

EL EMPLEO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA

Balance, Perspectivas y Propuestas de Acción

Isaías Barreñada e Iván Martín *

Existe un amplio y creciente consenso sobre la realidad del empleo como principal reto económico y social que deben afrontar los Países Asociados Mediterráneos (PAM) al menos durante los próximos veinte años. Según el informe anual 2003 del Foro Euromediterráneo de Institutos Económicos (FEMISE)¹, si se mantiene la tasa de actividad actual en los diez PAM (es decir, el porcentaje entre población activa y población en edad de trabajar, que es del 48% actualmente, y menos del 30% para las mujeres), para que las ya elevadas tasas (oficiales) de desempleo actuales del 15% de la población activa de media no aumentaran sería necesario crear unos 20 millones de empleos antes del 2010, y casi 34 millones de empleo hasta el 2020. Y esto sin tener en cuenta la previsible tendencia a la baja del empleo agrícola, que supone un 30% de la población activa de la región. Aunque se consiguiera crear esa ingente cantidad de empleos, dos terceras partes de las mujeres en edad de trabajar seguirían marginadas del mercado laboral y el número absoluto de parados en la región aumentaría de los 8 millones actuales a 12 millones en 2010 y 16 millones en 2020. Por su parte, para el conjunto del Norte de África y Oriente Medio (países MENA) el Banco Mundial ha estimado que, simplemente para absorber a los jóvenes que se incorporarán al mercado laboral en busca de trabajo, en las dos próximas décadas estos países deberán crear 80 millones de empleos nuevos, y 100 millones si además pretenden absorber los ya altos niveles de desempleo actuales². La propia Comisión Europea, en su Propuesta de Programa de Trabajo para los próximos cinco años³, habla de la necesidad de “crear 5 millones de empleos al año para ofrecer mejores perspectivas económicas a las nuevas generaciones que se incorporan al mercado de trabajo a la vez que se asegura la consecución de un desarrollo sostenible”.

Estas necesidades de creación de empleo supondrían incrementar la población ocupada –el número total de empleos- en la región en más de un 50% en los próximos diez años, lo que exigiría como mínimo duplicar las tasas de crecimiento económico registradas en las dos últimas décadas (entre 1980 y 2001, los países asociados mediterráneos crecieron a una tasa media anual acumulada del 2,4%), “un logro que no han conseguido ni siquiera las economías de alto rendimiento del Sudeste de Asia en los momentos de máximo crecimiento del empleo”. Y no se trata de meras proyecciones estadísticas: la mayoría de esos jóvenes ya han nacido, pues una tercera parte de los 240 millones de habitantes de los países asociados mediterráneos tienen menos de 15 años.

* Isaías Barreñada es politólogo y técnico de la Secretaría de Acción Sindical Internacional de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras. Iván Martín es profesor de economía de la Universidad Carlos III de Madrid. El presente artículo es una versión ampliada de una ponencia elaborada por los autores para el Encuentro “Evento Civil Barcelona + 10”, organizado por la Plataforma No Gubernamental EuroMed (Málaga, 30 de septiembre y 1 y 2 de octubre 2005).

¹ HANDOUSSA, Heba y REIFFERS, Jean-Louis (coords.) (2003), *Rapport Femise 2003 sur le Partenariat Euroméditerranéen*, Institut de la Méditerranée, Marsella, http://www.femise.net/PDF/Femise_A2003fr.pdf.

² BANCO MUNDIAL (2003), *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Toward A New Social Contract*, Washington. Puede consultarse un resumen en [http://lnweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Attachments/EmploymentOverview/\\$File/Employment-overview.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Attachments/EmploymentOverview/$File/Employment-overview.pdf).

³ Comunicación de la Comisión Europea “Décimo Aniversario de la Asociación Euromediterránea: un Programa de Trabajo para afrontar los desafíos de los cinco próximos años” (12/04/2005), http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/barcelona_10/docs/10th_comm_en.pdf

En cuanto a la situación económica y social más en general, otro reciente informe de FEMISE pone en evidencia el enorme abismo existente entre los países del Sur y del Norte del Mediterráneo⁴.

Balance de 10 años de Asociación Euromediterránea

Subsidiariedad del empleo y de los derechos económicos y sociales

Frente a esta situación, el enfoque adoptado en el marco de la Asociación Euromediterránea ha sido el de centrar todos los esfuerzos en la liberalización económica y las reformas estructurales, con la esperanza de que ello atraería inversiones extranjeras directas y, como efecto secundario, contribuiría a crear empleo. De hecho, los tres instrumentos designados en la Declaración de Barcelona para conseguir los objetivos definidos en el ámbito de la cooperación económica y financiera, a saber, el “aumento del ritmo de desarrollo socioeconómico sostenible”, la “mejora de las condiciones de vida de sus poblaciones, aumento del nivel de empleo y reducción de las disparidades de desarrollo de la región euromediterránea” y el “fomento de la cooperación y la integración regionales”, son “el establecimiento gradual de una zona de libre comercio”, “la instrumentación de la adecuada cooperación y actuación concertada” y “un aumento sustancial de la asistencia financiera de la Unión Europea a sus asociados”. Entre las medidas concretas que se contemplan a tal fin, se mencionan “la adopción de medidas adecuadas en materia de normas de origen, certificación, protección de los derechos de la propiedad intelectual e industrial y competencia” (sin ninguna mención a los derechos laborales), “el mantenimiento y el desarrollo de políticas fundadas en los principios de la economía de mercado y en la integración de sus economías, teniendo en cuenta sus necesidades y niveles de desarrollo respectivos”, “el fomento de mecanismos que permitan intensificar la transferencia de tecnología” y “la adaptación y modernización de las estructuras económicas y sociales, dando prioridad a la promoción y desarrollo del sector privado, a la mejora del sector productivo y al establecimiento de un marco institucional y normativo adecuado para una economía de mercado”.

