

IV. LA UNIÓN EUROPEA

Otro ejemplo de un proceso de integración económica formalizado en un instrumento normativo internacional y que de alguna forma ha tratado en su contenido no solamente cuestiones de carácter mercantil sino también aspectos laborales, es el de la Unión Europea.

Antes de entrar en el análisis de las características de este importante proceso de integración, conviene hacer algunas anotaciones sobre sus antecedentes. Como bien se ha señalado en reiteradas ocasiones, se trata de un esfuerzo sin precedentes de integración regional, ya que hay que recordar que si bien es cierto en su momento hubo intentos de regionalización y unificación de políticas y estrategias entre varios países, buena parte de esos esfuerzos estuvieron apoyados bajo la idea de dominar unas naciones a otras y no bajo la idea de convivencia pacífica y de colaboración entre ellas.

Desde la Primera Guerra Mundial (1914-1918) quedó evidenciado que sólo superando los regionalismos y nacionalismos, Europa podía avanzar, y desde esa época varios fueron los intentos hacia la construcción de sistemas de organización regional que permitieran avanzar en políticas compartidas. En diversos estudios se anota como un momento clave en esta evolución a personajes como Coudehove Kalergi (conde austriaco), quien en 1922 lanza la idea paneuropea, señalando que la unión de los países de la región era fundamental para el progreso, ideas éstas con las cuales se daría lugar al movimiento conocido como Pan-Europa. Más tarde, en 1926, se realizó el Primer Congreso Paneuropeo, en el cual Coudehove decía “La cuestión europea será resuelta sólo mediante la unión de los pueblos de Europa... El

mayor obstáculo a la realización de los Estados Unidos de Europa son los mil años de rivalidad entre las dos naciones más populosas de Europa: Alemania y Francia”.

Posteriormente, en 1925, se firman los Tratados de Locarno, en donde países como Francia, Bélgica, Gran Bretaña e Italia asumirían el compromiso de respetar sus fronteras, ideas contenidas en uno de esos tratados, el conocido como de garantía mutua, con el cual se garantizaba la paz en Europa occidental.¹⁶

En 1929 Aristide Briand, primer ministro francés, decía ante la Sociedad de las Naciones¹⁷ el 5 de septiembre:

Pienso que entre los pueblos que están geográficamente agrupados como los pueblos de Europa, debe existir una suerte de vínculo federal, estos pueblos deben en todo momento tener la posibilidad de entrar en contacto, de discutir sus intereses, de adoptar sus resoluciones comunes, de establecer entre ellos lazos de solidaridad.¹⁸

Ya para 1930 el mismo Briand, por encargo de la Sociedad de las Naciones, presentaría un “Memorando sobre la organización de un sistema de Unión Federal Europea”. Lamentablemente este proyecto quedaría en eso y la depresión económica de la época frenaría dichos esfuerzos.

Lo que hoy se conoce como Unión Europea lo podemos explicar a partir del análisis de sus fuentes, las cuales crean lo que podríamos denominar el derecho social europeo.¹⁹

¹⁶ Hay que recordar que este Tratado de Locarno sería denunciado por Hitler en marzo de 1936.

¹⁷ La Sociedad de las Naciones era un organismo de cooperación internacional creado el 10 de enero de 1920, a iniciativa del presidente Wilson de Estados Unidos, con el fin de velar por la paz mundial. La Sociedad sería disuelta al fin de la Segunda Guerra Mundial, luego de la creación de la ONU.

¹⁸ Si se desea leer buena parte de este discurso véase www.historiasiglo20.org.

¹⁹ Esta idea siempre ha estado presente en el proceso de integración europeo, hay que recordar, por ejemplo, cómo el 21 de enero de 1974 el Consejo

Las fuentes que históricamente han venido a alimentar el derecho del trabajo de la Unión Europea (denominada así a partir del Tratado de Maastrich de 1991), son básicamente aquellas de origen extracomunitario, las normas elaboradas en el marco del Consejo de Europa, creado en 1949; todas ellas han dado lugar a otras de diferentes niveles e importancia, que conciernen a la problemática laboral, algunas de manera directa y otras de manera indirecta, entre las que destacan la Convención Europea de los Derechos del Hombre y las Libertades Fundamentales de 1948. La Carta Social Europea (firmada en Turín el 18 de octubre de 1961), la Convención Europea sobre el Estatuto Jurídico del Trabajador Migrante (adoptado en 1977), el Código Europeo de Seguridad Social (de 1964), la Convención para la Protección Social de los Agricultores (de 1974).

