo.

3. En los orígenes del proceso de integración europeo, las materias sociales dependían del objetivo principal “el económico”; paulatinamente esta situación se ha ido modificando y en la actualidad la política económica y la de empleo se encuentran yuxtapuestas -los Estados miembros deben desarrollar una Política de Empleo compatible con las orientaciones generales de las políticas económicas-; inclusive las demás políticas de la UE, al formularse y aplicarse, deberán tener en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo. Por otro lado, en Centroamérica aunque en su nuevo esquema de integración (SICA), se persigue el desarrollo en diversos ámbitos no sólo en lo económico sino que también en lo cultural, social, político y ambiental, aún no se ha logrado establecer una política de empleo, para impulsar un progreso social sostenible.

4. El desarrollo normativo de la Política de Empleo en la UE es amplio y la aprobación del Tratado de Ámsterdam es trascendental porque introdujo importantes reformas al TUE y al TCE sobre dicha materia, consolidando el esfuerzo europeo para crear nuevos puestos de trabajo y convirtiendo la política social y de empleo en un ámbito verdaderamente comunitario. Lo más relevante es la introducción de un nuevo Capítulo sobre la “Política de Empleo”. Aún y a pesar de estos avances, la Política de Empleo sigue siendo una competencia nacional aunque de interés común, que se desarrollará en cooperación con los Estados miembros y con la intervención de la UE; lo anterior se fundamenta en el principio de subsidiariedad. En el nuevo Capítulo se establece un sistema de coordinación abierta en el desarrollo de las políticas nacionales de empleo de mucha complejidad. Queda claro que las medidas no incluirán la armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.
5. El modelo social europeo y la política de empleo han permitido mejorar la vida de millones de ciudadanos de la UE, incluidos los parados, los ancianos, las personas con discapacidad, los marginados sociales, porque el objetivo de la UE no sólo consiste en lograr que se creen más puestos de trabajo en su territorio sino también ofrecer en adelante mejores oportunidades en el mercado laboral para las categorías desfavorecidas hasta hoy y aunque se han creado millones de puestos de trabajo, también varios millones de personas no han podido encontrar todavía un empleo. El modelo social promueve en general una calidad y un nivel de vida apropiados para todos en una sociedad activa, diversa y sana. De esta forma los ciudadanos no están a merced de las fuerzas del mercado, aunque si bien la UE cree firmemente en que para mejorar la productividad y el crecimiento es necesario una dura competencia entre empresas, también promueve una firme solidaridad entre los ciudadanos. Lo anterior plantea un reto para la UE, que es lograr un equilibrio entre flexibilidad y seguridad. El carácter paternalista de la UE ha

creado también otros problemas, pues ha elevado el gasto social tanto público como privado desalentando la contratación y el crecimiento salarial en Europa. Asimismo la legislación que tiende a proteger al consumidor reduce el consumo y las ventas. El bajo nivel de consumo esta obstruyendo el crecimiento en la UE.

6. Son muchos los problemas y los retos que enfrentan ambos procesos de integración (UE y SICA) para lograr un alto nivel de empleo, sin embargo, la Unión Europea, ya lo tiene definido como objetivo en sus instrumentos jurídicos y este es un camino que todavía le falta recorrer al SICA; además de eso la UE ya tiene identificado sus problemas y retos y están tratando de solucionarlos; mientras tanto en el SICA debemos comenzar por crear la conciencia en los órganos de dirección para que se reformen los instrumentos jurídicos y se incluya el objetivo del pleno empleo junto con un capítulo específico que desarrolle dicho objetivo y de esta forma contar con un asidero jurídico para impulsar mecanismos y estrategias concretas y que tomar dichas medidas sean de carácter obligatorio para los Estados miembros.
7. Luchar contra el desempleo y la pobreza no solo puede ser responsabilidad de los Estados miembros o de la UE o del SICA, sino que se requiere aunar los esfuerzos del mayor número posible de agentes. Es decir se necesita de la cooperación de las asociaciones, organizaciones no gubernamentales, de las autoridades públicas y de la sociedad civil en su conjunto; asimismo es necesario el diálogo social e intensificar el papel de los interlocutores sociales (sindicatos y organizaciones patronales).

BIBLIOGRAFÍA

1) Textos:

COLINA ROBLEDO, M., “La consolidación y el relanzamiento de la estrategia de Lisboa. Más Europa, más empleo y más cohesión social. La cumbre social y el Consejo Europeo de Barcelona”, *Revista del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales No. 42, 2003.*

CRUZ VILLALÓN J. Y PÉREZ DEL RÍO T. (coords.), *Una Aproximación al Derecho Social Comunitario*, (Tecnos), Madrid, 2000.