La única mención a las cuestiones sociales aparece inmediatamente a continuación, “asimismo, procurarán atenuar las consecuencias negativas que en el plano social pudieran derivarse de esta adaptación, fomentando programas que favorezcan a los sectores de la población más necesitados”. Es decir, esta cuestión se aborda exclusivamente con carácter subsidiario y complementario, no como objetivo directo principal de las acciones de cooperación. Teniendo en cuenta que, a día de hoy, no se ha completado un diagnóstico sistemático, exhaustivo y preciso de las consecuencias sociales de las Zonas Euromediterráneas de Libre Comercio y los procesos de reforma económica, no es de extrañar que esta declaración de intenciones haya tenido muy escasa traducción en los contenidos concretos de la cooperación euromediterránea.

A este respecto, cabe señalar que los Acuerdos de Libre Comercio firmados por los países de la región, en particular por Jordania y Marruecos, con Estados Unidos, sí regulan de manera específica cuestiones relacionadas con el Derecho laboral y los derechos de los trabajadores, si bien los expertos albergan serias dudas sobre la efectividad de tales acuerdos a este respecto⁵.

⁴ COLLICELLI, Carla (2003), *The Mediterranean Limes. The Social Variables of Development: Health, Poverty and Crime*, publicado por FEMISE y disponible en <http://www.femise.org/PDF/a021/fem2130-censis-vol1.pdf>.

⁵ Ver CHARNOVITZ, Steve (2005), “The Labor Dimension of the Emerging Free Trade Area of the Americas”, en Alston, Philip (ed.), *Labour Rights as Human Rights*, pp. 143-176.

En consecuencia, estos diez años se han caracterizado por una total falta de acciones directas en materia de empleo. Así lo evidencia el hecho de que no haya habido ni una sola Conferencia Euromediterránea de Ministros de Trabajo o de Asuntos Sociales, cuando sí ha habido, por ejemplo, Conferencias de Ministros de industria, comercio, medio ambiente, agua, agricultura, energía, transporte, sociedad de la información, justicia e interior, cultura y sanidad.

El propio Programa de Trabajo propuesto por la Comisión para los cinco próximos años reitera este planteamiento. En él se señalan nueve acciones previstas para promover el objetivo prioridad de “contribuir a crear empleo y crecimiento económico sostenible mediante la liberalización comercial y la integración regional” –una de las tres grandes prioridades señaladas, junto con los derechos humanos y la democracia y la educación-: la liberalización del comercio de servicios y el establecimiento, la liberalización comercial y la cooperación agrícola y pesquera, la convergencia de la legislación, la integración económica Sur-Sur, un entorno macroeconómico saneado, el estudio de la creación de un Banco Euromediterráneo de Desarrollo, transporte, energía y sostenibilidad medioambiental. No hay, en cambio, ni una sola mención a medidas concretas para promover el empleo. A nivel europeo, hace tiempo que se ha llegado a la conclusión de que, para luchar eficazmente contra el desempleo, junto con políticas de crecimiento y reformas estructurales son necesarias políticas activas y directas de empleo y estrategias conjuntas a nivel europeo; no hay ninguna razón para no trasladar esa lógica al ámbito euromediterráneo.

Lo mismo puede decirse más en general de los derechos económicos y sociales (DES); un informe de la Red Euromediterránea de Derechos Humanos (REMDH) ponía de manifiesto la ausencia casi total en el marco de la Asociación Euromediterránea de ninguna reflexión metodológica sobre la cuestión de los derechos económicos y sociales y su papel en el conjunto del denominado “Proceso de Barcelona”⁶. Esto resulta particularmente grave y cuestiona la posibilidad de alcanzar los objetivos de la Asociación Euromediterránea, en la medida en que, según se desprende de un ulterior proyecto de investigación puesto en marcha por la REMDH, los DES son fundamentales como condición material para el ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos, considerado como un “elemento esencial” de la Asociación⁷. Los derechos económicos y sociales serían, por tanto, un auténtico “eslabón perdido” de la cadena de causalidad para alcanzar los objetivos de democracia y desarrollo de la Asociación Euromediterránea. A este respecto, también merece la pena mencionar la escasa atención que reciben los derechos económicos y sociales de los inmigrantes procedentes de los PAM establecidos en la UE, resta credibilidad a los llamamientos de la propia UE a que los PAM promuevan avances en este ámbito.