Asimismo existe otra serie de normas dirigidas a establecer una coordinación entre los diferentes sistemas de protección social entre los países europeos; por ejemplo, se adoptaron entre 1953 y 1977 diversos acuerdos provisionales en ese sentido, en todos ellos una de las ideas centrales desarrolladas fue la relativa a establecer una igualdad de tratamiento entre los trabajadores originarios de un país firmante y los trabajadores originarios de otro, no sólo desde el punto de vista de la legislación interna, sino también frente a los acuerdos internacionales que pudieran ser aplicables. Asimismo, destaca por su importancia la Convención Europea de Asistencia Social y Médica (de 7 de noviembre de 1949, con un Acuerdo Complementario de 1950).

Por otra parte, ya se señalaba que existe otra serie de normas internacionales, tratados principalmente, celebrados bajo los auspicios de la Organización Internacional del Trabajo, entre los que se encuentran: el Acuerdo Relativo a la Seguridad Social de

estableció lo que sería el primer programa de acción social, en donde se señalaba que se tendrían como objetivos la mejoría de las condiciones de vida y de trabajo de las personas. Este objetivo sería ratificado en múltiples ocasiones en los años subsiguientes (1977, 1984, 1988, etcétera).

los Navegantes del Rin (concerniente a la igualdad de trato, los periodos de aseguramiento, y el seguro por maternidad, invalidez, vejez, pensión de reversión, enfermedad, por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo y prestaciones familiares), y la Convención Europea de Seguridad Social de los Trabajadores de Transportes Internacionales.

Finalmente, por lo que se refiere a los tratados bilaterales o multilaterales, los primeros han sido suscritos en diversas áreas, muchos de ellos obsoletos a medida que la Unión ha evolucionado y se ha consolidado.

Si bien es cierto que como se indicaba al inicio, éstas son las normas elaboradas en el ámbito extracomunitario, existen otras normas que se podrían denominar estrictamente comunitarias. Esta serie de normas, que tienen como fundamento el mismo Tratado de París de 1951, crearon la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, misma que entraría en vigor en 1952, y más tarde el Tratado de Roma de 1957, dando lugar a la Comunidad Europea de Energía Atómica y al Tratado que dio lugar a la Comunidad Económica Europea, hoy conocida y transformada en Unión Europea.

Los países fundadores de la entonces Comunidad fueron Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos; posteriormente la Comunidad ha pasado por varios procesos de adhesión, hasta llegar al número de países que actualmente la integran y que son 27: Alemania, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Luxemburgo, Austria, Eslovaquia, Francia, Irlanda, Malta, Bulgaria, Bélgica, Eslovenia, Gran Bretaña, Italia, Polonia, República Checa, España, Grecia, Letonia, Portugal, Chipre, Estonia, Holanda, Lituania, Suecia y Rumania. Este esfuerzo integrador se traduce en una extensión territorial que alcanza los 3,975 millones de km², con aproximadamente 455 millones de habitantes; donde los idiomas más hablados son el alemán (24%), seguido por el francés (16%), el inglés (16%) y el español (11%).

La ampliación de los países miembros de la Unión ha sido constante y creciente; hay que recordar cómo en 1973 se agrega-

ron Dinamarca, Irlanda y Reino Unido; en 1981, Grecia; en 1986, España y Portugal; en 1995, Austria, Finlandia y Suecia.

Países miembros:

- 1) Alemania, miembro fundador, 9 de mayo de 1950.
- 2) Austria, 1995.
- 3) Bélgica, miembro fundador, 9 de mayo de 1950.
- 4) Chipre, 2004.
- 5) Eslovaquia, 2004.
- 6) Eslovenia, 2004.
- 7) España, 1986.
- 8) Estonia, 2004.
- 9) Finlandia, 1995.
- 10) Francia, miembro fundador, 9 de mayo de 1950.
- 11) Grecia, 1981.
- 12) Hungría, 2004.
- 13) Italia, miembro fundador, 9 de mayo de 1950.
- 14) Letonia, 2004.
- 15) Lituania, 2004.
- 16) Luxemburgo, miembro fundador, 9 de mayo de 1950.
- 17) Malta, 2004.
- 18) Países Bajos, miembro fundador, 9 de mayo de 1950.
- 19) Polonia, 2004.
- 20) Portugal, 1986.
- 21) República Checa, 1973.
- 22) Suecia, 1973.

En 1993 el Consejo de Europa emitió, en lo que se conoce como los Criterios de Copenhague, los cuales han de ser observados por los países aspirantes a formar parte de la Unión; entre esos criterios están los siguientes: tener Constituciones estables que garanticen la democracia; defender los derechos humanos; contar con una economía de mercado; asumir y respetar el dere-

cho europeo; así como la aceptación de los objetivos de la Unión en materia política, económica y monetaria. Este proceso no se detiene y están en vías de adherirse a la Unión países como Turquía y Croacia.

