

## **EL FONDO EUROPEO DE ADAPTACIÓN A LA GLOBALIZACIÓN (FEAG) <sup>1</sup>**

### **EUROPEAN GLOBALISATION ADJUSTMENT FUND (EGF)**

#### **Por XAVIER FERNÁNDEZ PONS**

PROFESOR TITULAR DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO - UNIVERSIDAD DE BARCELONA (UB), ESPAÑA.

Mail: xavierfernandez@ub.edu

**FECHA DE RECEPCIÓN:** OCTUBRE DE 2007

**FECHA DE ACEPTACIÓN Y VERSIÓN FINAL:** DICIEMBRE DE 2007

#### **RESUMEN**

Este trabajo analiza el Reglamento (CE) n° 1927/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se crea el Fondo Europeo de adaptación a la Globalización (FEAG), mediante el cual la comunidad ofrecerá solidaridad y apoyo a trabajadores despedidos como consecuencia de los cambios estructurales en los patrones del comercio mundial vinculados al actual proceso de globalización económica. El FEAG es accesible a todos los Estados miembros y cuenta con una dotación anual máxima de 500 millones de euros para facilitar la reinserción laboral de entre 35.000 y 50.000 trabajadores en toda la Unión Europea. El FEAG podría contribuir a un modelo social europeo basado en la noción de "flexiguridad".

#### **PALABRAS CLAVE**

Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), "Flexiguridad", Cohesión económica y social, Estrategia de Lisboa, fondos europeos, globalización, Modelo social europeo, política social

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido publicado previamente en Internet, dentro de la *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 14, octubre 2007 ([www.iustel.com](http://www.iustel.com)), y se inserta en el Proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia español titulado "La funcionalidad del Derecho internacional como instrumento en la coordinación de las políticas económicas y sociales" (SEJ2006-14418).

**ABSTRACT**

This paper deals with Regulation (EC) N° 1927/2006 of the European Parliament and the Council, of 20 december 2006, establishing the European Globalisation Adjustment Fund (EGF), through which the Community would show its solidarity towards workers affected by redundancies resulting from changes in world trade patterns linked of the current process of economic globalization. The EGF is accessible to all Member States and it has a maximum annual budget of 500 million euros to facilitate the reintegration into employment of 35.000 to 50.000 workers in all the European Union. The EGF could contribute to an European social model based in the new notion of "flexicurity".

**KEY WORDS**

"Flexicurity", Economic and social cohesion, European Globalisation Adjustment Fund (EGF), European funds, European social model, globalization, Lisbon Strategy, Social Policy.

**RESUMO**

Este trabalho analisa o regulamento (CE) N° 1927/2006 do Parlamento Europeu y do Conselho, do 20 de dezembro do 2006, por o que se cria o Fundo Europeu de Adaptação à Globalização (FEAG), mediante o cual a Comunidade oferecerá solidariedade e apoio aos trabalhadores despedidos como consequência das mudanças estruturais nos padrões do comércio mundial vinculados ao atual processo de globalização económica. O FEAG é acessível a todos os Estados membros e conta com uma dotação anual máxima de 500 milhões de euros para facilitar a reinserção laboral de entre 35.000 e 50.000 trabalhadores em toda a União Europeia. O FEAG poderá contribuir a um modelo social europeu baseado na nova noção de "flexibilidade".

**PARAVRAS-CHAVE**

Fundo Europeu de Adaptação à Globalização (FEAG), "Flexibilidade", Coesão económica e social, Estratégia de Lisboa, Fundos Europeus, Globalização, Modelo Social Europeu, Política Social.



## 1. Introducción

Mediante el Reglamento (CE) N° 1927/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo (en adelante, el Reglamento) se ha creado el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), operativo a partir del 1 de enero de 2007 y hasta el 31 de diciembre de 2013.<sup>2</sup> En esa fecha a más tardar, coincidiendo con la finalización de las vigentes perspectivas financieras aprobadas para los años 2007-2013, el Parlamento Europeo y el Consejo lo revisarán, sin perjuicio de posibles revisiones previas a la luz de los sucesivos informes anuales sobre su aplicación.

El término "globalización" es una de las palabras de moda desde finales del siglo XX, siendo profusamente utilizada en todas las ciencias sociales y los medios de comunicación, sin perjuicio de los contornos nebulosos de la noción. El presente Reglamento ejemplifica la incorporación de dicho término a un texto normativo, sirviendo para designar a un nuevo fondo comunitario dirigido a financiar ciertas actividades de "adaptación" a un complejo fenómeno, ensalzado o considerado irreversible por unos, pero también denostado y contestado por otros.<sup>3</sup>

Ahora bien, la amplitud de los términos con los que se ha designado a este nuevo fondo no debe generar excesivas expectativas. Como se tendrá ocasión de precisar en este estudio, se está ante un instrumento de interés pero con un objeto limitado, que se concreta en apoyar a trabajadores de sectores y regiones que pierdan su empleo como consecuencia de la globalización. Por tanto, este fondo no se establece para afrontar de forma preventiva los múltiples retos que plantea la globalización, que la Unión Europea está tratando de encarar particularmente a la luz de la "Estrategia de Lisboa" de 2000, relanzada en el año 2005, sino para sufragar, a posteriori, parte de los costos sociales que dicho fenómeno puede acarrear.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> DO L 406/1, de 30 de diciembre de 2006. La Comisión ha establecido, de conformidad con lo previsto expresamente en el artículo 9.2 del Reglamento, un sitio web en Internet sobre el FEAG, cuya dirección es: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/egf/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/egf/index_en.html). En dicho sitio web se incluyen, entre otras informaciones, los datos de las solicitudes presentadas por los Estados miembros para recibir ayudas del FEAG y el estado de su tramitación.

<sup>3</sup> Véase un esclarecedor análisis de las diversas acepciones del término globalización y una precisa identificación de sus rasgos más definitorios en García Segura, Caterina (1998). "La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales". En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, (1998), Madrid, Tecnos/Universidad del País Vasco, 1999, pp. 315-350.

<sup>4</sup> La "Estrategia de Lisboa" fue lanzada por el Consejo Europeo celebrado en dicha ciudad en marzo de 2000 con el ambicioso objetivo de convertir a la Unión Europea, en un plazo de diez años, "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". Sin embargo, el balance a medio camino presentado en 2005 por Wim Kok, antiguo Primer Ministro de los Países Bajos, evidenció que los resultados obtenidos con respecto a algunos objetivos de la "Estrategia" no eran satisfactorios y que era preciso renovar y acotar esos objetivos. Véase [http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon\\_strategy\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_es.htm).

El FEAG es, además, un paliativo con un modesto alcance, que se evidencia al comparar su cuantía (que podrá alcanzar, como máximo, los 500 millones de euros anuales) con los importes de otros fondos comunitarios. Así, según las disposiciones generales aprobadas en julio de 2006 para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión para el período 2007-2013, se prevé una dotación total de 308.000 millones de euros, que representa aproximadamente un tercio del presupuesto comunitario.<sup>5</sup>

El FEAG está separado y es sustancialmente distinto de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión. Mientras que estos últimos se destinan a medidas anticipatorias a largo plazo y con un enfoque plurianual, orientándose a lograr amplios objetivos de reestructuración y modernización, el FEAG sigue un enfoque a corto plazo, tratando de conseguir la rápida recolocación de concretos trabajadores afectados por ciertos despidos, mediante la financiación de diversos servicios personalizados para los mismos. Estas diferencias sustantivas explican, en parte, que se haya optado por crear un nuevo fondo específico, en lugar de servirse de los fondos ya existentes.

## 2. Base jurídica

Tal como precisa el Reglamento, la base jurídica invocada para el establecimiento del FEAG es el artículo 159, párrafo 3, del TCE. Dicho artículo figura en el Título XVII de la Tercera Parte del TCE, dedicado a la "Cohesión económica y social" (artículos 158-162).

El artículo 158 da inicio al Título enunciando los objetivos a perseguir, previendo que: "A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social". Estos objetivos se concretan, "en particular", en "reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales". El equilibrio regional es, pues, un componente esencial de la "cohesión económica y social", pero cabe entender que la promoción de un "desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad" no se limita exclusivamente a ese "particular objetivo".

El artículo 159 del TCE, al precisar las acciones para la consecución de los objetivos indicados, se refiere, en su párrafo 1, al empleo por la Comunidad de los fondos con finalidad estructural, el Banco Europeo de Inversiones y otros instrumentos financieros existentes, entre los que cabe incluir el Fondo de Cohesión.

<sup>5</sup> Véase Reglamento (CE) N° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y se deroga el Reglamento (CE) N° 1260/1999, DO L 210 de 31.7.2006. Véase también <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/g24231.htm>.

El párrafo 3 del artículo 159 del TCE, en el que se centra el interés de este estudio, abre la posibilidad de que la Comunidad establezca nuevos mecanismos para satisfacer los objetivos de la “cohesión económica y social”. Esa “puerta” es, en principio, muy amplia, pues el tenor del artículo no perfila el contenido de esas hipotéticas nuevas medidas. Así, las nuevas acciones podrán adoptarse: “Si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos [cabe entender, de los fondos existentes] y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas comunitarias [...]”.

Hasta aquí, pues, el precepto es generoso con la posible adopción de soluciones “imaginativas”. Ahora bien, la cuestión crucial es, ¿cómo se toma la decisión? ¿Cómo abrir el cerrojo de esta amplia puerta? En este punto, cobra gran relevancia la modificación realizada con el Tratado de Niza. Hasta entonces, las nuevas acciones en cuestión tenían que ser adoptadas por el Consejo “por unanimidad”, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social Europeo (CESE) y al Comité de las Regiones (CdR). Se seguía, por consiguiente, uno de los modelos más “clásicos” para la toma de decisiones en la Comunidad. En cambio, el texto del párrafo 3 del artículo 159 del TCE vigente desde el 1 de febrero de 2003 ha excluido la exigencia de la unanimidad y ha “democratizado” la aprobación de estas acciones, remitiéndose al llamado procedimiento de “codecisión”, previniéndose que: “[...] el Consejo podrá adoptar dichas acciones de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta con el Consejo Económico y Social y el Comité de las Regiones”.