Con todo, el nuevo énfasis que se pone en la educación en el Programa de Trabajo de la Comisión es una excelente noticia en este sentido, si bien se siguen centrando los esfuerzos en aspectos “funcionales” relacionados con el mercado de trabajo, como la formación profesional y la movilidad de los estudiantes universitarios, por encima de cuestiones previas como la lucha contra el analfabetismo o la escolarización universal, cuya responsabilidad se deja en manos de los propios PAM. El incremento del 50% en la cooperación bilateral en el ámbito de la educación se establece como “proporción de la cooperación financiera” total, y por consiguiente puede ir en detrimento de otros

⁶ Ver BYRNE, Iain y SHAMAS, Charles (2002): *Human Rights Implications of the MEDA Programme*, Red Euromediterránea de Derechos Humanos, Copenhague.

http://www.euromedrights.net/english/Download/MEDAreport_final.doc.

⁷ Ver MARTÍN, Iván, BYRNE, Iain, y SCHADE-POULSEN, Marc (2004), “Economic and Social rights in the Euro-Mediterranean Partnership: The Missing Link?”, Introducción a Martín, Iván e Iain Byrne, “Economic and Social Rights in the Euro-Mediterranean Partnership”, *Mediterranean Politics* nº 9.3.pp. 307-318, <http://wdb.sicomnet.edu.mx/alca/intranet/galeria/17/8.pdf>.

aspectos de la cooperación, sin que necesariamente implique la aportación de nuevos recursos.

Falta de crecimiento económico

Pero, más allá de este carácter subsidiario del empleo, ni siquiera en términos de crecimiento, el objetivo explícito en que se han concentrado los esfuerzos de la Asociación Euromediterránea, se han conseguido progresos significativos. Pese a los avances registrados en materia de estabilidad macroeconómica (ajuste) y de integración en la economía global (liberalización externa), en los últimos diez años no se ha avanzado en absoluto en materia de convergencia económica entre los países del Norte y del Sur del Mediterráneo, cuyo diferencial de renta se ha mantenido en 5,5 veces en paridad de poder adquisitivo, y eso pese a las débiles tasas de crecimiento europeas⁸. De hecho, salvo en el caso de Túnez, que “avanzó” cuatro puntos porcentuales hasta el 26,8% del PIB per capita europeo, en todos los demás países se produjo un estancamiento o un aumento del diferencial con respecto a la renta per capita europea. La tasa media de crecimiento conseguida entre 1995 y 2004 por los PAM, un 3,9% anual, ha sido insuficiente no sólo para reducir su distancia económica con respecto a Europa (teniendo en cuenta que la población de los PAM ha aumentado un 2,1% anual durante el mismo período), sino para crear el empleo necesario para absorber el crecimiento del 3,0% de media de la población activa. El empleo en los PAM ha aumentado a un ritmo de poco más del 1% anual durante estos diez años. Sin embargo, ni a nivel nacional ni a nivel euromediterráneo se presta suficiente atención a la cuestión de la intensidad en empleo del crecimiento ni de la contribución a la creación de empleo de los programas de cooperación. La mayoría de los PAM ni siquiera cuentan con estrategias nacionales de empleo explícitas. Es más, actualmente ni siquiera se dispone de estadísticas fiables o información sistemática sobre la situación y las políticas de empleo o los DES en los PAM.

En síntesis, la “ecuación económica” a la que se fió el éxito de la Asociación Euromediterránea no ha funcionado, y en sus primeros diez años de andadura lo más que puede decirse es que la contribución de la Asociación Euromediterránea a la creación de una “zona de prosperidad compartida” en el Mediterráneo ha sido prácticamente insignificante.

Déficit social

Como consecuencia de ello, se han hecho realidad las advertencias que numerosas voces hicieron ya en 1995 sobre los problemas de desarrollo de la cuenca mediterránea. Aunque se ha producido una cierta mejora en algunos indicadores sociales (la esperanza de vida en los PAM ha aumentado entre 2 y 4 años en estos diez años, sobre todo gracias a la mejora de la situación sanitaria y la reducción de la mortalidad infantil), persiste una situación alarmante y un grave déficit social en la región⁹. A pesar de algunos avances, existen graves carencias en materia de servicios de salud (menos del 20% de la población tiene una cobertura mínima), educación (50 millones de adultos analfabetos en los PAM, 25% de la población adulta, y casi la mitad de las mujeres), acceso al agua y vivienda; los sistemas de protección social son

⁸ Ver “10 Years of Barcelona Process: Taking Stock of Economic Progress in EU Mediterranean Partners”, *European Economy*, Occasional Papers nº 17, abril 2005, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, donde también se ofrece una perspectiva de la evolución de la situación económica y social en los PAM desde 1995. http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasional_papers/2005/ocp17en.pdf.

⁹ Informe del seminario “Droits économiques et sociaux dans le Sud et l’Est de la Méditerranée”, organizado por la FIDH en Jordania, octubre de 2003, <http://www.fidh.org/IMG/pdf/fo378f.pdf>. Véanse también los tres *Informe Sobre el Desarrollo Humano Árabe* publicado en 2002, 2003 y 2005 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. <http://www.undp.org/rbas/ahdr/>.

muy limitados; y la mujer está en gran medida excluida de la vida económica y política. La AEM no ha contribuido significativamente a reducir esta deuda social.

En cuanto a los sistemas de protección social, tanto los agentes económicos y sociales como los propios expertos señalaron pronto que en países como los de la orilla sur y este del Mediterráneo, y especialmente en momentos de crisis y reformas profundas, las redes de Seguridad Social debían ser reforzadas y ampliadas: extendiendo la cobertura sanitaria, asegurando prestaciones dignas por accidentes de trabajo y jubilación, ofreciendo protección ante la pérdida de empleo... Obviar este tema significaba contribuir a la extensión de la economía informal y a la descohesión social.