Este ingreso de nuevos países a la Unión no está exento de problemas y dificultades en el terreno propiamente laboral, las razones son muchas, por ejemplo, las amplias disparidades en los niveles de vida entre los ciudadanos de los países recién llegados y los que ya estaban, la ampliación de los espacios en los cuales se dará una mayor movilidad laboral, así como las tasas de desempleo.

Así mismo, se ha señalado que buena parte de los países recién llegados a la Unión vienen de un periodo de amplia flexibilidad laboral, traducida ésta en un gran número de contrataciones temporales y pluriempleo; situación que contrasta con la de otros países preexistentes en la Unión; todo ello sin contar las disparidades presentes en materia salarial.

Toda esta condición en algunos países hace temer que se pudiera presentar un “dumping social” y que pudiese existir dentro de la misma Unión un desplazamiento de empresas hacia aquellos países en donde los costos laborales sean más bajos; aunque para paliar este posible efecto se ha previsto que se tengan algunas restricciones temporales para acceder al mercado de trabajo para los trabajadores de un nuevo Estado miembro durante un plazo de entre dos y cinco años a partir de la fecha de su adhesión. Sólo con el paso del tiempo podremos ver los efectos de esta evolución.

Desde el Tratado de Roma ya se consideraban las disposiciones relativas a los aspectos sociales, y desde entonces el ingrediente social de proceso de integración ya estaba presente. Estas disposiciones aparecerían en varios planteamientos, de entre los más importantes conviene señalar los siguientes: se plantea la idea de aproximación de las legislaciones de los países involucrados en el proceso de integración, así como la idea de formación profesional; así mismo, desde sus orígenes, la Unión buscó varias maneras de impulsar el empleo por medio de diversos me-

canismos, tales como la libre circulación de trabajadores entre los países miembros y el establecimiento del denominado Fondo Social Europeo, por medio del cual se estimularían organismos nacionales encargados de apoyar a su vez a los solicitantes de empleo, tratando de darles una mejor formación para acceder a un nuevo empleo. Asimismo, la política de formación profesional, vendría a fortalecer los esfuerzos en esta materia; en desde el mismo Tratado, su artículo 128 preveía que el Consejo establecería los principios generales para la implementación de una política común en materia de formación profesional, por medio de la cual se avanzara en un desarrollo armonioso.

Igualmente, la idea de armonizar (mas no unificar) las legislaciones fue un planteamiento de inicio, como parte de las medidas que pudiesen contribuir al funcionamiento del mercado común. Las herramientas jurídicas que contribuirían al logro de este objetivo serían las denominadas “directivas” adoptadas por el Consejo a propuesta de la Comisión.²⁰ Se trata de normas que, adoptadas a nivel supraestatal, buscan orientar a las legislaciones internas en determinados aspectos, tratando de avanzar hacia un acercamiento de las mismas.

Las directivas han tocado los más diversos temas sociales y hoy en día juegan un papel importante en el marco del derecho social europeo. Entre esos temas está, por ejemplo, el relativo a los despidos colectivos. Efectivamente, la directiva del 17 de febrero de 1975 sería una de las primeras, y ella se aplica a las empresas de los países miembros que despidan grupos de trabajadores; aquí la directiva deja amplio margen de maniobra para que sean los países quienes señalen el campo de aplicación específi-

²⁰ En cuanto a las directivas, conviene señalar que “la característica de este instrumento jurídico es de ligar a los Estados en cuanto a los resultados buscados, mas no en cuanto a las formas y medios, los cuales sólo son competencia de las autoridades estatales. Una directiva obliga a los Estados a conformar su propia política, pero los deja libres de que los hagan por medio de sus recursos propios”. *Cfr.* Lyon-Caen, G., *Droit social international et européen*, 7a. ed., Paris, Précis Dalloz, p. 167.

co que esta norma ha de tender a señalar; que el despido colectivo podrá entenderse como aquel caso en que se afectaran al menos a 10 trabajadores, en empresas que emplearan por lo menos a 100, o bien que se afecte al 10% en empresas que empleen entre 100 y 300 trabajadores. En este caso específico la directiva ofrece la opción a la empresa para que en estas situaciones pueda canalizar el tema al menos por dos cauces: uno, atenderlo con los representantes de los trabajadores, o bien ante las autoridades administrativas del trabajo.