Dado que el FEAG financia servicios individualizados para ciertos trabajadores que han perdido su empleo, cabe plantearse la hipótesis de si su creación podría haberse fundamentado en el Título XI de la Tercera Parte del TCE, dedicado a la “Política social, de educación, de formación profesional y de juventud” (artículos 136-145), que fue incorporado al TCE por el Tratado de Ámsterdam llevando las previsiones del Protocolo Social acordado por catorce Estados en Maastricht.

En el citado Título XI se incluyen las previsiones sobre el FSE, con el que FEAG presenta bastantes coincidencias, sin perjuicio del distinto enfoque de ambos fondos. Así, con el FSE se financian acciones similares a las que, como después detallará, contempla el FEAG, al fomentar “las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales” (artículo 146 del TCE).

Dentro del indicado Título sobre política social, el artículo 137 del TCE contempla, en su apartado 1, diversos ámbitos en los que la Comunidad puede apoyar y completar la acción de los Estados miembros para el fomento del empleo, lograr una protección social adecuada o la lucha contra las exclusiones sociales. Entre tales ámbitos figura: “d) la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral”. Dado que el FEAG no deja de ser una medida de protección para tales casos, ¿podría haberse invocado dicho precepto para el establecimiento de este nuevo fondo?

Dos razones, derivadas del propio tenor del apartado 2 art. 137 del TCE, llevan a descartar tal vía:

a) En primer lugar, la tipología de las acciones a adoptar en los ámbitos sociales contemplados por el precepto no parecen adecuadas para la creación de un fondo como el FEAG, pues sólo comprende medidas destinadas a “fomentar la cooperación entre los Estados” (mediante “iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas...”) y “directivas” (para establecer “disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente”). El establecimiento del FEAG ha requerido, en cambio, la aprobación de un reglamento, pues por su propia naturaleza y características necesita de un instrumento con aplicabilidad directa.

b) Además, la toma de decisiones en ámbitos sociales sensibles como la citada “protección de los trabajadores en caso de rescisión de su contrato laboral” sigue estando sujeta, según el precepto en cuestión, a la decisión unánime del Consejo, que el Tratado de Niza no modificó en este punto, evidenciando el celo con que los Estados miembros tratan de preservar la autonomía de sus respectivas legislaciones sociales.<sup>6</sup>

En suma, pese a que las acciones a financiar por el FEAG se ajustan más a los específicos objetivos de protección social de los trabajadores contemplados en el Título sobre “Política social, de educación, de formación social y de juventud”, resultaba más adecuado y factible establecer este nuevo fondo dentro del Título relativo a la “Cohesión económica y social”, donde ya se contienen las previsiones sobre el FEDER y el Fondo de Cohesión y figura la genérica y más “cómoda” base del citado párrafo 3 del artículo 159 del TCE.

### 3. Contexto y procedimiento seguido para la creación del FLAG

El 2 de febrero de 2005, la Comisión presentó una Comunicación al Consejo Europeo titulada “Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo – Relanzamiento de la estrategia de Lisboa”, incluyendo un ambicioso plan para impulsar un crecimiento más fuerte y más duradero y crear más empleo y de mejor calidad, tratando de corregir los insuficientes resultados alcanzados por la Unión Europea desde el año 2000 y atendiendo a que la competición económica global es cada vez más intensa.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Al respecto, véase: Threlfall, Mónica (2003). “European integration: harmonization, convergence and single areas”. En *Journal of European Social Policy*, vol. 23, Nº 2, 2003; Rodríguez Cabrero, G.: *El desarrollo de la política social en la Unión Europea y la construcción de los derechos sociales en una Europa ampliada*, disponible en [http://leonxiii.upsam.net/seminarios/03\\_seminario/iii\\_seminario\\_02\\_sesion\\_cabrero.pdf](http://leonxiii.upsam.net/seminarios/03_seminario/iii_seminario_02_sesion_cabrero.pdf).

<sup>7</sup> COM(2005) 24 final, de 2 de febrero de 2005.

En este contexto, la Comunicación de la Comisión sobre la "Agenda Social" adoptada el 9 de febrero de 2005 previó la necesidad de desarrollar una estrategia en materia de gestión de reestructuraciones de empresas, para tratar de afrontar especialmente los problemas derivados de la deslocalización, la externalización y la desindustrialización.<sup>8</sup>

Atendiendo específicamente a ello, el 31 de marzo de 2005, la Comisión presentó una específica Comunicación sobre el tema "Reestructuraciones y empleo – Anticipar y acompañar las reestructuraciones para desarrollar el empleo: el papel de la Unión Europea", recomendando una medida que guardaba bastantes similitudes con la que, posteriormente, sería la propuesta de establecer un FEAG.<sup>9</sup> Así, se sugería la creación de un "fondo de ajuste al crecimiento", que estaría dotado con 1.000 millones de euros anuales y serviría para afrontar casos de crisis empresariales vinculadas a la apertura comercial.<sup>10</sup>

La Comisión observaba que la apertura comercial es beneficiosa, con carácter general, para el crecimiento y el empleo, pero también puede ser sinónimo de transformaciones costosas para las empresas y los trabajadores afectados, considerando que es un "imperativo" adoptar políticas de "acompañamiento" a los procesos de apertura, como se hace usualmente en los EE UU.<sup>11</sup>

La Comisión subrayaba que es "coherente" que la Unión Europea asuma el costo de las políticas de apertura que pone en marcha, recordando los múltiples acuerdos comerciales a implementar (como el fin de las restricciones textiles, el acuerdo de libre comercio Unión Europea/Chile) y los nuevos acuerdos entonces en negociación (Ronda de Doha, acuerdo de libre comercio UE/MERCOSUR, acuerdo de libre comercio UE/Consejo de Cooperación del Golfo).<sup>12</sup>

Aunque la propuesta indicada no acabó de cuajar como tal, durante el segundo semestre de 2005 se retomó la idea, aunque con variaciones nominales y sustantivas. Así, el "pistoletazo de salida" con el que se posibilitó iniciar el procedimiento formal para crear el FEAG no pudo dejar de estar condicionado por la compleja etapa que pasó la Unión Europea en esas fechas:

<sup>8</sup> COM(2005) 33 final, de 9 de febrero de 2005.

<sup>9</sup> COM(2005) 120 final, de 31 de marzo de 2005.

<sup>10</sup> *Ibidem.*, pp. 8 y 14. Además de este "fondo de adaptación al crecimiento" también se preveía la creación de reservas para supuestos de crisis imprevistas en el marco de la política de cohesión (que alcanzarían un 1 % de la dotación de "Convergencia" y un 3 % de la dotación de "Competitividad").

<sup>11</sup> *Ibidem.*, p. 5.

<sup>12</sup> *Ibidem.*

a) Por un lado, los resultados negativos en las consultas sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en Francia (29 de mayo de 2005) y los Países Bajos (1 de junio de 2005) pudieron deberse, en parte, a las críticas por la insuficiencia de las políticas sociales en la Unión Europea. Al menos, esa fue una percepción bastante extendida.<sup>13</sup>

b) Por otro lado, la crisis del proceso de integración se agudizó por las dificultades para aprobar las nuevas perspectivas financieras de la Unión para el período 2007-2013, que también ha comportado una reforma de los fondos comunitarios existentes. Así, el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 16 y 17 de junio de 2005, en el que deberían haberse aprobado esas nuevas perspectivas financieras, terminó sin resultado y no fue hasta la cumbre de los días 15 y 16 de diciembre de 2005 cuando se llegó a un acuerdo in extremis, después de un duro proceso negociador, que ha sido comparado a una suerte de "campeonato europeo presupuestario".<sup>14</sup>

c) Asimismo, como dato más puntual pero que también pudo influir en una mejor acogida de la iniciativa, en septiembre de 2005, la multinacional de origen estadounidense Hewlett-Packard anunciaba su intención de despedir a 5.969 trabajadores en Europa, afectando principalmente a Francia, con 1.240 despidos, y al Reino Unido, con 968, de la que se hicieron amplio eco los medios de comunicación, evidenciando los graves efectos de ciertas reestructuraciones industriales.<sup>15</sup>

En otoño de 2005 se atravesaba, pues, por un momento difícil, pero también propicio, en algunos aspectos, para la creación de un nuevo fondo. La idea de establecer el FEAG se plasmó, ya con este nombre, en una Comunicación de la Comisión, de 20 de octubre de 2005, titulada "Los valores europeos en la era de la globalización".<sup>16</sup>

La Comisión constató que, pese a la envidiable situación económica de la Unión Europea en el mundo, hay datos que alertan de un posible declive. Así, se observa el creciente desfase respecto a los Estados Unidos en sectores clave como las inversiones en I+D y las nuevas tecnologías, el número de patentes concedidas y el porcentaje de población con estudios superiores. También se puso de relieve la pujanza de "nuevos gigantes económicos" como China e India, cuyas exportaciones de productos manufacturados y servicios están experimentando un gran

<sup>13</sup> Por ejemplo, el Secretario General de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), John Monks, destacó que el principal factor del "no" francés se debió a que "Europa es demasiado neoliberal y no presta suficiente atención a la dimensión social". Véanse las declaraciones publicadas en <http://www.lukor.com/not-esp/internacional/0506/01142016.htm>.

<sup>14</sup> Wilms, Günter: (2006) "Las nuevas perspectivas financieras 2007-2013. ¿Abriendo nuevas perspectivas para la Unión Europea?". En *Cuadernos de Integración Europea*, Nº 4, pp. 85-110, p. 85, disponible en <http://www.cuadernosie.info>.

<sup>15</sup> Véase noticia publicada en <http://noticias.navegalis.com/noticia/397.php>.

<sup>16</sup> COM(2005) 525 final, de 20 de octubre de 2005.



crecimiento y atrayendo muchas inversiones en investigación, deshaciéndose rápidamente de su tradicional imagen de productores de artículos baratos de baja calidad.<sup>17</sup>

En el competitivo contexto internacional que se describe en la indicada Comunicación, la Comisión contempla una amplia gama de medidas a adoptar a nivel europeo y a nivel nacional, que se sitúan en la línea de las reformas estructurales y las políticas acordadas en la "Estrategia de Lisboa" renovada. Esta amplia y variada gama de medidas, destinadas en su mayoría a estimular el crecimiento y el empleo, son presentadas por la Comisión como medios para tratar de preservar, en el marco de una globalización económica irreversible, ciertos valores de solidaridad y cohesión social que son característicos de la Unión Europea.