Se temió incluso el desmantelamiento de los sistemas de protección social existentes. No hay evidencias de ello en conexión con la AEM, pero los esfuerzos en este campo han sido muy limitados (hay que destacar el seguro de desempleo en Argelia o la implantación del seguro médico obligatorio en Marruecos). El aumento del desempleo, alcanzando cotas nunca vistas, la precariedad y el aumento del sector informal, repercuten en un aumento de población desprotegida y vulnerable. La evolución registrada en estos 10 años confirman la urgencia y el carácter estratégico de reforzar y extender los mecanismos de protección.

Derechos laborales

En materia de derechos laborales se pueden constatar algunos cambios en estos 10 años, pero en general no han guardado ninguna relación con el Proceso Euromediterráneo como tal:

- Los PAM han ratificado la mayor parte de los principales convenios internacionales (normas fundamentales del trabajo, declaración de la OIT de 1998), y en general disponen de un marco legal desarrollado¹⁰. El principal problema es su efectividad.
- En estos diez años, han tenido lugar varias reformas de los códigos del trabajo¹¹. En general han supuesto una modernización del marco legal e importantes mejoras (tiempo de trabajo, mujer, trabajo infantil, salario mínimo, salud laboral, la negociación colectiva en la empresa); pero también han dado carta de naturaleza al trabajo temporal, introducido facilidades para el despido, la precariedad y la subcontratación. Estas reformas han respondido esencialmente a la demanda de flexibilización de las relaciones de trabajo, exigida por los empresarios y recomendada por el Banco Mundial y plenamente funcional con respecto a la lógica subyacente de la Asociación Euromediterránea. En algunos casos han limitado derechos sindicales y fragilizado la representación de los trabajadores.

Al mismo tiempo son frecuentes las violaciones de los derechos sindicales. Es frecuente la hostilidad patronal contra los sindicatos. En varios países los funcionarios y trabajadores del sector público ven limitado su derecho de organización. Hay sindicatos cuya representatividad no es reconocida y tenida en cuenta. En otros países es frecuente la intervención del gobierno en la vida sindical. El problema se agudiza con la fragilización de los movimientos sindicales: por pérdida de afiliación dada la reducción del sector público y la flexibilización, por la falta de defensa por parte de las instituciones, pero también por razones internas (mal funcionamiento, falta de democracia interna y de autonomía). Globalmente, otro problema mayor es el escaso desarrollo de la negociación colectiva en la empresa y por sectores.

¹⁰ Marruecos, Jordania y Líbano no han ratificado el convenio 87 de la OIT sobre libertad sindical.

¹¹ Han sido reformados los de Túnez y Egipto, y se han adoptado nuevos textos en Marruecos y Palestina.

1^a conclusión: En estos diez años, la Asociación Euromediterránea no ha contribuido efectivamente a la creación de empleo ni a la mejora de la situación económica y social o la mejora de los derechos sociales y laborales de la población en los PAM. Ni el empleo ni los DES ha constituido prioridades políticas de la Asociación ni han adoptado acciones directas en este ámbito. Desde este punto de vista, la Asociación Euromediterránea ha sido más bien irrelevante.

Falta de diálogo social

Por regla general, las instituciones euromediterráneas han limitado la participación de la sociedad civil, ya de por sí escasa¹², al tercer capítulo sobre “colaboración en el ámbito social, cultural y humano”, excluyéndola de las cuestiones relacionadas con el diálogo político y la seguridad y de la cooperación económica y financiera. Resulta paradójico que la Unión Europea haya suscrito Acuerdos de Asociación que pretenden contribuir a desarrollar y consolidar la democracia en los PAM y suponen una transformación económica y social de tanta trascendencia en las próximas décadas tras un proceso que, en la inmensa mayoría de los casos, no contempló ningún tipo de consulta o concertación social interna.

Del mismo modo, la imposición de reformas económicas, políticas e institucionales prefabricadas o tecnocráticas sin un amplio debate político y social previo en el seno de los propios PAM que sirva para interiorizar dichas reformas y crear un consenso en torno a la visión y el proyecto de sociedad que subyace en ellas, corre el riesgo de enajenar a las sociedades de los PAM del proceso euromediterráneo y poner en peligro su sostenibilidad, en la medida en que la sociedad como tal no se sentirá ni identificada ni comprometida con dichas reformas para el futuro.

A nivel de la propia Asociación Euromediterránea, más allá de las obligadas consultas al Comité Económico y Social Europeo, las instituciones euromediterráneas no han establecido mecanismos de concertación social efectiva. Es muy significativo y preocupante que, en diez años de proceso, no se haya implicado a los agentes sociales en la discusión ni en la implementación de los Acuerdos de la AEM, ni de los Planes Indicativos Nacionales ni en los más recientes Planes de Acción de Vecindad.