Como puede advertirse, uno de los problemas torales en el proceso de integración ha sido el relativo a la definición de los espacios de aplicación que cada una de las normas jurídicas debe tener; en efecto, la coexistencia entre normas estatales de origen local o nacional y las normas supraestatales de origen internacional planteó desde hace muchos años la necesidad de señalar los campos de aplicación que en cada uno de esos casos habían de respetarse.

Es así como, desde los años sesenta del siglo pasado, las instancias jurisdiccionales europeas tales como el Tribunal de Justicia establecieron algunos criterios encaminados a establecer y aclarar los criterios aplicables en estos casos. Por ejemplo en 1963 (con el fallo conocido como *Gend en Loos*) se asumió que las disposiciones de los tratados podían ser invocadas por los particulares para defender sus derechos ante cualquier jurisdicción, dando de esa manera, a las normas europeas, una plena vigencia, aplicabilidad y fuerza, en el ámbito nacional de cada uno de los países miembros.

Por otra parte, y en el mismo sentido, en 1964 (con el fallo conocido como *Costa vs. ENEL*) se señaló de manera clara y contundente que la construcción de un derecho europeo supranacional, pasa por la aceptación de cada uno de los países de la existencia de una transferencia de competencias de cada uno de los Estados en lo individual hacia las instancias supranacionales que ellos mismos habían aceptado y creado. Tal situación planteó desde sus orígenes uno de los más importantes debates no só-

lo jurídicos sino políticos en Europa, a saber, la aceptación de cierta limitación de las soberanías, en favor de la construcción de una soberanía regional europea, como se le podría considerar.

Es importante ubicar lo anterior en su justa dimensión, ya que estamos, desde el punto de vista jurídico, frente a la piedra angular en la construcción de un orden jurídico supranacional o regional como en el caso de Europa, en donde las reglas de convivencia de varios órdenes normativos aparecen como un requisito indispensable para avanzar hacia la construcción de un proceso de integración con eficacia normativa.

Así mismo, hay que recordar que uno de los eternos debates que han acompañado durante muchos años a las normas que integran el denominado derecho internacional público, ha sido el relativo a su eficacia y su aplicabilidad; se trata de aquello que los kelsenianos denominarían “coercitividad” de las normas, considerado como un elemento consustancial a toda norma jurídica, y que, en el caso de las normas de derecho internacional público, no siempre se encuentra claramente presente. Pues bien, en el proceso de integración europeo, tanto la delimitación de los campos de aplicación de los órdenes normativos (nacional e internacional), como la factibilidad de la aplicación de las normas supranacionales, quedó planteado, como ya se señalaba, desde los primeros años del proceso de integración.

Desde sus inicios, los países europeos tuvieron plena conciencia de varios de los problemas, por lo menos legales, que planteaba todo proceso de integración, y que entre esos problemas estaba la diversidad de normas nacionales que podrían ser un obstáculo para lograr sus objetivos; es por ello que la necesidad de acercar las legislaciones siempre ha sido una de las tareas a realizar; es por ello que al paso de los años se han hecho esfuerzos de armonización en varios rubros, entre los cuales están la protección del empleo y las condiciones de trabajo. Una de las expresiones más avanzadas de este esfuerzo armonizador es tal vez la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales, cuyo objetivo es que los países menos avanzados realicen los es-

fuerzos necesarios y que en los países más avanzados no haya regresiones. Entre los principios establecidos en esta Carta están el derecho a la libre circulación, el derecho de ejercer una profesión o trabajo en las mismas condiciones que los nacionales, el derecho a tener la misma protección social, el tener una justa remuneración, la búsqueda de una constante mejoría en las condiciones de vida, el derecho de asociarse libremente, el derecho a la formación profesional, la igualdad de trato para mujeres y hombres,²¹ la garantía del derecho a la información de los trabajadores, que la edad mínima para el trabajo fuese de 16 años, que todo ciudadano en edad de jubilación o prejubilación pueda beneficiarse de un ingreso mínimo, así como una política que permita una inserción social y laboral de las personas con discapacidades.²²

Por lo que toca al tema de la libre circulación, los eventuales beneficiarios de este tipo de planteamientos son aquellos trabajadores cuya nacionalidad es de un país miembro y que van a la búsqueda de ofertas de empleos en otros países respecto de los cuales no son originarios. Hay que recordar cómo el artículo 48 del mismo Tratado ya señalaba en buena medida los alcances que tiene esta idea de la libre circulación. En efecto, ese artículo señala tal idea, lo cual implica, bajo las reservas que cada país imponga por razones de orden público, el derecho de responder a ofertas de empleo, el derecho de desplazarse libremente entre los Estados miembros para atender tales ofertas, el derecho de permanecer en alguno de los Estados miembros para realizar un trabajo.