Entre las medidas a adoptar, se incluyó la "creación de un nuevo Fondo de Adaptación a la Globalización que pueda complementar los Fondos Estructurales y, concretamente, el Fondo Social Europeo, y que sirva para dar una respuesta rápida, centrada en las personas, a los problemas urgentes derivados de la globalización".<sup>18</sup>

De acuerdo con la citada Comunicación, el presidente de la Comisión, José Manuel Barroso, sugirió, en una carta de 20 de octubre de 2005 dirigida al conjunto de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión así como al Parlamento Europeo, la creación de ese nuevo fondo para mostrar la solidaridad de la Unión Europea con trabajadores despedidos a resultas de los cambios en los patrones del comercio internacional que comporta la globalización económica.

En parte, la propuesta se inspiraba en un instrumento ya existente en los Estados Unidos, designado Trade Adjustment Assistance ("ayuda a los ajustes comerciales") (TAA), que fue establecido en 1962, siendo posteriormente contemplado en la US Trade Act de 1974, reformada en el año 2002.<sup>19</sup> Así, salvando las distancias entre el contexto europeo y el de los Estados Unidos, el programa TAA también se dirige a ayudar a los trabajadores que hayan perdido su empleo como consecuencia del aumento de las importaciones o de traslados de la producción al extranjero, proporcionando diversos servicios personalizados para facilitar su pronta recolocación y su importe se sitúa, desde la reforma de 2002, en unos 1.200 millones de dólares anuales.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, en p. 8.

<sup>18</sup> *Ibidem*, en p. 15.

<sup>19</sup> Véase el texto de la Trade Adjustment Assistance Reform Act of 2002, Public Law 107-210, en <http://www.doleta.gov/tradeact/directives/107PL210.doc>.

<sup>20</sup> Véase la información sobre la TAA contenida en el sitio Internet del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos en <http://www.doleta.gov/tradeact/taa/WhoWeServe.cfm>.

La Presidencia británica del Consejo acogió con interés la iniciativa, que casaba con el especial interés del Primer Ministro Tony Blair en definir un modelo social europeo acorde con la "Estrategia de Lisboa" renovada. Así, la creación del nuevo fondo fue debatida en el marco de la reunión informal de los Jefes de Estado o de Gobierno celebrada en Hampton Court (Reino Unido) el 27 de octubre de 2005.

Mientras que algunos países, como Francia o Bélgica, se mostraron muy favorables, otros, como Alemania, Dinamarca, Finlandia y algunos de los nuevos Estados miembros, expresaron sus cautelas, apuntando que, eventualmente, la creación de este nuevo fondo podría ir en detrimento de otros fondos comunitarios y canalizar la ayuda hacia los países ricos menos eficientes. Sin oponerse frontalmente al nuevo fondo y dejando para más adelante la concreción de sus características, muchas delegaciones ya mantuvieron, en cualquier caso, que éste no debería implicar ningún aumento en los gastos comunitarios, financiándose con los márgenes y/o créditos de compromiso anulados que se dan todos los años.<sup>21</sup>

En el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 15 y 16 de diciembre de 2005, el mismo que acordó las nuevas perspectivas financieras, se convino impulsar la creación del FEAG como fondo "destinado a ofrecer ayuda adicional a los trabajadores despedidos como consecuencia de importantes cambios estructurales en las pautas del comercio mundial y a asistirles en sus esfuerzos de reciclaje y búsqueda de empleo".

Una vez obtenido el impulso político del Consejo Europeo, la Comisión elaboró la Propuesta de Reglamento para la creación de un FEAG, que fue presentada en marzo de 2006.<sup>22</sup> La Comisión subrayó que el actual proceso de globalización, que concretó en la creciente apertura de los mercados y de la competencia internacional, brinda nuevas oportunidades para dinamizar la economía europea, su competitividad y la creación de puestos de trabajo de alta calidad, pero también tiene efectos negativos, pues el incremento de las importaciones comunitarias y las deslocalizaciones de empresas hacia terceros países causan, cada año, la pérdida de un buen número de puestos de trabajo en la Unión, calculándose que entre 35.000 y 50.000 trabajadores podrían llegar a beneficiarse de este nuevo fondo, con una ratio por trabajador que iría de los 10.000 a los 20.000 euros.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Véase <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/11/feature/eu0511204f.html>.

<sup>22</sup> *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización*, COM(2006) 91 final, 2006/0033(COD).

<sup>23</sup> Según las estimaciones contenidas en la evaluación de impacto anexa a la propuesta de la Comisión, SEC(2006) 274, de 1 de marzo 2006, apartado 5.1.1.

La Comisión enfatizó que debe darse un signo de solidaridad comunitaria con estos trabajadores que pierden su empleo, observando la "dimensión europea" del problema, que puede ser visto, al menos en parte, como una consecuencia, más o menos indirecta, de los compromisos internacionales que asume la propia Comunidad Europea, en ejercicio de sus competencias en Política Comercial Común, para la liberalización del comercio internacional. Desde la propia Comunidad interesa dar, pues, un "signo de solidaridad", contribuyendo, como medida de acompañamiento a las ya dispuestas por cada Estado miembro, a favorecer la recolocación de los trabajadores afectados por tales despidos. La propuesta de la Comisión destacó que el FEAG sería una medida complementaria a otras políticas comunitarias y a los fondos existentes, como el FSE, manteniendo, en cualquier caso, un enfoque muy específico, que justifica el establecimiento de este nuevo fondo.

Con relación a los aspectos jurídicos de la propuesta, la Comisión identificó el párrafo 3 del artículo 159 del TCE como la base jurídica más adecuada para aprobar el reglamento creador del FEAG y consideró que la propuesta se atenía plenamente a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, estimando que los objetivos perseguidos por el nuevo fondo no podrían ser alcanzados individualmente por los Estados miembros, ya que trata de ser una expresión de solidaridad de la Comunidad y los Estados en su conjunto, y que el Reglamento no excede de lo necesario para alcanzarlos.

En cuanto a las implicaciones presupuestarias, la propuesta de la Comisión, ateniéndose a las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2005, no implicaría ningún incremento del presupuesto comunitario, pues el FEAG podría llegar a disponer de un máximo de 500 millones de euros al año, que se financiarían con fondos infrautilizados y desafectados, evidenciando la "contención" de la propuesta. Además, el Estado solicitante de la contribución del FEAG se haría cargo de, al menos, la mitad de los gastos previstos, según un principio de cofinanciación. De acuerdo con el procedimiento previsto en el citado párrafo 3 del artículo 159 del TCE, se pronunciaron sobre la propuesta, con sendos dictámenes, el CESE y el CdR.

El primero acogió favorablemente la propuesta de la Comisión, aunque advirtió que, como instrumento de la solidaridad comunitaria, el FEAG tendría una función complementaria y que "las expectativas no deben llevarse demasiado lejos".<sup>24</sup> El dictamen del CdR también acogió favorablemente la propuesta para establecer un nuevo fondo que "mitigue los efectos negativos

<sup>24</sup> CESE, *Dictamen del Consejo Económico y Social Europeo sobre la "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización"*, CCMI/036 – CESE 1147/2006 EN-JBT/MIG/gf/ca, de 13 de septiembre de 2006, p. 1, apartado 1.3.

de la globalización”, sugiriendo incluso, sin éxito, aumentar el gasto máximo anual a 1.000 millones de euros, doblando la cifra prevista en la propuesta de la Comisión.<sup>25</sup>

Finalmente y mediante el proceso de codecisión, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el Reglamento del FEAG en diciembre de 2006, manteniendo los elementos fundamentales de la propuesta de la Comisión, pero introduciendo algunos cambios significativos en: los considerandos, donde se enfatizó que la adopción del FEAG no quita que los efectos negativos de la globalización deban afrontarse en primer lugar mediante “una estrategia comunitaria de política comercial a largo plazo, sostenible y destinada a alcanzar unas normas sociales y ecológicas universales de alto nivel”; los criterios de intervención, donde se incluyó una previsión específica para “pequeños mercados laborales”; y las acciones subvencionables, donde se introdujeron algunos cambios en la redacción y la explícita mención de que el FEAG “no financiará las medidas pasivas de protección social”; en la previsiones sobre “Complementariedad, conformidad y coordinación”, donde también se quiso indicar expresamente, por ejemplo, que el FEAG “no podrá financiar la reestructuración de empresas o sectores”.

Al margen de las instituciones y órganos de la Comunidad, otros agentes sociales han expresado su opinión sobre el establecimiento del FEAG.

Desde la perspectiva sindical, la European Trade Union Confederation (ETUC) se congratuló por la creación del FEAG, aunque expresó el interés de los interlocutores sociales de tener un mayor protagonismo en la gestión de los fondos, la necesidad de que también se contemplen las deslocalizaciones dentro de la Unión Europea y se lamentó del alcance limitado del nuevo fondo, pues, como se ha avanzado, se calcula que podrían llegar a beneficiarse del mismo entre 35.000 y 50.000 trabajadores al año, cuando la cifra de trabajadores afectados por reestructuraciones (vinculadas o no al proceso de la globalización) alcanzó, en el año 2005, la cifra de 570.000.<sup>26</sup> Desde el punto de vista empresarial, la Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE) consideró que el establecimiento del FEAG no es una medida estrictamente necesaria ni útil, puntualizando que ello no implica que el empresariado esté en contra de la solidaridad en cuanto tal.<sup>27</sup> Asimismo, Eurochambres, Asociación Europea de Cámaras de Co-

<sup>25</sup> CdR, *Dictamen del Comité de las Regiones sobre el “Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización”*, aprobado el 11 de octubre de 2006, DO C 51, de 6.3.2007, pp. 1-6, p. 2, apartado 1.4, y p. 6, Recomendación 10.

<sup>26</sup> ETUC: “The ETUC welcomes the setting up of the European Globalisation Adjustment Fund”, marzo de 2006, <http://www.etuc.org/a/2134>.