En la experiencia europea, la función consultiva con los agentes económicos y sociales ha sido un pilar de la democracia participativa. Extender esta práctica en el marco de la AEM ha sido un empeño de los agentes sociales de la región. Gracias a los esfuerzos multilaterales se han dado avances desde 1995; se han creado organismos de consulta en varios países (Israel, Palestina), pero varios siguen sin tenerlos (Marruecos, Egipto, Siria, Jordania). Globalmente el diálogo social sigue estando poco desarrollado y las escasas iniciativas adoptadas en este ámbito, aunque apoyadas en ocasiones con fondos regionales MEDA, como el Foro Sindical Euromediterráneo o las nueve sucesivas Cumbres Euromediterráneas de Consejos Económicos y Sociales u organismos similares, han sido iniciativa de los propios agentes sociales y no han tenido vías efectivas para influir en la agenda o la toma de decisiones en el marco del Proceso Euromediterráneo.

Esta situación contrasta con las orientaciones que emanan de un reciente documento estratégico europeo, la Agenda Social (febrero 2005), inserta en el marco de la estrategia de Lisboa, que pretende hacer de la economía de Europa la más competitiva del mundo en 2010. Entre las tres condiciones para el éxito de la Agenda

¹² Ver MARTIN, Iván (ed.) (2005), *Bringing the Euro-Mediterranean Partnership Closer to the People. 35 Proposals to Engage Civil Society in the Barcelona Process*, Friedrich Ebert Stiftung-Marruecos, Rabat.

se encuentra la dimensión exterior y, en este apartado, se apunta como propuesta concreta: “la integración del modelo social europeo en los diálogos y las actuaciones exteriores, a nivel bilateral, regional y multilateral”.

2º conclusión. La Asociación Euromediterránea no ha promovido en los PAM la concertación social como elemento fundamental de una sociedad democrática ni ha establecido en su propio seno mecanismos de consulta y concertación con los agentes sociales euromediterráneos. La proyección del “modelo social europeo” en sus relaciones con sus vecinos menos desarrollados es una condición para el mantenimiento de ese modelo dentro de la propia UE.

Perspectivas:

¿Es socialmente sostenible el actual modelo de Asociación Euromediterránea?

Las Zonas Euromediterráneas de Libre Comercio (ZLC) establecen períodos transitorios de doce años y concentran el desmantelamiento de los aranceles sobre los productos de consumo producidos nacionalmente (es decir, aquellos sectores más sensibles a la competencia de los productos europeos) en los últimos cuatro años de ese período. Esto implica que los ciudadanos de los PAM empezarán a sentir los efectos negativos de las ZLC ocho años después de la entrada en vigor de los Acuerdos de Asociación: en 2006 en Túnez, el primer país en el que entró en vigor, en 2008 en el caso de Marruecos, etc.

Mientras que los beneficios económicos de las ZLC son inciertos (especialmente como consecuencia de su limitación a los productos industriales y la exclusión de los productos agrícolas, pero también a que dependen en parte de factores externos, como los flujos de inversión extranjera) y en todo caso sólo se materializarán a medio-largo plazo y se difundirán por toda la sociedad, los efectos sociales negativos se dejarán sentir a corto plazo y sobre grupos sociales específicos. En concreto, las ZLC tendrán un impacto negativo a corto plazo sobre el empleo (siendo Marruecos, Argelia y Siria los países con una mayor vulnerabilidad del empleo al libre comercio), probablemente también sobre los ingresos de la población (reducción de salarios reales), y sin lugar a dudas sobre los ingresos del Estado (Líbano, Jordania, Marruecos y Egipto son los países con mayor vulnerabilidad presupuestaria al libre comercio; dependiendo del país, los PAM perderán unos ingresos arancelarios de entre el 10 y el 20% de los ingresos del estado, y entre el 1 y el 4% del PIB, una pérdida que sólo se verá parcialmente compensada por el aflujo de fondos MEDA, que suponen entre un 10% y un 25% de las pérdidas de ingresos arancelarios del Estado). Esta reducción de los ingresos del Estado corre el riesgo de traducirse en un recorte de los gastos sociales en educación y sanidad y, por consiguiente, de afectar negativamente a los sistemas de protección social en los PAM.

Es más, paradójicamente las zonas de libre comercio, que pretenden reforzar el funcionamiento de los mercados de los PAM, pueden acabar impulsando la economía informal como válvula de escape, lo que distorsiona las condiciones de la competencia, refuerza la desigualdad y limita la capacidad de acción del Estado, además de socavar los derechos económicos y sociales y las condiciones de trabajo en el sector formal. En ausencia de un incremento sustancial de los flujos de inversión extranjera directa o de la liberalización de los mercados agrícolas europeos, las zonas de libre comercio podrían incluso afectar negativamente a las posibilidades de crecimiento de estos países¹³.

¹³ Ver MARTÍN, Iván (2004), “The Social Impact of Euro-Mediterranean Free Trade Areas: A First Approach with Special Reference to the Case of Morocco”, en Martín, Iván e Iain Byrne, “Economic and Social Rights in the Euro-

En síntesis, las ZLC se configuran como un instrumento de política económica que prolonga la lógica del ajuste estructural seguida por los gobiernos de los PAM desde mediados de los años ochenta con éxito en materia de estabilización pero sin resultados tangibles en términos de crecimiento, empleo y condiciones de vida de la población. Lógicamente, cabe prever que los efectos de las ZLE sean también similares.

La falta de integración Sur-Sur entre los PAM, y especialmente entre los países del Magreb, agrava esta situación, con indeterminados pero cuantiosos costes en términos de atracción de inversiones extranjeras, competitividad, flujos comerciales y, por consiguiente, empleo.