Estos criterios no son aplicables, sin embargo, para los trabajos en el sector público. Finalmente, la idea de ofrecer libre trán-

21 Sobre el particular hay que señalar que el artículo 119 del Tratado se refiere a este tema, a propósito de los salarios, por el que se busca la igualdad salarial entre hombres y mujeres.

22 Otras directivas han sido, por ejemplo, la del 14 de febrero de 1977 relativa al mantenimiento de derechos de los trabajadores en caso de transferencia de las empresas. La directiva del 9 de octubre de 1978 sobre la fusión de las sociedades anónimas.

sito conlleva también la de contar con el libre acceso para tener un empleo. Tal situación ya fue prevista desde 1968 con el Reglamento 1612 relativo a la Libre Circulación de los Trabajadores dentro de la Comunidad, en donde se previó que todo Estado miembro no podía subordinar este acceso al país al otorgamiento de un permiso de trabajo y debían dar a los trabajadores de otros Estados miembros la misma prioridad que a los nacionales, bien entendido conforme a los empleos disponibles. En ese sentido las limitaciones o restricciones, por ejemplo en cuanto al número de trabajadores por empresa o rama, no serían aplicables a los trabajadores de otro Estado miembro, de tal suerte que una disposición reglamentaria que estableciera alguna restricción de esta naturaleza, sería contraria al derecho comunitario.

En lo relativo al tema de la formación profesional, desde el mismo Tratado de Roma, el artículo 128 previó la posibilidad de avanzar hacia la existencia de una política compartida en la materia. Para tal fin, ya desde 1962 el Consejo estableció lo que serían los principios que habrían de regir en la materia, a saber: en 1971 la creación de un comité consultivo en la materia, señalando las orientaciones para la elaboración de un programa de actividades a nivel comunitario; más tarde la adopción de una directiva sobre la información socioeconómica en el caso de la agricultura.

Después, en 1982 el Consejo adoptaría una resolución sobre la labor que la Comunidad realizaría para abatir el desempleo, resolución a la cual se sucederían en los años posteriores otras decisiones encaminadas a ampliar el interés y las acciones en el tema de la formación profesional; destaca, por ejemplo, que a partir de 1988 los recursos destinados a la implementación de esta política aumentaron sensiblemente.

Este marco jurídico en la Unión cuenta también con una estructura que permite su implementación, misma que se integra con instituciones importantes como la Comisión y el Consejo de Ministros, instancias que juntas conforman el área ejecutiva y legislativa de la Comunidad. Asimismo otras instancias pueden intervenir en determinado momento en la gestión de los asuntos

sociales internacionales, como son: el Parlamento Europeo (organizado en 1976 con 518 miembros), la Corte de Cuentas (ejerciendo el presupuesto e integrada por 12 miembros) y el Comité Económico y Social (con funciones consultivas básicamente).

Por otra parte existen órganos especializados, por ejemplo, aquellos ocupados de la aplicación de reglamentos europeos en materia de seguridad social, la Comisión Administrativa de la Seguridad Social de los Trabajadores migratorios o el Comité Consultivo para la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes, por citar algunos.

De igual manera, las normas internacionales europeas y las instituciones ejecutoras pueden verse en la necesidad de resolver litigios derivados de interpretaciones, para ello existen instancias jurisdiccionales encargadas de dirimir tales diferencias, como son la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal de Primera Instancia.

La Corte está integrada por 13 jueces apoyados con seis abogados generales, su función genérica es la de velar por el respeto de los textos comunitarios y controlar la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión. El Tribunal de Primera Instancia, creado en 1988, integrado por 12 miembros, con un presidente elegido de entre ellos. Su competencia se refiere a los litigios entre las Comunidades, y para conocer de los recursos previstos con motivo de la aplicación de la normatividad comunitaria.

El actual derecho comunitario del trabajo contempla y desarrolla diferentes aspectos básicos como la libre circulación de las personas, aunque en algunas normas se han establecido criterios que pueden dar lugar a restricciones a la entrada y permanencia de trabajadores por razones de orden público, seguridad o salud públicas.

Resulta importante destacar que existen esfuerzos encaminados a llevar a cabo una armonización de las legislaciones nacionales. Es con esta intención que deben ser vistas, como ya se indicaba, las “directivas” en materia social emitidas con fundamento en el artículo 100 del Tratado, el cual autoriza al Consejo emitir las con

el fin de acercar las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas de los países miembros. Cuando una directiva implique una modificación a legislación nacional, antes de ser ejecutada, debe consultarse al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social.