<sup>27</sup> UNICE: *Council of Presidents*, 9.12.2005, <http://www.i-manager.lt/upload/200601/05-12-09-Copresfinalminutes.doc>.

mercio e Industria, se mostró crítica con la creación de este nuevo fondo, considerando que daría una mala señal a los empresarios europeos, al extender la percepción de hay que protegerse de la globalización, cuando debería enfatizarse que ésta representa una oportunidad para generar crecimiento y empleos. Para Arnaldo Abruzzi, Secretario General de Eurochambres, esos 500 millones de euros "sobrantes" cada año en la Unión Europea deberían destinarse a otros fines, como potenciar al empresariado europeo, sus negocios en el mercado global y las inversiones en I+D, que estimularían en mayor medida el crecimiento económico y la generación de empleo.<sup>28</sup>

#### **4. Criterios de Intervención: despidos colectivos causados por la globalización**

Una cuestión clave que regula el Reglamento estableciendo el FEAG es la determinación de los concretos supuestos de despidos que podrán dar origen a solicitar contribuciones del nuevo fondo. A dicha cuestión se dedica específicamente el artículo 2 del Reglamento, titulado "Criterios de intervención". De acuerdo con los objetivos perseguidos con la creación del FEAG, consignados en los "Considerandos" del Reglamento y en su artículo 1, dos son los requisitos generales que deben reunir esos despidos: por un lado, debe tratarse de despidos vinculados al fenómeno de la globalización; por otro lado, deben ser despidos colectivos con una cierta dimensión, con una incidencia negativa importante, que justifique la intervención de la Comunidad.

La concreción de ambos requisitos entraña dificultades, pues, habida cuenta de los limitados recursos asignados al FEAG, una definición muy abierta de los mismos podría dar pie a un gran número de solicitudes que no podrían ser atendidas; o, por el contrario, una definición muy estricta podría restringir excesivamente la presentación de solicitudes.

La cuestión de que ciertos despidos colectivos estén causados por la globalización supone precisar qué se entiende, a los efectos del FEAG, por este término de múltiples dimensiones. A tenor del artículo 2 del Reglamento, es la vertiente estrictamente económica de la globalización a la que se atiende en este instrumento, que es indudablemente un aspecto central de la globalización, pero no el único. Así, se habla de la globalización como fenómeno que está provocando "grandes cambios estructurales en los patrones del comercio mundial". Los despidos colectivos serán causados por tales cambios en la medida en que supongan "una grave perturbación económica, en particular un incremento importante de las importaciones en la Unión Europea, una disminución acelerada de la cuota de mercado de la UE en un determinado sector o deslocalización hacia terceros países".

<sup>28</sup> EUROCHAMBRES: "Proposed Globalisation Fund sends wrong signal to European entrepreneurs", Press release, 1.3.2006, [http://www.eurochambres.be/PDF/pdf\\_press\\_2006/12-GlobalisationFund1March06.pdf](http://www.eurochambres.be/PDF/pdf_press_2006/12-GlobalisationFund1March06.pdf).

Se enuncian pues, con carácter ejemplificativo (evidenciado por el uso de la expresión "en particular"), tres tendencias económicas que suelen ser vistas como típicas características de la globalización económica y en la medida en que puedan causar despidos en la Unión Europea: un gran incremento del comercio internacional, que aquí se concreta en un aumento importante de las importaciones en la Unión; la mayor competitividad en el mercado doméstico y a nivel mundial, que repercute en una pérdida de cuota de mercado de la Unión; la deslocalización de la producción de bienes y servicios, que se manifiesta en un gran aumento de las inversiones extranjeras directas (IED), en la medida en que ese traslado se dirija a terceros países.

Se observa que en el Reglamento no se exige indagar cuál es la razón o razones de ese incremento de importaciones, pérdida de cuota de mercado o deslocalizaciones. Así, estas situaciones pueden deberse a múltiples causas, algunas de carácter marcadamente jurídico (por ejemplo, la rebaja o eliminación de ciertas barreras al comercio negociadas por la Comunidad a nivel multilateral o bilateral) y otras principalmente económicas (como el incremento de la competitividad de productores de terceros países, que haga más atractivos sus productos -por precio, por nivel tecnológico, por diseño...-con independencia de que el nivel "legal" de apertura comercial no haya experimentado cambios). Para algunos autores, estos "criterios" empleados por el Reglamento son excesivamente genéricos y habría que afinarlos más, limitando en mayor medida el grado de discrecionalidad a la hora de conceder o no contribuciones financieras con cargo al FEAG.<sup>29</sup>

Ahora bien, entiendo que, sin duda, muchas veces concurrirán simultáneamente factores de diversa índole y sería difícil ponderar cuál de ellos es el determinante. Tampoco se trata de "culpabilizar" específicamente a la Comunidad Europea por haber asumido, en ejercicio de la Política Comercial Común, determinados compromisos de liberalización. Por consiguiente, es comprensible que el Reglamento se centre en las manifestaciones o efectos de la globalización (constatando, por ejemplo, un aumento de las importaciones a la Unión Europea) sin profundizar en sus causas (jurídicas, económicas, tecnológicas...). Asimismo, sería difícil precisar, a priori, cuál es el nivel de "incremento" de las importaciones o de "pérdida" de cuota de mercado que puede justificar acudir al FEAG, siendo lógico el recurso, constante en Derecho, a conceptos con un mayor o menor grado de indeterminación.

Como se ha visto, desde el punto de vista sindical, se ha cuestionado que el FEAG sólo se ocupe de aquellas reestructuraciones motivadas por las relaciones económicas entre la Unión Europea y países terceros, sin contemplar otras posibles reestructuraciones resultantes de flujos comerciales intracomunitarios ni de las deslocalizaciones que tengan lugar hacia otros Estados

<sup>29</sup> En tal sentido, Wasmer, Etienne y Jackos Van Weizsäcker (2007): "A Better Globalisation Fund", *Bruegel Policy Brief*, Issue 2007/01, February 2007, pp. 1-8, afirman que: "In practice, EFG [FEAG] rules leave too much room for discretionary decisions, exposing it to political posturing and lobbying".

miembros de la Unión. Cabe advertir que, según la evaluación de impacto de la Comisión, la mayor parte de las reestructuraciones y deslocalizaciones de empresas que se dan cada año en la Unión Europea no estarían causadas por la globalización, sino por cambios en los gustos de los consumidores, la escasa modernización de ciertas industrias, flujos intracomunitarios...<sup>30</sup>

Desde la perspectiva de los trabajadores afectados por una reestructuración es comprensible que poco importe, por ejemplo, que una empresa deslocalice sus actividades instalándose en Polonia o en Marruecos, y podría generarse una sensación de "agravio comparativo". Considero que, desde la perspectiva del proceso de integración europea, tiene su lógica entender las situaciones intracomunitarias como una realización del mercado único, que se basa en la libre circulación de los factores de producción y al que se acompaña con ciertas políticas y estándares comunes, que no se dan en las relaciones con países terceros. De este modo, el Reglamento viene a asumir las situaciones intracomunitarias como una consecuencia del proceso de "integración", no de la "globalización".

Admitiendo esta particular lógica comunitaria y el hecho de que los servicios personalizados financiados con cargo al FEAG no dejarán de ser medidas de acompañamiento, manteniéndose las obligaciones a cargo de las propias empresas que rescindan los contratos y los subsidios y otras prestaciones públicas propias de cada Estado miembro, también hay que reconocer que el FEAG no se encamina, precisamente, por la senda de afirmar unos "derechos sociales básicos" a nivel europeo, que puedan ser "universalizables" atendiendo las necesidades objetivas de sus beneficiarios, cosa que, por otra parte, difícilmente podría pretender atendiendo a los exiguos recursos asignados. Es inherente a su diseño la selección de los beneficiarios, no en función de la situación objetiva de los mismos, sino de circunstancias exógenas y ajenas al beneficiario en sí, como sería el aumento o no de las importaciones procedentes de terceros países. Parece que la Comisión fue consciente de ello en su propuesta y, por tal motivo, en la evaluación de impacto aportó datos que tratan de evidenciar las especiales dificultades que, estadísticamente, encuentran para recolocarse los trabajadores que pierden su empleo por reestructuraciones resultantes de cambios en los patrones del comercio internacional, al considerar que suelen pertenecer a sectores menos dinámicos de la economía europea.<sup>31</sup>

Además de que los despidos colectivos hayan sido "consecuencia" de la globalización, en los términos descritos, el artículo 2 del Reglamento requiere, tal como se ha avanzado, que dichos despidos tengan una cierta entidad o impacto. Esto es, deben superar ciertos umbrales

<sup>30</sup> SEC(2006) 274, de 1 de marzo de 2006, apartado 5.1.1.

<sup>31</sup> *Ibidem.*, apartado 5.2.1.

para merecer la atención del FEAG, requiriéndose con carácter general que los despidos afecten al menos a mil trabajadores. El cómputo de esa cifra se hace tomando como referentes diversos ámbitos: el de una misma empresa y sus empresas auxiliares en un Estado miembro, el sectorial y el regional, incluyendo previsiones específicas para no dejar desatendidos "pequeños mercados laborales". De este modo, según el artículo 2 del Reglamento se contemplan tres supuestos:

**a)** El despido, durante un período de cuatro meses, de al menos mil trabajadores de una empresa en un Estado miembro, incluidos los asalariados despedidos por los proveedores o los transformadores de dicha empresa. En este caso, se está pensando en reestructuraciones que afectan a una gran compañía o a diversas empresas (grandes, medianas o pequeñas) que sean auxiliares de la misma, como suele ocurrir, por ejemplo, en las reestructuraciones que afectan a empresas automovilísticas, que cuentan con numerosas industrias auxiliares.

**b)** El despido, durante un período de nueve meses, de al menos mil trabajadores, en particular de pequeñas o medianas empresas, en un sector (del nivel 2 de la NACE, Nomenclatura de Actividades Económicas de la Comunidad Europea que incluye divisiones tales como la industria textil, la industria del cuero y del calzado o la fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos) en una región o dos regiones contiguas (en el nivel NUTS II, nivel de la Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas que, por ejemplo, en España corresponde a una Comunidad Autónoma y en Italia a una Región). Con este supuesto se ha querido garantizar que los despidos que tengan lugar en pequeñas o medianas empresas también puedan beneficiarse del FEAG, siempre que alcancen una cifra conjunta de mil trabajadores concentrada en un determinado espacio temporal, sectorial y regional.