FONTAINE, P., *Una Nueva Idea para Europa. La Declaración Schuman, 1950-2000*, 2ª ed., Serie Documentación Europea, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000.

JORDAN GALDUF, J.,(coord.), *Economía de la Unión Europea*, 4ª ed., (Civitas Ediciones), Madrid, 2002.

MANGAS MARTÍN, ARACELI, (ed.), *Tratado de la Unión Europea*, 9ª ed., (Tecnos), Madrid, 2001.

MÉNDEZ HERNÁNDEZ, M., “Algunas Consideraciones sobre la Integración Económica Centroamericana”, Tesis doctoral previa a la opción del Título de Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales, San Salvador, El Salvador, 1977.

ULATE CHACÓN, E., Tesis Doctoral: “Integración Regional y Derecho Agrario Comunitario Europeo y Centroamericano (Por una política agrícola común para el desarrollo rural sostenible)”, Scuola Superiore Sant’Anna di Studi Universitari e Perfezionamento, Pisa, Italia, 2003.

RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (coord.), *Lecciones de Derecho del Empleo*, (Tecnos), Madrid, 2003.

SARAGOSSA I SARAGOSSA, J. V. (coord.), *Derecho de Empleo*, 1ª ed., (Tirant lo Blanch), Valencia, 2002.

2) Normativa Jurídica:

Carta Social Europea de 1961.

Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989.

Comunicación de la Comisión, El diálogo social europeo, fuerza de modernización y cambio,

Conclusiones de la Presidencia (Bruselas, 20 y 21 de marzo de 2003).

Conclusiones de la Presidencia (Bruselas, 25 y 26 de marzo de 2004).

Comunicación de la Comisión relativa a la racionalización de los ciclos anuales de coordinación de la política económica y de la política de empleo [COM (2002) 487 final-no publicado en el Diario Oficial].

Decisión del Consejo de 18 de febrero de 2002 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002. (2002/177/CE).

Decisión del Consejo de 22 de julio de 2003 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. (2003/578/CE). Anexo: Directrices para las políticas de empleo Vigentes para los Estados miembros.

Decisión del Consejo de 4 de octubre de 2004 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. (2004/740/CE).

La Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica. Cumbre de Presidentes Centroamericanos (Ecológica), Managua, Nicaragua, el 12 de Octubre de 1994.

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de Estados Centroamericanos. XI Cumbre de Presidentes Centroamericanos, Tegucigalpa, Honduras, 12 y 13 de diciembre de 1991.

Protocolo de Guatemala. XIV Cumbre Presidentes de Centroamérica de Guatemala, Guatemala, 29 Octubre de 1993.

Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece una Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo. (Bruselas 26.06.2002, COM (2002) 341 final, 2002/0136 (CNS).
Tratado de la Unión Europea de 1992 y sus reformas de 1997.

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de 1957 y sus reformas posteriores.

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Managua, Nicaragua, 1960.

Tratado de la Integración Social Centroamericana. Cerro Verde, República de El Salvador, 30 de marzo de 1995.

Recomendación del Consejo de 14 de octubre de 2004 sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros (2004/741/CE).

Reglamento (CE) No.1784/1999 del Parlamento y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Social Europeo [Diario Oficial L 213 de 13.08.1999].

3) Documentos:

Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia. Comisión Europea, Boletín de la Unión Europea, Suplemento 5/97, Bélgica, 1997.

Agenda de Política Social. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, Comisión Europea, Luxemburgo, 2000.

Diario Oficial de las Comunidades No. C 364, de 18 de diciembre de 2000.

Employment in Europe 2003, Recent Trends and Prospects, Employment and Social affairs, European Commission, Luxembourg, 2003.

Employment in Europe 2004, Recent Trends and Prospects, Employment and Social affairs, European Commission, Luxembourg, 2004.

Europe Social Protection, European Commission, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1995.

Europa de los Quince: Cifras Clave, Luxemburgo, 1997.

Foro Europeo sobre la Política Social 98, Bruselas, 24 a 26 de junio de 1998, Informe sumario, Comisión Europea, Luxemburgo, 1999.

Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la Unión Europea. Informe Anual 2001. Empleo y Asuntos Sociales. Comisión Europea, Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales, Unidad EMPL/G.1, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002.