Bajo el mismo tenor, como parte de estos esfuerzos por establecer un mínimo de derechos sociales homogéneos a nivel de la Comunidad, debe verse la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales, documento con el que se ha intentado que aquellos países con menor desarrollo cuenten con una referencia a la cual dirigir sus esfuerzos para alcanzarla. Los derechos garantizados por esta Carta son diversos, entre los que están: la libre circulación (con la consiguiente igualdad de tratamiento que los trabajadores nacionales), la remuneración justa, la protección social adecuada, el derecho de asociación, el derecho a la formación profesional, la igualdad de condiciones entre hombres y mujeres, y el derecho a pensiones por jubilación.²³

Como parte de las fuentes que nutren el derecho social europeo existen también diversas disposiciones laborales dirigidas a ciertas categorías específicas de trabajadores, por ejemplo, en materia de representantes de comercio, jóvenes, trabajadores migratorios, etcétera, o bien a ciertas materias de singular trascendencia como la seguridad social, en donde se puede constatar la existencia de diversas reglamentaciones encaminadas a armonizar las legislaciones nacionales.²⁴

La preocupación por establecer políticas compartidas, puede advertirse, fue desde sus orígenes uno de los objetivos del proceso de integración de los países europeos, sin embargo, parte de

²³ *Cfr.* Ida Soria, José, "Las cartas sociales europeas en la construcción de la Europa social", *Relasur. Revista de Relaciones Laborales en América Latina. Cono Sur*, Uruguay, 1993, p. 40.

²⁴ Sala Franco, Tomás, "La política social en la Comunidad Europea", *Relasur. Revista de Relaciones Laborales en América Latina. Cono Sur*, Uruguay, 1993, p. 46.

los rasgos distintivos ha sido, sin lugar a dudas, el haber considerado a los temas sociales como parte de los elementos necesarios para que ese proceso de integración haya tenido éxito.

En efecto, la ampliación y precisión de la temática social compartida ha sido creciente y constante, así lo muestran, por lo menos, todos los esfuerzos realizados en los últimos años: por ejemplo, la adopción en 1996 de el Acta Única Europea, y en particular en la Cumbre de Ámsterdam, en donde la temática compartida se amplía a temas como empleo, salud, transparencia y protección de datos, así como con disposiciones sobre la libre circulación de personas, asilo e inmigración. Igualmente, se amplía la jurisdicción de la Corte Europea de Justicia, amén de que el tema de los derechos humanos ocuparía un lugar cada vez más importante en la agenda de Europa.

Más tarde vendrían nuevos esfuerzos de consolidación y fortalecimiento de las estructuras, por ejemplo, en 2003 se avanzaría hacia la aprobación de lo que se denominó un Tratado Constitucional de la Unión Europea. Se trata sin duda de uno de los más importantes esfuerzos realizados por los países miembros de la Unión para dotar a este proceso de integración económica de una solidez jurídica que permitiría, según algunos expertos, contar con un marco legal en el cual todos los países involucrados se vean reflejados y compartan sus principios y marcos programáticos. La idea de adoptar una Constitución común ha ocupado buena parte de la atención europea en los últimos meses, y se trata, por su importancia, de un tema en el que conviene detenerse un momento.²⁵

En efecto, el 29 de octubre de 2004 los gobiernos de los países miembros de la Unión firmaron en Roma dicho Tratado, para

²⁵ Uno de los modelos históricos integracionistas de referencia, que sin duda se tuvo presente en el proyecto de Constitución europea, fue el de los Estados Unidos de Norteamérica: como se recuerda, en 1787 se elaboró la Constitución, en donde se previó que para su entrada en vigor, se necesitaba la ratificación de todos los Estados de la Unión. Otro caso fue el de Alemania en el siglo XIX, con el surgimiento del *Zollverein*, proyecto que con un congreso aduanero, planteaba un espacio de circulación libre de mercancías.

ser ratificado por cada uno de ellos. El Tratado prevé la posibilidad de que los Estados puedan avanzar más rápidamente en el proceso de integración, por medio de la celebración entre ellos mismos de acuerdos que así lo permitan, a condición de que en tales acuerdos puedan participar otros Estados. En su momento, específicamente el 12 de enero de 2005, el Parlamento sugirió, por medio de una resolución adoptada al efecto, la ratificación de la Constitución Europea.