**c)** Un tercer supuesto flexibiliza los criterios indicados, previendo que en los pequeños mercados laborales o en circunstancias excepcionales debidamente justificadas por el Estado o los Estados miembros afectados, la solicitud de contribución con cargo al FEAG podrá considerarse admisible incluso si no se reúnen totalmente las condiciones mencionadas anteriormente cuando los despidos tengan un grave impacto en el empleo y la economía local. Ahora bien, para estos casos que no encajan dentro de las condiciones generales indicadas, se prevé que el importe agregado de las contribuciones no podrá ser superior en cada ejercicio al 15 % del FEAG.

En conjunto, estos requisitos cuantitativos de los despidos colectivos limitan la contribución del FEAG a casos con un impacto económico elevado, medido a escala empresarial, sectorial y regional, tratando de asegurar que tanto los despidos de grandes empresas, que suelen acaparar un mayor interés por parte de los medios de comunicación, como los de pequeñas y medianas empresas con una cierta concentración puedan acabar beneficiándose de los fondos. Como la fijación de tales umbrales no deja de ser un convencionalismo, aunque la evaluación de impacto elaborada por la Comisión se sirviese también de estadísticas sobre este aspecto, se comprende la inclusión de la indicada cláusula de "escape" para atender a casos que tengan un grave



impacto económico a una escala más local. Ciertamente, como reconoció la Comisión, la fijación de estos umbrales no resulta fácil, pues establecer unos umbrales muy altos implicaría reducir, tal vez excesivamente, las posibilidades de intervención del FEAG, mientras que rebajar mucho los umbrales podría conllevar un aumento tal de solicitudes que desbordase ampliamente la capacidad del nuevo fondo. En este sentido, la Comisión aludió a la experiencia vivida con las sucesivas reformas del estadounidense TAA y no descartó que, en el futuro, convenga ir reajustando esos umbrales en función de cómo se vaya desarrollando la aplicación del nuevo fondo comunitario.<sup>32</sup>

Uno de los aspectos más sobresalientes de los criterios de intervención del FEAG es que no se establezcan distinciones ni repartos a priori entre los distintos Estados miembros ni sus regiones. Todos están en pie de igualdad, al margen de su mayor o menor riqueza, para solicitar una contribución del FEAG y no se establece ningún tipo de cuota. Ello representa una diferencia sustancial entre este nuevo fondo y los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, en los que se establece una programación anticipada y pesa, notablemente, el objetivo de la "convergencia", tendente a disminuir las diferencias económicas, sociales y territoriales, tanto nacionales como regionales, que se han acentuado con las últimas adhesiones a la Unión Europea. Ello también explica que, como se ha avanzado, algunos de los nuevos Estados miembros no viesen la creación de este nuevo fondo con mucha simpatía, pues no deja de ser una vía que permite canalizar más recursos para los Estados más ricos, que además, podrían tener una mayor predisposición a solicitar las contribuciones del FEAG, pues, no en vano, el Estado solicitante debe asumir, al menos, la mitad de los gastos a financiar. En tal sentido, puede ser sintomático que, como después se detallará, las primeras solicitudes hayan sido presentadas por Francia, Alemania, Finlandia e Italia (incluyendo solicitudes para las ricas regiones de Lombardía y Piemonte), a las que el 12 de septiembre de 2007 se ha añadido una solicitud de Malta por un reducido importe que, como se verá, no llega a los 700.000 euros.

Interesa precisar que la Comisión, en su propuesta, había contemplado, al perfilar algunos de los umbrales, que los despidos tuviesen lugar en una región donde el porcentaje de desempleo fuese más alto que el de la media de la Unión Europea y de la media nacional. Sin embargo, tal condición no aparece en ninguno de los citados criterios establecidos finalmente en el artículo 2 del Reglamento, confirmando que los trabajadores despedidos en cualquier región, aunque cuente con altas tasas de ocupación y un bajo nivel de paro, pueden acabar beneficiándose de las contribuciones del FEAG.

La indistinta disponibilidad de las contribuciones del FEAG para cualquier Estado miembro y sus regiones, incluyendo las más ricas, casa con la lógica del FEAG, que es un fondo para atender situaciones de emergencia y, en gran medida, imprevisibles. Asimismo, dado que el FEAG se pre-

<sup>32</sup> SEC (2006) 274, de 1 de marzo de 2006, apartado 2.3.

senta como un "símbolo" de la solidaridad comunitaria con los concretos trabajadores afectados por procesos de reestructuración y deslocalización (que no pocas veces afectan, precisamente, a regiones ricas y altamente industrializadas), también interesaba políticamente hacer igualmente extensibles las contribuciones del FEAG a todos los Estados miembros y regiones de la Unión.

La distribución de las contribuciones dependerá, pues, de las particulares circunstancias que se den en cada ejercicio, previéndose reservar un cuarto del importe máximo anual del FEAG para el último cuatrimestre del año, para responder a las necesidades que entonces pudieran surgir.<sup>33</sup> En cualquier caso, si las solicitudes presentadas desbordasen las disponibilidades del FEAG, habría que acabar estableciendo prioridades entre las mismas, atendiendo a criterios objetivos y, tal como insistió el CESE, con "una aplicación equitativa" de los mismos "a todos los Estados miembros".<sup>34</sup>

## 5. Acciones subvencionables: una contribución a la "flexiguridad"

La contribución que se conceda al amparo del FEAG debe ir destinada, tal como precisa el artículo 3 del Reglamento, a financiar "medidas activas del mercado laboral", precisándose expresamente que el FEAG no financiará "medidas pasivas de protección social", como sería el caso del tradicional subsidio de desempleo.

Las "medidas activas" a financiar deben concretarse en la prestación de "servicios personalizados destinados a la reinserción laboral de los trabajadores que hayan perdido sus puestos de trabajo". Estos servicios personalizados, que deberán integrarse en el marco de un conjunto coordinado, pueden consistir, particularmente, en:

a) asistencia en la búsqueda de un empleo, orientación profesional, formación y reciclaje profesional a medida, incluidas las competencias en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), certificación de la experiencia adquirida, ayuda a la recolocación y a la promoción del espíritu empresarial o asistencia con vistas al establecimiento por cuenta propia;

b) medidas especiales de duración limitada, por ejemplo asignaciones de búsqueda de empleo, asignaciones de movilidad o asignaciones destinadas a las personas que participan en el aprendizaje permanente y en actividades de formación;

<sup>33</sup> De conformidad con el artículo 12.6 del Reglamento: "Al menos un cuarto del importe máximo anual del FEAG deberá seguir estando disponible el 1 de septiembre de cada año para responder a las necesidad que pudieran surgir hasta finales de año".

<sup>34</sup> CESE: *Dictamen...*, *loc. cit.*, apartado 4.4.1.

c) medidas para incentivar en particular a los trabajadores con discapacidad o de más edad, para que permanezcan o se reintegren en el mercado laboral.

Nótese que todas estas posibles medidas procuran canalizar la ayuda de forma individualizada a los trabajadores que han perdido su empleo, tratando de favorecer que pronto puedan conseguir un nuevo empleo o establecerse por su cuenta. Algunas de las medidas indicadas ya tienen una larga tradición en el marco de otros fondos comunitarios, como, por ejemplo, las actividades de formación y capacitación financiadas por el FSE. De entre las acciones subvencionables, algunos autores han destacado especialmente la utilidad que pueden tener las “asignaciones” destinadas a trabajadores que cambien su lugar de residencia para lograr un nuevo empleo, favoreciendo la movilidad laboral, o las “asignaciones” consistentes en un complemento de sueldo, que compensen temporalmente al trabajador que obtenga un puesto por el que recibirá una remuneración inferior al salario que percibía anteriormente, incentivando su recolocación.<sup>35</sup>

Como puede observarse, el FEAG no financia en ningún caso a empresas o sectores en crisis, pues el objetivo de este fondo no es reflotar empresas ni prevenir despidos. El FEAG opera a posteriori, cuando los despidos ya se han producido y para ayudar a los concretos trabajadores afectados a recolocarse.

De este modo, el FEAG tiende a incardinarse en la lógica de otra noción en voga en la Unión Europea, la llamada “flexiguridad”. Este neologismo ha sido acuñado por la doctrina,<sup>36</sup> sus postulados han inspirado las reformas laborales desarrolladas en algunos Estados miembros de la Unión desde los años noventa, como Dinamarca y Austria,<sup>37</sup> y está mereciendo una creciente atención por las instituciones comunitarias. Así, Vladimir Spidla, Comisario Europeo de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades ha defendido las virtudes de dicha noción para

<sup>35</sup> Wasmer, E. y Jackeb Jackeb Von Weizsäcker: “A Better Globalisation Fund”, *op. cit.*, p. 6.

<sup>36</sup> Entre los estudiosos de la flexiguridad, se destaca Ton Wilthagen, que dirige un grupo de investigación sobre el tema en la Universidad de Tilburg, Países Bajos. Véanse, entre sus publicaciones: Wilthagen, Ton: *Flexicurity -A new paradigm for labour market policy reform?*, Berlín, WZB Discussion Paper, FSI, pp. 98-202; Wilthagen, Ton y Tros, Franktros “The concept of ‘Flexicurity’: A new approach to regulating employment and labour markets”, *Transfer -Europe Review of Labour and Research*, N° 10 (2), pp. 166-187. También destacan las investigaciones desarrolladas en Centre for Labour Market Research (CARMA) de la Universidad de Aalborg (Dinamarca), con publicaciones como: Madsen, Per Kongshoj: (1999) *Denmark: Flexibility, security and labor market success*, Employment and Training Papers, n. 53, Ginebra, OIT y Bredgaard, Thomas, Larsen, F. y Madsen, Per Kongshoj (2005): *The Flexible Danish Labour Market - A review*, CARMA, Aalborg University, (2005).