Ante estas perspectivas, cabe preguntarse por la sostenibilidad social de las zonas de libre comercio a partir de la última fase de su período transitorio. De no adoptarse medidas compensatorias para contrarrestar estos efectos negativos, se corre el riesgo de sobrepasar, en el caso de algunos grupos sociales y de algunos países, el "umbral de sostenibilidad social", es decir, el límite absoluto de efectos negativos de una política o de medidas de reforma económica, en término de deterioro de su situación o sus perspectivas económicas, que un grupo social o la sociedad en general está dispuesta a soportar sin rebelarse de un modo u otro, mediante la emigración o recurriendo a opciones políticas redentoristas, con la consiguiente inestabilidad que ello produce.

Paradójicamente, este vasto experimento de ingeniería económica se ha emprendido sin un diagnóstico exhaustivo previo de sus efectos previsibles (el Estudio de Impacto sobre la Sostenibilidad de las Zonas Euromediterráneas de Libre Comercio en curso, encargado con excesivo retraso por la Comisión Europea siguiendo el mandato de la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores de Stuttgart de 1999, todavía no ha sido concluido), sin ningún tipo de salvaguardias preventivas para el caso de que en uno o más países la implantación de las ZLC provoque efectos negativos insostenibles, y sin establecer un sistema de compensación para el caso de que los efectos negativos superen a los efectos positivos.

Por supuesto, para completar el análisis no deben tenerse en cuenta únicamente los costes sociales de la reforma y la liberalización económica, sino también los costes sociales de no emprender dichas reformas, lo que subraya la importancia de abordar simultáneamente el proceso de reformas políticas, económicas e institucionales en los PAM (como se pretende hacer con la nueva Política Europea de Vecindad) y la dimensión social de la integración económica euromediterránea. Como mínimo, en términos incluso de viabilidad política, para que las reformas económicas en los PAM sean aceptables deben ir acompañadas de estrategias de gestión de las consecuencias sociales de dichas reformas. La credibilidad de la Asociación Euromediterránea exige que esa gestión sea compartida con arreglo al principio de corresponsabilidad y no recaiga únicamente sobre los propios PAM, como ha sucedido en buena parte hasta ahora.

3^a conclusión: El impacto social negativo de las zonas de libre comercio sobre el empleo, los ingresos de la población y el gasto social público se dejará sentir sobre todo en los próximos diez años, y corre el riesgo de tener efectos sociales y políticos desestabilizadores. Sin embargo, no se ha previsto ningún sistema permanente de evaluación de impacto ni salvaguardias contra los efectos negativos de las zonas de

Mediterranean Partnership", *Mediterranean Politics* nº 9.3 pp. 422-458,
<http://www.eco.uc3m.es/immartin/SocialimpactMediterraneanpolitics.pdf>.

libre comercio. Si no se adoptan medidas compensatorias, se corre el riesgo de sobrepasar el umbral de sostenibilidad social

La nueva Política Europea de Vecindad y el empleo

Una de las motivaciones subyacentes de la PEV responde a necesidades económicas. Una preocupación importante de la UE es el declive demográfico que va a experimentar en las próximas décadas. Su población activa decrecerá, con las consabidas consecuencias para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Esto, además de las cuestiones de seguridad, convierte en perentoria la articulación de la UE y sus vecinos en un polo de desarrollo y competitivo a escala global. Este interés estratégico europeo en el desarrollo integrado de sus vecinos se encuentra en la base de los sucesivos intentos de la UE por configurar un modelo de relaciones de proximidad que le sean funcionales. Se trata de un escenario que, obviamente, afecta al empleo y los derechos económicos y sociales. En los sucesivos documentos de la PEV encontramos referencias a estas cuestiones, pero también importantes ausencias.

En sus documentos fundacionales, la nueva Política Europea de Vecindad (PEV) ya se fija explícitamente como uno de sus objetivos, al igual que la Asociación Euromediterránea, el promover el desarrollo económico y social sostenible. Pero inicialmente no explicita la importancia del empleo y de los derechos sociales. En las conclusiones del Consejo de Ministros de Asuntos Generales y Asuntos Exteriores de 16 de junio 2003, ninguno de los principales ejes de actuación se refería explícitamente al empleo y los derechos económicos y sociales, con lo que se sigue la misma tónica que ya caracterizaba la Asociación Euromediterránea. Como se ha visto, en los documentos de la AEM (Declaración de Barcelona, Acuerdos de Asociación, documentos de estrategia, Planes Indicativos Nacionales...) las referencias al empleo y los derechos sociales eran mínimas.

Sin embargo, al desarrollarse la PEV, se introducen algunos cambios positivos. En primer lugar, entre los criterios de referencia para que un país pueda beneficiarse de la PEV se incluyen los instrumentos internacionales de derechos humanos, los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo y las libertades sindicales¹⁴. Posteriormente, al plantearse una mayor integración económica y un acercamiento a la legislación de la UE, se prevé el reforzamiento del diálogo y de la cooperación en la dimensión social (políticas sociales, empleo, desarrollo socioeconómico y reformas estructurales) y poner en marcha políticas activas contra la pobreza y la exclusión¹⁵. De hecho, en los cinco primeros Planes de Acción, estas

¹⁴ Esto es algo que figura ya en la COM(2003)104, 11 de marzo 2003 y de manera más explícita en “Politique Européenne de Voisinage. Document d’orientation”, Com(2004)373, p.14. “La ambición que perseguirá la UE en el desarrollo de sus relaciones con cada uno de los asociados en el marco de la PEV tendrá en cuenta la medida en que se compartan efectivamente unos valores comunes. Los Planes de Acción establecerán una serie de prioridades con objeto de reforzar el compromiso con dichos valores. Entre dichas prioridades estarán, en particular, (...), los derechos sindicales y las normas fundamentales en material laboral(...).”