Dentro de los objetivos de esta Constitución están el fortalecer una política social compartida; esta idea ha encontrado expresiones concretas en los textos legales que contiene el proyecto de Constitución y que, de alguna manera, expresan una determinada concepción del mundo del trabajo al cual se aspira para Europa en los años por venir. Entre los aspectos destacados del proyecto de Constitución en materia social están los siguientes:

En relación con los principios básicos del mundo del trabajo, existen varios planteamientos importantes como son la libertad de trabajo, la igualdad de género, la estabilidad en el empleo, la conciliación entre la vida laboral y familiar, las condiciones de trabajo, la prohibición del trabajo de menores, así como una serie de derechos colectivos entre los que están el derecho a sindicalizarse y a estallar la huelga.

En materia de libertad de trabajo, ésta se encuentra reconocida en el artículo II-75 del proyecto de Constitución; sin embargo, en el caso de Europa el tema adquiere matices interesantes, ya que esa libertad tiene varios significados, como son la libertad de buscar un empleo en otro Estado miembro y la libertad de establecerse en algún país diferente a aquel del cual se es originario. Así mismo, el proyecto de Constitución hace una mención respecto de cuál sería la situación de aquellas personas que fuesen originarias de algún país tercero, no miembro de la Unión; en estos casos, esas personas pueden trabajar en la Unión, siempre y cuando hayan cumplido con los requisitos que al efecto haya establecido cada país, y en tal caso, tendrán derecho a disfrutar de condicio-

nes laborales equivalentes a aquéllas que disfrutaban los ciudadanos de la Unión.

En cuanto a la igualdad de género, el proyecto de Constitución se refiere al tema, y señala en su artículo II-83 que esta igualdad debe proyectarse al empleo, al trabajo y a la retribución que derivada de aquél se reciba. Las anteriores ideas se ven complementadas con el señalamiento en el artículo 92 sobre la prohibición del trabajo infantil y la protección de los jóvenes en el trabajo.

Los países de la Unión parecieran considerar que la estabilidad en el empleo debe ocupar una parte importante en el proceso de integración; sin embargo, se trata de un tema en donde la manera de plantearlo tiene que ser vista en dos planos: primero, el relativo a la importancia que se le da al tema al considerarlo como parte de los aspectos a incluir en una Constitución, y segundo, la manera de regularlo. En este segundo aspecto el proyecto pareciera tratar de no crear problemas y deja a los Estados miembros una amplia libertad para fijar las formas y los alcances en que el tema deba ser regulado a nivel nacional; así parece desprenderse de lo establecido en el artículo II-90 del proyecto de Constitución, el cual señala que: “Todo trabajador tiene derecho a protección en caso de despido injustificado, de conformidad con el derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales”.

El proyecto plantea una concepción más amplia de lo que ha de entenderse como vida laboral y vida familiar, tratando de ofrecer algunos derechos a aquellos trabajadores que pierden su empleo o bien que necesitan tiempo para atender a un menor por nacimiento o por adopción; en ese sentido, el artículo II-93 (segundo párrafo) señala que “Con el fin de poder conciliar vida familiar y vida profesional, toda persona tiene derecho a ser protegida contra cualquier despido por una causa relacionada con la maternidad, así como el derecho a un permiso pagado por maternidad y a un permiso parental con motivo del nacimiento o de la adopción de un niño”.

De igual manera, la vida en los centros de trabajo es atendida en el proyecto por medio de una serie de planteamientos que atienden a las condiciones de trabajo; en este caso, el planteamiento general es que estas condiciones deben ser justas; sin embargo, esta justicia ha de expresarse en situaciones concretas como el hecho de que todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad; todo trabajador tiene derecho a la limitación de la duración máxima del trabajo y a periodos de descanso diario y semanales, así como a un periodo de vacaciones anuales retribuidas.

Por lo que se refiere a los derechos colectivos, el proyecto de Constitución se refiere, en su artículo II-72, a la libertad sindical, la que considera “el derecho de toda persona a fundar con otras, sindicatos y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses”. Esta libertad de asociación va de la mano con la posibilidad de negociar colectivamente, tanto trabajadores como empresarios; sin embargo, en éste como en otros temas, los marcos reguladores del cómo habrá de llevarse y, en su caso, concretarse la negociación colectiva, deben respetar los marcos jurídicos nacionales de cada uno de los países miembros de la Unión, y dentro de las acciones colectivas autorizadas para la defensa de sus intereses está incluida la huelga.

El tema de la seguridad social ocupa un papel de primer orden en el texto del proyecto de Constitución; entre los puntos que dibujan el proyecto europeo de seguridad social, conviene destacar los siguientes:

La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos de maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales.

Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión, tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a

las ventajas sociales de conformidad con el derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.

Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales.