<sup>37</sup> Al respecto, véase AUER, P.: *Employment revival in Europe. Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, Ginebra, OIT, 2000.

estimular la creación de empleo en la Unión.<sup>38</sup> Recientemente, en junio de 2007, la Comisión ha presentado una Comunicación dedicada con carácter monográfico a la flexiguridad, aspirando a que en la Unión Europea se desarrollen y consoliden unos principios comunes de flexiguridad.<sup>39</sup>

Tal como se desprende de los dos términos que integran este neologismo, la "flexiguridad" supone combinar flexibilidad y seguridad en el empleo, mediante políticas que impulsen unas relaciones laborales flexibles y a la vez garanticen una adecuada protección social, destinada particularmente a mejorar las oportunidades de encontrar un nuevo puesto de trabajo. Según la noción de "flexiguridad" las políticas públicas deben dirigirse más que a la protección de un determinado puesto de trabajo, a la protección del trabajador en cuanto tal.

Se argumenta que, en un contexto económico globalizado y muy competitivo, resulta muchas veces infructuoso insistir en la conservación de unos determinados puestos de trabajo, y que es mejor destinar los esfuerzos y recursos a subsidiar, formar y recolocar a los trabajadores afectados por un despido.

Las políticas de "flexiguridad" asumen en parte, pues, los postulados neoliberales en pro de la flexibilización del mercado de trabajo, dando un mayor margen de maniobra a los empresarios para rescindir los contratos laborales, pero ello debe ser debidamente compensado con políticas activas de empleo, el fortalecimiento del diálogo social y los sistemas de seguridad social e impulsando amplias medidas de protección y formación continua (la llamada *lifelong learning*) de los trabajadores, que brinden efectivamente "seguridad" a los mismos y promuevan su rápida reinserción laboral.

Sin el establecimiento de tales medidas, que no pueden dejar de requerir la canalización de cuantiosos recursos a distribuir entre los agentes públicos y privados, la flexiguridad quedaría en entredicho, pues sólo se estaría potenciando el primer término del binomio.

En tal sentido, se suscitan dudas sobre cómo extender fórmulas ensayadas en algunos de los países más ricos y menos poblados de la Unión Europea (como sería el ejemplo paradigmático de Dinamarca) al heterogéneo conjunto de veintisiete Estados que hoy forman la Unión. ¿Cómo acabarían concretándose las políticas de flexiguridad en cada Estado miembro? Dadas las limitaciones del presupuesto comunitario, serían las respectivas administraciones nacionales, con muy distinta capacidad financiera, quienes tendrían que asumir la mayor parte de los costes de las múltiples y diversas políticas y prestaciones sociales para dar "seguridad" a los trabajadores, dificultando en gran medida el establecimiento de unos mínimos básicos en toda la Unión.

<sup>38</sup> Véase Informal Ministerial Meeting: "Flexicurity, Villach (Austria), 20 January 2006", Press release, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/20&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

<sup>39</sup> Véase IP/07/919 y [http://ec.europa.eu/employment\\_social/news/2007/jun/flexicurity\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/jun/flexicurity_en.pdf)

Las indicadas acciones a subvencionar con el FEAG pueden contribuir a fortalecer esa “seguridad” de los trabajadores, pero la modestia de los recursos asignados al mismo las convierte, esencialmente, en medidas de “acompañamiento”, a las que deben sumarse necesariamente otras acciones empresariales, estatales o comunitarias.

De entrada, aunque se tengan reticencias o cautelas con respecto a la nueva noción de flexibilidad y su posible extensión al conjunto de la Unión Europea, hay que reconocer que, desde el punto de vista comunitario, las limitaciones de la Política Social Común y las dificultades políticas y jurídicas para llegar a una armonización en temas tan sensibles hacen que las instituciones comunitarias no tengan fácil impulsar la flexibilización de los contratos laborales, que sigue dependiendo esencialmente de las variadas legislaciones internas de cada uno de los Estados miembros.

Así, el FEAG opera con independencia de: la menor o mayor dificultad con que se haya podido proceder a la rescisión de los contratos de trabajo y de las indemnizaciones más o menos cuantiosas que haya debido abonar la empresa, que serán distintas, obviamente, a tenor del Derecho laboral de cada Estado miembro. Asimismo, el FEAG también opera al margen de las condiciones y cuantía del subsidio de desempleo y de otras prestaciones sociales, que también varían en cada Estado miembro, pues en ningún caso las substituye y sólo opera como una asistencia adicional.

Por tanto, el FEAG, hoy por hoy, contribuye esencialmente, aunque sea de forma modesta, al segundo término del binomio flexibilidad, y no prejuzga las políticas más o menos rígidas o flexibilizadoras de las relaciones laborales que establezca cada Estado.

Cuestión distinta es que, en un contexto más amplio y a medio y largo plazo, el FEAG pueda emplearse como un “ladrillo” más en la difícil construcción de un modelo social europeo más armonizado, que se inspire, como ahora parece ser la tendencia, en los postulados de la flexibilidad y favorezca una mejor aceptación (o un menor rechazo) de todos sus postulados, incluyendo los relativos a la flexibilidad.

## **6. Complementariedad, conformidad y coordinación**

Como se ha avanzado, las acciones a subvencionar por el FEAG se configuran como unas medidas puramente complementarias, que no substituyen a otras posibles prestaciones que puedan recibir los trabajadores beneficiarios de las mismas. Ello es expresamente confirmado por el artículo 6 del Reglamento, titulado “Complementariedad, conformidad y coordinación”, cuyo primer apartado precisa que “la ayuda del FEAG no substituirá a las acciones que sean responsabilidad de las empresas en virtud de la legislación nacional o de convenios colectivos”. Por consiguiente, desempleados a quienes su respectivo Derecho nacional coloca en situaciones muy distintas, con mayores o menores garantías, pueden acabar beneficiándose igualmente de las contribuciones del FEAG, sin que las indemnizaciones y/o subsidios a percibir se vean afectados.

Asimismo, en tanto que medidas complementarias, las acciones financiadas por el FEAG pueden concurrir con otras acciones llevadas a cabo por los Estados miembros a nivel nacional, regional y local, incluidas, según prevé el apartado 2 del artículo 6 del Reglamento, las "acciones cofinanciadas mediante los Fondos Estructurales".

Lógicamente, ante esta concurrencia de acciones, se requiere una adecuada coordinación de las mismas y el artículo 6.4 del Reglamento precisa que: "De acuerdo con sus competencias respectivas, la Comisión y los Estados miembros garantizarán la coordinación de la ayuda aportada por los fondos comunitarios".

El artículo 6 del Reglamento se cierra con un quinto apartado que hay que leer con atención, pues su tenor podría inducir a confusión. A tenor de dicho precepto: "Los Estados miembros velarán por que las acciones específicas beneficiarias de una contribución del FEAG no reciban ayuda de otros instrumentos financieros comunitarios". De entrada, esta previsión podría chocar con el carácter complementario que, como se ha visto, caracteriza a las acciones subvencionables por el FEAG. Es significativo que, en el dictamen del CdR, se sugiriese cambiar la redacción del apartado en cuestión, recomendando la siguiente enmienda: "El Estado miembro velará por que las acciones específicas beneficiarias de una contribución de la FEAG no reciban también puedan recibir ayuda de otros instrumentos financieros comunitarios".<sup>40</sup> El CdR motivó su enmienda señalando que la "complementariedad" del FEAG con otros instrumentos financieros comunitarios implica su posible utilización conjunta en caso de despidos a gran escala. La enmienda recomendada por el CdR no fue incorporada al texto definitivo, pero las consideraciones en ella efectuada sirven para precisar el justo sentido del artículo 6.5 del Reglamento.

Obviamente, para afrontar los problemas causados por muchos despidos colectivos con el impacto económico, sectorial y regional que contempla el FEAG, no bastará con las ayudas de este nuevo fondo, que tienen un importe limitado y siguen un enfoque a corto plazo, e interesará que otros instrumentos financieros comunitarios, en la medida en que pueda recurrirse a los mismos en un determinado supuesto, contribuyan, ya de forma programada, a mejorar la situación a medio y largo plazo.

El propósito del artículo 6.5 del Reglamento es evitar que unas mismas "acciones específicas" beneficiarias de una contribución del FEAG sean también financiadas por otros instrumentos financieros comunitarios, para evitar duplicidades o solapamientos, pero ello no excluye que un mismo trabajador despedido (y por ende, un sector o una determinada región) pueda acabar beneficiándose de otras acciones distintas financiadas con cargo a otros instrumentos financie-

<sup>40</sup>CdR: *Dictamen...*, *loc. cit.*

ros comunitarios. En tal sentido, el Considerando 7 del Reglamento precisa que “es necesaria la coordinación con las medidas en vigor o previstas de modernización y reestructuración en el marco del desarrollo regional”, al mismo tiempo que hay que evitar “la creación de estructuras paralelas o adicionales de gestión para las acciones financiadas con cargo al FEAG”.

## **7. Procedimiento para la concesión de contribuciones del FEAG y su gestión**

Las contribuciones a cargo del FEAG sólo se concederán a solicitud de un Estado miembro. Eventualmente, una solicitud puede ser presentada simultáneamente por dos o más Estados miembros, cuando los despidos afecten, por ejemplo, a los trabajadores de empresas suministradoras de una multinacional situadas en distintos países. Será cada Estado miembro quien apreciará, de entrada, si se dan los comentados criterios de intervención del FEAG y, basándose también en puros criterios de oportunidad, tomará la decisión de presentar una solicitud.

Según el artículo 5 del Reglamento, que regula la presentación de solicitudes, éstas deberán ir dirigidas a la Comisión en el plazo de diez semanas a partir de la fecha en la que se considere que se cumplen las condiciones de intervención del FEAG. En el dictamen del CESE se consideró que los interlocutores sociales y otras partes interesadas de las regiones debían participar en cada fase del procedimiento del FEAG.<sup>41</sup> El CdR también insistió en ello, llegando a recomendar una enmienda por la que el Estado estaría obligado, antes de presentar la solicitud, a realizar una “previa consulta a los entes regionales o locales pertinentes y los interlocutores sociales”.<sup>42</sup> Aunque la enmienda no ha sido incorporada como tal en el texto definitivo del Reglamento, dicha consulta se da por sobreentendida, al preverse, por ejemplo, que en la solicitud se indicarán “los procedimientos seguidos para la consulta de los interlocutores sociales”.