¹⁵ “La medida en la que la PEV se considere beneficiosa dependerá de cómo afecte al nivel de vida. La participación en el proyecto de PEV deberá ir acompañada de políticas activas de lucha contra la pobreza y las desigualdades. El capítulo económico y social de los Planes de Acción debe ser coherente con las estrategias aplicadas por los propios países asociados. Debe establecerse un diálogo reforzado a través de los subcomités correspondientes y mediante diálogos económicos. (...) El reforzamiento del diálogo y de la cooperación sobre la dimensión social comprenderá, en particular, el desarrollo socioeconómico, el empleo, la política social y las reformas estructurales. La UE apoyará los esfuerzos realizados por los países asociados para reducir la pobreza, crear empleo, promover las normas fundamentales del trabajo y el diálogo social, reducir las disparidades regionales, mejorar las condiciones de trabajo, reforzar la eficacia de la ayuda social y reformar los sistemas nacionales de protección social. Se trata de emprender un diálogo sobre la política de empleo y la política social con el fin de analizar y evaluar la situación, identificar los principales retos que deben afrontarse y promover las respuestas que puedan darse a los mismos a nivel de la acción de los poderes públicos” (“Politique Européenne de Voisinage. Document d’orientation”, COM(2004)373, p.15).

cuestiones aparecen mencionadas de manera explícita, aunque no con tanta relevancia, por ejemplo, como las cuestiones de cooperación en asuntos de justicia e interior. Para cada país, se contemplan acciones o líneas de intervención concretas, que van desde la coordinación de políticas, el fomento del empleo, medidas de inclusión, lucha contra la discriminación, etc. Es importante subrayar que las normas internacionales del trabajo y las libertades sindicales se señalan como parte de los criterios de referencia (valores compartidos) que sustentan los Acuerdos de Vecindad.

El contenido de los Planes de Acción en materia de empleo y derechos sociales no puede quedarse en letra muerta, sino que deben traducirse en programas concretos con recursos específicos. La insistencia en que la PEV puede potenciar realmente el diálogo en estas materias abre un campo de posibilidades para los agentes económicos y sociales de la UE y de los PAM a través de las instituciones consultivas o mecanismos ad hoc. Sin embargo, la actual ausencia total de consulta con los agentes sociales contradice la misma lógica de la PEV (el acercamiento legislativo y la adopción de prácticas de la UE) al negar una práctica asentada en la UE como es la consulta social.

4^a conclusión: La nueva Política Europea de Vecindad establece una nueva metodología y los Planes de Acción se refieren de manera expresa a la política de empleo, la libertad sindical y los convenios internacionales en material laboral. Sin embargo, aún deben pasar el test de su aplicación efectiva y establecer mecanismos de consulta con los agentes sociales, totalmente ausentes hasta ahora de este proceso

Propuestas de acción para los próximos cinco años

El respeto de los DES es esencialmente una responsabilidad de los Estados, en primer lugar nacionales, pero también de la UE (en el marco de la AEM) y del conjunto de la comunidad internacional (en el marco de los organismos internacionales, financieros o de otra naturaleza). Por ello hay que estructurar un debate sobre la corresponsabilidad en el marco de la AEM, a la hora de abordar el derecho al trabajo y el derecho al desarrollo, y especialmente en cuanto a empleo y DES. La PEV debería facilitarlo.

Las siguientes propuestas se basan en tres *principios básicos*: a) el principal reto que deben afrontar conjuntamente los PAM y los países europeos es cómo garantizar empleo de calidad tanto en el Norte como en el Sur del Mediterráneo, así como la realización de los derechos sociales fundamentales para todos los ciudadanos; b) para ello, la creación de empleo y la mejora de los derechos económicos y sociales de los PAM deben incluirse como uno de los objetivos explícitos de la Asociación Euromediterránea, con la consiguiente necesidad de emprender acciones directas en este ámbito con recursos financieros específicos; b) el principio de corresponsabilidad que se encuentra en la base de una verdadera Asociación, es decir, la responsabilidad compartida entre los países de la UE y los PAM en relación con las cuestiones de interés común (y el empleo y la situación económica y social, sin lugar a dudas, lo son). Esto implica el imperativo de buscar conjuntamente soluciones y, eventualmente, diseñar estrategias comunes y utilizar recursos compartidos para llevarlas a cabo.

En el ámbito institucional

"Debería intensificarse el diálogo sobre el empleo y la política social con el fin de determinar los principales retos que deben afrontarse en este ámbito y avanzar hacia la definición de políticas para hacerlo" (idem., p.25).