Como puede advertirse, el proyecto de Constitución europea plantea una visión amplia y ambiciosa de los derechos de los trabajadores de los países miembros; sin embargo se trata de un proyecto cuyo avance no ha estado exento de obstáculos que han dificultado su puesta en práctica.

El proceso de ratificación del proyecto de Constitución por parte de los países miembros de la Unión se ha dado de manera lenta. Por ejemplo, en casos significativos como el de Francia, con una participación de casi 70% de los votantes, los franceses en más de la mitad se pronunciaron por el “no” a la Constitución, a pesar de que la campaña por el “sí” contó con el apoyo de la UMP (Unión por un Movimiento Popular, partido político) del presidente Jacques Chirac. El significado de lo sucedido en Francia es mayor pues no hay que olvidar que Francia fue uno de los países fundadores de la Unión y a pesar de que ya en otras ocasiones otros importantes proyectos de la Unión enfrentarían obstáculos como en su momento el tratado de Maastricht y el proyecto Euro.

De igual manera, en los Países Bajos, con una participación superior al 60% de votantes, más de la mitad también se pronunciaron por el “no” a la Constitución. En el caso de España el referéndum celebrado el 20 de febrero de 2004, con una participación de alrededor de 40% de los potenciales votantes, tres cuartas partes de los mismos se pronunciaron por el “sí” a la Constitución Europea, para lo cual se contó con el apoyo de los partidos mayoritarios como el partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español.

A la fecha sólo 15 países han ratificado el proyecto de Constitución y que son: Lituania, Hungría, Eslovenia, Italia, Grecia, Eslovaquia, Austria, Alemania, Letonia, Chipre, Malta, Bélgica, España, Luxemburgo y Estonia.

En muchos de estos casos, en la víspera de las votaciones sobre el proyecto constitucional se han venido dando amplias campañas en un sentido y en otro. Por ejemplo, en el caso de los detractores u opositores al proyecto se han señalado varios argumentos en contra del proyecto, por ejemplo: que se trata de un documento que cuenta con muchos artículos, lo cual, a decir de algunos, es contrario a una adecuada técnica legislativa constitucional; así mismo, se ha señalado que el proyecto otorga una serie de facultades a la Unión, en ocasiones, en detrimento de los derechos y facultades de cada uno de los países miembros en particular; de igual manera algunas voces han señalado que se trata de un documento que señala derechos a los países, mas no a los ciudadanos, como en principio ocurre en los textos constitucionales tradicionales.

Por lo que se refiere a los argumentos concretos en materia laboral y en contra del proyecto: por ejemplo el artículo II-94 que se refiere concretamente al reconocimiento del acceso a las prestaciones de la seguridad social, para algunos la manera como el proyecto se ocupa del tema atenta contra la libertad del individuo en la medida que el derecho de un ciudadano para acceder a una prestación se traduce en la obligación de otro ciudadano a proveerla. Como puede advertirse, se trata de una concepción de la manera en que ha de financiarse la seguridad social y que forma parte, desde hace algunos años, de los cambios en este tema.

Así mismo, en el caso del artículo II-91.2 que, como se indicaba, se refiere a la limitación de la duración máxima del trabajo y a periodos de descanso diarios y semanales, alguna voces señalan que al establecer límites a estas duraciones pareciera que se está relevando al individuo o trabajador de una decisión que sólo le compete a él; así mismo, hay quienes han considerado que la limitación de la jornada es innecesaria en muchos casos y que, de alguna manera, favorece el mercado informal.

Como quiera que sea, la Constitución europea es un proyecto ambicioso que, a pesar de sus dificultades sigue vigente en los objetivos de corto y mediano plazo de la Unión. Si bien el objetivo inicial era que la Constitución en cuestión entrara en vigor en 2006, el proceso de ratificación se ampliará hasta mediados de 2007.

El derecho social europeo, como ha podido advertirse, a lo largo de los años ha venido construyéndose de una manera creciente, fortaleciendo su sistemática e integración, dirigido principalmente hacia objetivos económicos pero sobre una base socio-laboral. Hoy en día, no todas las opiniones coinciden en que los aspectos sociales siguen con el mismo vigor en la Unión; hay quienes señalan que desde el Consejo Europeo de Lisboa de 2000, Europa asumió abiertamente políticas sociales y de empleo “neoliberales”, motivados entre otras cosas por lo molesta que resultaba la rigidez de sus mercados laborales y lo caro de sus “Estados bienestar”, tal y como lo indicó el FMI en 2003. Sin embargo, lo cierto es que el contenido social, a pesar de las diversas vicisitudes señaladas, sí ha estado presente en los últimos años.