Entre los principales datos a incluir en la solicitud, también figuran: un análisis motivado del vínculo existente entre los despidos previstos y los grandes cambios estructurales en los patrones del comercio mundial; un número, debidamente acreditado, de personas despedidas y una explicación de la naturaleza imprevista de los mismos; la identificación de las empresas y la descripción del sector y el territorio afectado; el conjunto coordinado de servicios personalizados que vayan a financiarse y un desglose de sus costes estimados, que el FEAG sólo podrá llegar a cubrir hasta un 50 %, de acuerdo con la exigencia de cofinanciación.

<sup>41</sup> CESE: *Dictamen...*, loc. cit., p. 8, apartado 5.8.

<sup>42</sup> CdR: *Dictamen...*, loc. cit., p. 4.

La Comisión analizará individualmente cada solicitud para determinar si se reúnen los criterios y condiciones para una intervención del FEAG y fijará el importe de la contribución financiera. En caso afirmativo, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y el Consejo, en tanto que Autoridad Presupuestaria de la Unión, una propuesta para autorizar los créditos correspondientes.<sup>43</sup>

Interesa destacar que el CdR se mostró crítico con la necesidad de obtener la aprobación del Parlamento Europeo y del Consejo para toda solicitud, pues ello puede ocasionar retrasos en un proceso destinado a proporcionar ayuda inmediata. Así, propuso que la "Comisión debería disponer de autoridad delegada para adoptar decisiones por sí misma, manteniendo informada a la Autoridad Presupuestaria sobre la forma en que distribuye el Fondo".<sup>44</sup>

Sin embargo, esta enmienda recomendada por el CdR tampoco fue acogida, debiéndose tener en cuenta que en la propia propuesta de la Comisión ya se contempló que las medidas más urgentes deberán ser asumidas por el propio Estado con independencia del curso que se esté dando a la solicitud de una contribución del FEAG.

Una vez la Autoridad Presupuestaria haya liberado los créditos, la Comisión adoptará una decisión de concesión de una contribución financiera, abonándola en un solo pago al Estado o los Estados miembros afectados. Éstos deberán utilizar la contribución en los doce meses siguientes a la fecha de aplicación indicada en la solicitud.<sup>45</sup>

Como en la gestión de otros fondos comunitarios, el Estado miembro será el responsable en primera instancia de gestionar las acciones respaldadas por el fondo y del control financiero de las mismas, bajo las habituales medidas de verificación de la Comisión.<sup>46</sup>

Para evitar que la gestión estatal de la contribución financiera concedida por la Comunidad acabe ensombreciendo el papel de esta última, el artículo 9 del Reglamento, dedicado a "Información y publicidad", impone al Estado miembro facilitar información sobre las acciones financiadas a los trabajadores afectados, las entidades locales y regionales, los interlocutores sociales, los medios de comunicación y el público en general, poniendo de relieve "el papel de la Comunidad" y garantizando la "visibilidad de la contribución del FEAG".

<sup>43</sup> Artículos 5.5, 10 y 12 del Reglamento.

<sup>44</sup> CdR: *Dictamen...*, *loc. cit.*, p. 5.

<sup>45</sup> Artículos 12.7 y 13 del Reglamento.

<sup>46</sup> Véase el artículo 18 del Reglamento, relativo a "Gestión y control financiero".



## 8. Primeras Solicitudes Publicadas

Según los datos que figuran en el citado sitio web del FEAG,<sup>47</sup> hasta el 12 de septiembre de 2007, se han presentado ocho solicitudes. Las dos primeras fueron presentadas por Francia (EGF/2007/001 – Peugeot suppliers, 2.558.250 euros y EGF/2007/002 – Renault suppliers, 1.258.030 euros) y ya han sido evaluadas positivamente por la Comisión, que ha elaborado la propuesta de decisión a aprobar, como se ha visto, por el Consejo y el Parlamento Europeo.<sup>48</sup>

Las seis restantes, que todavía están bajo evaluación de la Comisión, han sido presentadas, respectivamente: una por Alemania (EGF/2007/003 – BenQ, 12.766.150 euros); otra por Finlandia (EGF/2007/004 – Perlos, 2.028.538 euros); tres por Italia (EGF/2007/005 – Sardegna, 13.888.300 euros, EGF/2007/006 – Piemonte, 10.901.200 euros y EGF/2007/007 – Lombardia, 18.707.500 euros); y una última, como se ha avanzado, por Malta (EGF/2007/008 – Malta, 681.207 euros).

En total, el importe pedido en las solicitudes presentadas hasta el momento asciende a 62.789.175 euros. Aunque todavía es muy pronto para evaluar la incidencia práctica del FEAG, pues se encuentra en sus primeros meses de andadura, esta cifra queda muy lejos del máximo de 500 millones de euros anuales previsto. Hay, pues, un amplio margen para la presentación de nuevas solicitudes, que la Comisión calculó en unas 40 o 50 al año.<sup>49</sup>

El moderado goteo de solicitudes que ha habido hasta el momento puede responder a diversas circunstancias, incluyendo cuestiones de plazos y procedimiento. Más adelante, sí cabrá plantearse en qué medida los Estados miembros que se encuentran con las situaciones previstas en el Reglamento se sienten más o menos motivados para recurrir al FEAG, teniendo en cuenta el nivel de cofinanciación requerido y el hecho de dar un tratamiento especial a ciertas reestructuraciones de empresas por ser consecuencia, en los términos indicados, de la globalización económica y alcanzar una determinada dimensión.

Interesa detallar algunos extremos de las dos primeras solicitudes, a la luz de la motivación efectuada por la propia Comisión en su citada propuesta, que pueden servir para ejemplificar los casos que serán atendidos por el FEAG. Estas dos primeras solicitudes, como se ha avanzado, han sido presentadas por Francia en marzo de 2007 y son muy parecidas. Ambas afectan al

<sup>47</sup> Véase [http://ec.europa.eu/employment\\_social/egf/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/employment_social/egf/index_en.html).

<sup>48</sup> *Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la movilización del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, presentada por la Comisión*, COM(2007) 415 final, 12 de julio de 2007, que contempla conjuntamente a las dos solicitudes francesas.

<sup>49</sup> Según la evaluación de impacto contenida en SEC (2006) 274, de 1 de marzo de 2006, apartado 5.1.1.

sector del automóvil, en concreto a empresas auxiliares de los grandes fabricantes Peugeot SA y Renault SA, respectivamente.

En ambas solicitudes se ha seguido una misma argumentación para determinar la relación entre los despidos y los principales cambios estructurales en los patrones comerciales a escala mundial. Entre otros datos, se alega que "durante el período 2001-2005, el número de coches fabricados en Japón y Corea e importados a la UE aumentó un 27 %" y que las "crecientes importaciones de coches pequeños, especialmente de Asia, y la competencia cada vez mayor en el mercado mundial" han contribuido a que se "reduzca el volumen de producción de automóviles en Francia en un 14,3 % y a que haya una mayor presión a la baja sobre los precios de los componentes", motivando despidos en las dos grandes compañías automovilísticas indicadas y, particularmente, en sus empresas auxiliares.<sup>50</sup>

Cabe precisar que en ambos casos se aportan numerosos datos estadísticos, pero no se evalúa la vinculación entre esos datos y concretos compromisos comerciales alcanzados a nivel internacional, conformándose con la constatación de que ha habido un aumento de las importaciones y una pérdida de cuota de mercado, sin indagar cuáles han sido las principales causas de las mismas, que podrían ser jurídicas, tecnológicas, económicas, de pura gestión empresarial... Recuérdese que, como se ha visto, el Reglamento no requiere ese complejo nivel de investigación.

En la primera solicitud, presentada el 9 de marzo de 2007, se han acreditado un total de 1.345 despidos notificados en 18 empresas distintas, que operan en 38 emplazamientos diferentes de once regiones francesas, en el sector que suministra componentes del automóvil a Peugeot SA durante el período de cuatro meses de referencia (1 de septiembre de 2006 a 31 de diciembre de 2006). No obstante, la solicitud propuso facilitar ayuda cofinanciada por el FEAG solamente a los 267 trabajadores despedidos por uno de estos proveedores, Ateliers de Thomé Génot de Nouzonville (Departamento de las Ardenas), que ha sido declarado en liquidación y que no está en condiciones de proporcionar ayuda efectiva a sus trabajadores.<sup>51</sup>

En la segunda solicitud, presentada el 23 de marzo de 2007, se han acreditado, durante el período de cuatro meses que media entre el 1 de diciembre de 2006 y el 31 de marzo de 2007, 1.057 despidos en 10 proveedores distintos de Renault SA. Ahora bien, sólo se ha solicitado ayuda del FEAG para los 628 trabajadores de la empresa Cadence innovation, que se encontraba en proceso de liquidación por resolución judicial y, como tal, ya no puede facilitar ayuda efectiva a sus trabajadores.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> COM(2007) 415 final, 12 de julio de 2007, pp. 2-3 y 5-6.

<sup>51</sup> *Ibidem.*, p. 2.

<sup>52</sup> *Ibidem.*, p. 5.

Es significativo que, en ambas solicitudes, Francia no haya incluido el total de trabajadores despedidos como posibles beneficiarios, estimando que, si las empresas afectadas no han sido declaradas en liquidación, están en condiciones de hacerse cargo de las indemnizaciones y prestaciones que prevé la legislación francesa, no siendo necesario incluir a todos trabajadores despedidos en las acciones a financiar por el FEAG.

De este modo, aunque el Reglamento configure las acciones del FEAG como puramente complementarias, las autoridades francesas no las han previsto, al menos en estas dos solicitudes, como medidas adicionales para desempleados que ya quedaban “cubiertos” por sus antiguas empresas, entendiéndose que son éstas las que, de ordinario, deberán asumir los costes de las reestructuraciones, sino como medidas para “colmar” la ausencia de prestaciones por parte de unas empresas que ya no podían hacerse cargo de las mismas, disipando posibles reproches por agravios comparativos.