Informe del Consejo Europeo al Parlamento Europeo sobre los progresos realizados por la Unión Europea 2000.

Informe sobre Desarrollo Humano 2004, publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ediciones Mundi-Prensa, Barcelona, 2004.

La protection sociale en Europe 2001, Emploi & affaires sociales, Commission européenne, Luxembourg, 2002.

L'emploi en Europe. Évolution récente et perspectives. Emploi et Fonds social européen, Commission européenne, DG Emploi et affaires sociales, 2001.

Pobreza en Europa, Juan Francisco Martín Seco, La Estrella Digital, 6-05-2003.

Política social y de empleo de la Unión Europea en 1999-2001, puestos de trabajo, cohesión y productividad, Empleo y Asuntos Sociales, Comisión Europea, Luxemburgo, 2001.

Publicación de la Unión Europea, Cooperando con Nicaragua, *Qué es la Unión Europea (UE)?*. Síntesis del Informe sobre el empleo en Europa 2004.

4) Conferencias:

Situación Actual y Retos de la Integración Centroamericana. Visión y Misión de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA). Dr. Julio Icaza Gallard. Seminario Regional sobre “Los Medios de Comunicación Social y la Integración Centroamericana”, ciudad de Guatemala, Guatemala, 1 de octubre de 1996.

5) Periódico:

M. Walker; “Los europeos no abren sus billeteras. La legislación y la cautela entorpecen el consumo cuando la economía del continente lo necesita”, The Wall Street Journal, en La Prensa, Nicaragua, 15-12-04.

6) Fuente Internet:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/index_es.html

http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm

http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/eie/eie2004_summary_es.pdf

http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/oct/soccpolag/social_pol_ag_es.html

http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/intro/chap4/es_2.htm

<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/es/2000012/p103010.htm>

http://www.europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/24/index_es.htm

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/cha/c00002.htm>

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/a13000.htm>

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/a14000.htm>

http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/dat/treaties_es.pdf

<http://europa.eu.int/servlet/portail/EudorCallParsed>

http://www.europa.eu.int/european_council/conclusions/index_es.htm

http://www.europa.eu.int/european_council/websites/index_es.htm

<http://www.europa.eu.int>

<http://www.der.uva.es/trabajo/euso.html>

<http://www.worldbank.org/data/quickreference>

http://www.sieca.org.gt/Publico/Doctos_y_Publicaciones/Publicaciones/Mercado_Laboral/boletín_junio_2000.htm

<http://www.sgsica.org.sv>

<http://www.eclac.cl>

ANEXO

CUADRO COMPARATIVO UNIÓN EUROPEA – CENTROAMÉRICA*

AÑO 2003

	UNIÓN EUROPEA	CENTROAMÉRICA
% Población Mundial	7% a	0.6% a
% Producción Mundial	30% a	0.2% a
Crecimiento Económico	0.2% b	3.6% c
Empleo	63% b	39% c
Desempleo	9.1% b	30.2% c
Pobreza	15% b	45.5% a

* Elaboración propia

a = Datos Banco Mundial:

Población mundial: Estimaciones del banco mundial, basado en muchos casos en definiciones de hecho, el cual cuenta a todos los residentes sin importar su estatus legal o ciudadanía. No cuentan los refugiados en condición de asilo.

Producción mundial: es calculada en promedios anuales y representada en porcentajes.

Pobreza en C.A.: Personas que viven con menos de US. DLS. 2.00 al día.

b = Datos Eurostat:

Desempleo: Promedios de desempleo, representan a personas desempleadas como porcentaje de la fuerza laboral. Dicha fuerza es el número total de personas empleadas y desempleadas. Las personas desempleadas comprendidas entre 15 y 74 años de edad que son: a) Sin trabajo durante la semana de referencia; b) Disponible para trabajar. Ejem. Disponibles para empleo remunerado o autoempleo antes de la finalización de las dos semanas siguientes a la semana de referencia; c) En busca de trabajo, Ejem. Han tomado pasos específicos en un período de cuatro semanas previos a la finalización con la semana de referencia, buscando empleo o autoempleo o quienes encontraron empleo para comenzar después, Ejem. Los comprendidos en un período de al menos, tres meses.

c = Datos CEPAL

Proyecciones realizadas por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), basados en un juego de “tasas modelos”.

Empleo: Porcentaje de la población económicamente activa mayor de 15 años.

Desempleo: Corresponde a la población mayor de 15 años.