- 1) Convocar una gran Conferencia Euromediterránea sobre Empleo en 2006, con participación de los gobiernos nacionales, las instituciones euromediterráneas y comunitarias, los agentes sociales y expertos, siguiendo el modelo propuesto por la Comisión Europea para las Conferencias sobre Derechos Humanos y Democratización y sobre Igualdad de Género previstas para 2006.
- 2) Convocar Conferencias Euromediterráneas de Ministros de Trabajo periódicas con el fin de abordar la cuestión del empleo en la región.
- 3) Generalizar la creación y el funcionamiento de los “Grupos de Trabajo sobre Asuntos Sociales” en el seno de los Consejos de Asociación bilaterales entre la UE y los PAM, como se han creado ya en los casos de Túnez y Jordania. Estos grupos de trabajo deben tratar de cuestiones como las políticas de empleo, el seguimiento y mejora de la situación económica y social y los sistemas de protección social, las normas y condiciones de trabajo y la reducción de la pobreza, y no sólo de aspectos relacionados con la cooperación en asuntos de justicia e interior como la integración de los inmigrantes.
- 4) Crear espacios estables de diálogo y de concertación social a nivel de la Asociación Euromediterránea, con participación de los agentes sociales tanto de la UE como de los PAM y de las instituciones euromediterráneas. Esto implica contemplar de manera más explícita un acercamiento progresivo de los PAM a la legislación social europea, involucrando a las estructuras de coordinación de sindicatos, empresarios y otras asociaciones socio-profesionales. Junto a la posibilidad de establecer un Comité Económico y Social Euromediterráneo (EUROMEDCES), debería articularse un diálogo social bipartito entre, por un lado, el Foro Sindical Euromediterráneo y, por otro, la Unión Mediterránea de Confederaciones Empresariales y la UNICE.

En materia de procedimientos

- 5) Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación multilateral (surveillance) a nivel euromediterráneo sobre la situación económica y social en general y del empleo en particular, con un sistema de indicadores que permita las comparaciones y el análisis de la evolución a lo largo del tiempo, así como un seguimiento de las políticas nacionales. Este sistema debería incluir el análisis de los DES de los inmigrantes de los PAM establecidos en la UE.
- 6) Incorporar a todos los procedimientos de decisión y de gestión de las instituciones, políticas, programas y acciones euromediterráneas (Zonas de Libre Comercio, Programas MEDA, Planes de Acción...) el estudio sistemático y riguroso de su impacto sobre el empleo y la situación económica y social. El Estudio de Impacto sobre la Sostenibilidad de las Zonas Euromediterráneas de Libre Comercio en curso debería concluirse a la mayor brevedad posible y ofrecer conclusiones inequívocas y relevantes. Sus conclusiones y las conclusiones de otros estudios de evaluación de impacto deberían servir de base para reorientar las acciones y prioridades de política y adoptar medidas de compensación de los impactos negativos.

En relación con el contenido sustancial de las acciones y programas euromediterráneos

- 7) Avanzar hacia la definición de una Estrategia Euromediterránea de Empleo con objetivos específicos regionales y por países y la especificación de compromisos, planes e instrumentos para alcanzarlos, siguiendo el modelo de las "Directrices generales para la política de empleo de los 25" de la UE. Esto obligaría a los países miembros de la AEM a establecer un sistema integrado de estadísticas sociales e información sobre políticas de empleo. Como primer paso, la Comisión debería elaborar unas orientaciones estratégicas específicas en materia de empleo y de derechos económicos y sociales, al igual que hizo en 2003 respecto de los derechos humanos. Dicho documento debería tener objetivos claros, cuantificados y evaluables. Incorporaría un mecanismo que promueva la ratificación y la transposición efectiva de los convenios de la OIT; un sistema de supervisión multilateral de la situación de los derechos económicos y sociales y del empleo; y la promoción de medidas a favor del empleo, de la protección social y de la cohesión y la erradicación de la pobreza.
- 8) Establecer mecanismos institucionalizados de salvaguardia y compensación en relación con las consecuencias sociales de las acciones y políticas euromediterráneas cuando los indicadores sociales de referencia que se establezcan superen determinados umbrales mínimos.
- 9) En el marco de los Planes de Acción de Vecindad y de los Programas MEDA, adoptar programas y acciones específicos
 - a. de promoción del diálogo social y la concertación a nivel nacional en los PAM;
 - b. de reforzamiento de la libertad sindical y el respeto efectivo de la autonomía de las organizaciones sindicales, así como de la cooperación sindical euromediterránea;
 - c. de fomento de la representación de los trabajadores en las empresas y una protección jurídica eficaz de los representantes de los trabajadores;
 - d. que aseguren la protección y la efectividad de derechos fundamentales recogidos en las principales convenios de la OIT, entre los cuales el derecho de huelga, la negociación colectiva y el diálogo social, concretamente mediante medidas que aseguren la efectividad del derecho laboral (inspección del trabajo, etc).

En relación específicamente con la PEV

- 10) Dar más relevancia al empleo y los derechos sociales en los Planes de Acción. Esta preocupación debe expresarse en las posiciones oficiales y tener su reflejo en el Instrumento de Vecindad y Partenariado (2007-2014).
- 11) Crear mecanismos formales de consulta con los agentes sociales que garanticen la aplicación efectiva de los Planes de Acción en todos sus ámbitos de actuación, y específicamente sobre el empleo y los derechos económicos y sociales.