Cumple señalar que España, como se ha visto, no ha presentado, por el momento, ninguna solicitud al FEAG, aunque esta posibilidad ha llegado a ser barajada en algunas instancias con respecto al cierre de la factoría en Puerto Real (Cádiz) de la compañía Delphi, multinacional de origen estadounidense dedicada a la fabricación de componentes automovilísticos, consumado el 31 de julio de 2007.<sup>53</sup>

## 9. Consideraciones Finales: Valor Simbólico del FEAG

El establecimiento del FEAG permite, aunque sea de forma modesta, prestar unos servicios individualizados a trabajadores que han perdido su empleo a resultas de despidos colectivos con un fuerte impacto a nivel empresarial, sectorial y regional y que sean consecuencia, en los términos ya descritos, de la globalización económica.

<sup>53</sup> Se refirió a la posibilidad de servirse del FEAG para este caso, por ejemplo, la eurodiputada del Partido Popular Europeo (PPE) Ana Mato Adrover. Véase noticia recogida en <http://www.libertaddigital.com/index.php?action=desanoti&cpn=1276301142>. Los trabajadores despedidos por dicha empresa han sido 1.650, a los que habría que sumar la pérdida de numerosos empleos en empresas auxiliares, superando ampliamente los mínimos requeridos por el Reglamento del FEAG. Se da la coincidencia de que Delphi ha anunciado la próxima apertura de una nueva planta en Tánger (Marruecos), si bien fuentes de la empresa desvinculan esta nueva instalación del cierre de la factoría en España. Interesa precisar que, el 5 de julio de 2007, los sindicatos, Delphi y la Junta de Andalucía llegaron a un acuerdo por el que se cede a la Junta los activos de la factoría de Puerto Real y se indemnizará a los trabajadores con 45 días por año, en un cierre que supondrá para la empresa un coste superior a 500 millones de euros, alcanzando las indemnizaciones a los trabajadores un importe de unos 120 millones de euros, muy por encima de la *ratio* del FEAG, que puede llegar a financiar servicios individualizados por un valor que podría ir, como se ha indicado, de los 10.000 a los 20.000 euros por trabajador. Además, también se han buscado diversas alternativas para la recolocación de los trabajadores despedidos y para captar nuevas inversiones en la Bahía de Cádiz. Véase noticia en <http://www.lavanguardia.es/lv24h/20070705/51371784756.html>.

En la medida en que los servicios financiados por el FEAG son puramente complementarios, no reemplazando a las obligaciones de las empresas ni a las prestaciones o subsidios que se prevén en cada Estado miembro, debe darse la bienvenida a este nuevo fondo.

Indudablemente, tal como atestigua la incipiente puesta en marcha del FEAG, algunos trabajadores despedidos podrán acabar beneficiándose de los servicios financiados por el nuevo fondo, que pueden ser útiles para facilitar su recolocación.

Ahora bien, sin perjuicio de estos aspectos positivos y prácticos, la lógica y las limitaciones con que se ha establecido el FEAG no dejan de suscitar otros elementos de reflexión. Así, se está ante un instrumento que se ha inspirado, en buena parte, en el ya veterano programa estadounidense Trade Adjustment Assistance, y que abunda en una visión de las prestaciones sociales más como una herramienta económica (y selectiva) al servicio del buen funcionamiento del "mercado de trabajo" que como una afirmación de unos derechos sociales básicos y universalizables.

Aunque el FEAG no presuponga, por sí mismo, cambios en las legislaciones laborales de los Estados miembros, no deja de incardinarse en la nueva noción de la flexiguridad, ensayada con éxito en algunos países ricos de la Unión Europea pero cuya posible extensión a las heterogéneas realidades de los veintisiete Estados miembros suscita no pocos interrogantes. ¿Podrán los eventuales avances en flexibilización venir compensados en todos ellos con medidas de protección social sólidas y equiparables? ¿Qué papel podrán tener las instituciones comunitarias al tratar de garantizar unos mínimos comunes? La relativa escasez de recursos destinados a este fondo, nutrido sólo con márgenes y/o créditos de compromiso anulados, no parece invitar mucho al optimismo.

Así las cosas, una destacable aportación del FEAG puede ser, hoy por hoy, su valor simbólico, que no debe ser desdeñado. Es más, como se ha visto a lo largo de este estudio, lograr una mayor "visibilidad" de las instituciones comunitarias en la financiación de prestaciones sociales no fue una cuestión secundaria en la creación del FEAG, sino primordial, tal como revelan las declaraciones que hiciera el Presidente de la Comisión subrayando que, mediante este nuevo instrumento: "we want to show the EU cares".<sup>54</sup>

Ciertamente, las contribuciones que puede llegar a conceder el FEAG son mucho menores que las de los Fondos Estructurales, como el FSE, y el Fondo de Cohesión, pero su concreción en servicios personalizados y asignaciones a concretos trabajadores que han perdido su empleo en el contexto de una "crisis" de cierta envergadura, de las que suelen hacerse bastante eco los medios de comunicación, puede favorecer la percepción pública de las instituciones comunitarias como instancias comprometidas con las políticas sociales.

<sup>54</sup> Véase la cita contenida en Raphael Zinder y Chris Smyth: "EU shows 'caring side' to victims of globalisation", *Financial Times*, 1 de marzo de 2006, [www.ft.com](http://www.ft.com).

Huelga decir que en el modelo de Estado del bienestar, las prestaciones sociales son una de las principales bases que legitiman la acción gubernamental y que fortalecen los vínculos entre los ciudadanos y las instituciones públicas.

En el contexto de la Unión Europea, los Estados miembros conservan el protagonismo esencial en materia de políticas y prestaciones sociales. En cambio, según la distribución de competencias entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias, éstas son quienes lideran el desarrollo del mercado interior, la implantación del euro y la asunción de compromisos para la liberalización de los flujos comerciales internacionales en virtud de la Política Comercial Común.

Como observa Tsoukalis, la "división del trabajo" establecida entre los Estados miembros y la Comunidad facilita que, en ocasiones, las autoridades nacionales utilicen a las instituciones comunitarias como una especie de chivo expiatorio de las consecuencias negativas que puede acarrear la globalización, apuntándose el mérito de ser ellas quienes tratan de conservar, en la medida de lo posible, las bases del Estado del bienestar.<sup>55</sup>

En este contexto, el establecimiento del FEAG trata de mostrar una cara más social de la Comunidad, con el interés político añadido de que esa imagen pueda proyectarse en todos los Estados y regiones de la Unión, pues los más desarrollados pueden recibir contribuciones de este nuevo Fondo en pie de igualdad, sin hacer distinciones a priori.

El FEAG podría ser visto, pues, como un paso más, ciertamente pequeño pero significativo, hacia unas instituciones comunitarias más implicadas en la financiación de prestaciones sociales y en la garantía supranacional de unos derechos sociales básicos, fortaleciendo el costado social de la Unión Europea, que, en palabras de Samir Amin, continúa siendo, en gran medida, "una caparazón vacía".<sup>56</sup> Dicho camino no será fácil, como revelan el propio diseño y las limitaciones del FEAG y, a modo de ejemplo, una lapidaria frase contenida en el dictamen del CESE sobre la propuesta para crear este nuevo fondo, afirmando que: "para una serie de Estados miembros es especialmente importante que las políticas del mercado de trabajo y las relacionadas con la renta sigan siendo una responsabilidad nacional".<sup>57</sup>

<sup>55</sup> Tsoukalis Loukas (2005): "Why we need a Globalisation Adjustment Fund", *Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, Discussion paper prepared for the UK Presidency*. Athens, <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/Loukas-final.pdf>, p. 6.

<sup>56</sup> Amins, Somir (2005): *Más allá del capitalismo senil: por un siglo XXI no norteamericano*. Bs. As.: Paidós, p. 220.

<sup>57</sup> CESE: *Dictamen...*, loc. cit., p. 6, apartado 4.5.6.

## REFERENCIAS

- García Segura, Caterina (1999). "La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales". En: *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* 1998. Madrid: Tecnos/Universidad del País Vasco, 1999.
- Threlfall, Monica (2003). "European integration: harmonization, convergence and single areas". En: *Journal of European Social Policy*, Vol. 13, N° 2, mayo.
- Rodríguez Cabrero, Gregorio. *El desarrollo de la política social en la Unión Europea y la construcción de los derechos sociales en una Europa ampliada*, disponible en: [http://leonxiii.upsam.net/seminarios/03\\_seminario/iii\\_seminario\\_02\\_sesion\\_cabrero.pdf](http://leonxiii.upsam.net/seminarios/03_seminario/iii_seminario_02_sesion_cabrero.pdf)
- Wilms, Günter (2006). "Las nuevas perspectivas financieras 2007-2013. ¿Abriendo nuevas perspectivas para la Unión Europea?" En: *Cuadernos de Integración Europea*, N° 4, mayo, disponible en: <http://www.cuadernosie.info>
- Wasmer, Etienne y Jakob von Weizsäcker (2007). "A Better Globalisation Fund". En: *Bruegel Policy Brief*, Issue 2007/01, febrero.
- Wilhagen, Ton (1998). "Flexicurity -A new paradigm for labour market policy reform?" En: *WZB Discussion Paper*, FSI, Berlín.
- Wilhagen, Ton y Frank Tros (2004). "The concept of 'Flexicurity': A new approach to regulating employment and labour markets". En: *TRANSFER – Europe Review of Labour and Research*, N° 10 (2), 2004.
- Madsen, Per Kongshøj (1999). "Denmark: Flexibility, security and labor market success". En: *Employment and Training Papers*, N° 53, Ginebra, OIT.
- Bredgaard, Thomas et. al. (2005). *The Flexible Danish Labour Market -A review*. Centre for Labour Market Research (CARMA), Aalborg University.
- Auer, Peter (2000). *Employment revival in Europe. Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*. Ginebra: OIT.
- Minder, Raphael y Chris Smyth. "EU shows 'caring side' to victims of globalisation". En: *Financial Times*, 1 de marzo de 2006, accesible desde: [www.ft.com](http://www.ft.com).
- Tsoukalis, Loukas (2005). "Why we need a Globalisation Adjustment Fund", Hellenic Foundation for European and Foreign Policy. Discussion paper prepared for the UK Presidency, Athens, October, accesible desde: <http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/Loukas-final.pdf>
- Amin, Samir (2005). *Más allá del capitalismo senil: por un siglo XXI no norteamericano*. Buenos Aires: Editorial Paidós.