
DESPUÉS del ALCA

Lecciones de Europa para las Américas

Por Sarah Anderson y John Cavanagh

Junio de 2005

Institute for Policy Studies
733 15th St. NW, #1020
Washington, DC 20005
Tel: 202 234-9382, Fax: 202 387-7915
www.ips-dc.org

CONTENIDO

I. Introducción	1
II. Transferencia de Recursos	3
A. Alivio de Deuda	
B. Financiamiento Alternativo Mediante Gravámenes	
C. Multas a Transgresores Corporativos	
III. Estándares Ambientales y Sociales	7
IV. Migración	9
V. Agricultura	11
VI. Participación Pública	11
VII. Conclusión	13
NOTAS	14

Sobre los Autores

Sarah Anderson es Directora del Proyecto sobre Economía Global en el Institute for Policy Studies. John Cavanagh es Director de IPS. IPS es un centro de investigación y educación independiente fundado en Washington, DC en 1963.

Reconocimientos

Este informe se basa en un proyecto de investigación conducido por el Institute for Policy Studies (IPS) y apoyado por la Fundación Rockefeller. La investigación implicó una revisión de la literatura y datos disponibles sobre la experiencia de la UE, así como entrevistas con una amplia gama de académicos, funcionarios de gobierno, líderes empresariales y representantes de la sociedad civil en varios países miembros de la UE.

I. Introducción

El 20 de abril de 2005, el Presidente de Brasil, Luiz Inacio “Lula” da Silva, declaró que el Área de Libre Comercio de las Américas “estaba fuera de la agenda” de su gobierno. Aunque otros funcionarios trataron de suavizar sus palabras, esa declaración fue la confirmación más directa de un jefe de gobierno de que las negociaciones de 10 años para crear un tratado comercial continental habían fracasado.

El Presidente Lula explicó que la prioridad de su gobierno es fortalecer los lazos comerciales con los países latinoamericanos y en especial con el Mercosur, integrado por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. Es comprensible que en el contexto político actual los dirigentes latinoamericanos decidan enfocar sus energías en sus propios vecinos, en vez de intentar construir un marco multilateral más amplio para las relaciones continentales que incluiría a los Estados Unidos. La actual administración estadounidense ha minado constantemente las reglas multilaterales en favor de la acción unilateral. Por ello, aun si los 34 países pudieran alcanzar un acuerdo, habría motivos para dudar de que el gobierno de los EE.UU. se adhiriera realmente a él, a menos que sirviera a los estrechos intereses estadounidenses.

Con respecto al Área de Libre Comercio de las Américas, los funcionarios de Bush han impulsado obstinadamente un estrecho acuerdo de liberalización del comercio y la inversión que muchos ven como más favorable a las grandes corporaciones de los EE.UU. que a la región en su conjunto. Cuando los negociadores estadounidenses enfrentaron la oposición de algunos de los mayores países del continente, ignoraron esas inquietudes y aplicaron la estrategia de la “coalición de los dispuestos” para negociar acuerdos bilaterales con países más entusiastas, o quizás más vulnerables a la presión estadounidense.

Por ende, no sorprende que los nuevos dirigentes latinoamericanos que llegaron al poder después de que el ALCA fuera lanzado estuvieran tentados a voltear la espalda al superpoder del Norte y enfocarse en construir relaciones económicas entre ellos.

Sin embargo, es innegable que los Estados Unidos seguirán teniendo mucha influencia sobre el continente. A largo plazo, los países latinoamericanos se beneficiarían de un marco multilateral con reglas claras que ayuden a asegurar que los Estados Unidos jueguen un papel positivo y no uno destructivo. Pero con el ALCA en el pasado, o al menos en suspenso, es un buen momento para revisar las alternativas a largo plazo para la cooperación continental.

Durante la década de deliberaciones sobre el ALCA, grupos de la sociedad civil y gobiernos promovieron propuestas alternativas. La mayoría fueron muy limitadas, como las demandas de los países caribeños de un trato especial y diferenciado. Otras fueron más integrales. Dos propuestas que vale la pena revisar son la “Alternativa para las Américas”, de la Alianza Social Continental, una coalición de federaciones sindicales y redes de la sociedad civil, y la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), propuesta por el gobierno venezolano.¹

Ambas propuestas ofrecen mapas de ruta para el continente completamente diferentes de las estrechas reglas del ALCA sobre liberalización del comercio y la inversión. Cada una exige que los países tengan autoridad para canalizar el comercio y las inversiones para promover objetivos sociales y ambientales. También incluyen algunos elementos similares al enfoque de la Unión Europea, como la transferencia de recursos para reducir disparidades, el énfasis en elevar los estándares sociales y ambientales, y nuevas reglas sobre migración. Los gobiernos del continente

deben ver de cerca estas y otras propuestas alternativas como parte de un diálogo franco sobre cómo establecer reglas para el continente que apoyen el desarrollo justo y sostenido.

Este documento busca contribuir a dicho diálogo destacando algunas de las lecciones de la experiencia de la Unión Europea que son aplicables al Continente Americano: Es un seguimiento a un informe más detallado titulado “Lecciones de la Integración Europea para las Américas”, publicado por el Institute for Policy Studies.² Esta versión, disponible en inglés y español, incorpora nueva información y trata de responder algunas preguntas frecuentes sobre la relevancia de la UE para las Américas.

¿Por qué buscar Lecciones en Europa?

La Unión Europea es un experimento único bajo un enfoque amplio de integración que ha tratado de reducir las disparidades económicas y sociales entre países ricos y pobres, y dentro de las naciones miembros. De muchas maneras ofrece un marcado contraste con el estrecho enfoque promovido por el gobierno estadounidense a través de acuerdos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La idea de que la UE ofrece lecciones útiles para las Américas ha ganado apoyo entre dirigentes del continente. Vicente Fox, de México, ha promovido por largo tiempo fondos de desarrollo similares a los fondos estructurales de la UE, como vía para nivelar el terreno económico en las Américas. De modo similar, el Presidente argentino, Néstor Kirchner, ha dicho que la UE podría “encontrar su futuro porque demostró gran solidaridad hacia los más débiles... De otro modo, sólo se profundizan las asimetrías.”³

El ex Presidente de los EE.UU. Jimmy Carter, en una aparición en la Organización de Estados Americanos en enero de 2005, fue cuestionado sobre la posibilidad de que los países del Continente Americano formaran una unión similar a la Unión Europea dentro de 100 años. Su respuesta fue:

La unión en Europa... ha evolucionado desde crisis recurrentes, la primera y la segunda guerras mundiales ciertamente, y su iniciación en la Guerra Fría, cuando Europa Oriental y Occidental estaban divididas. Había una fuerte inclinación a sanar esas heridas y prevenir otro conflicto armado... Otro factor muy importante fue el reconocimiento de los objetivos y los principios políticos y morales compartidos, y de los beneficios derivados de la cooperación política y económica... El primer elemento no existe en nuestro continente. Gracias a Dios no hemos tenido guerras destructivas que nos obliguen a reparar el daño, pero los otros factores sí aplican. Durante los últimos 30 años de mi participación, he visto cada vez más un reconocimiento de las cosas en común que nos vinculan... En síntesis, creo que en menos de 100 años veremos una forma de gobierno intercontinental fuerte basada particularmente en los beneficios de la UE.

Estas y otras expresiones de apoyo de dirigentes americanos han ayudado a crear la oportunidad de examinar más de cerca las políticas de la UE y cómo éstas podrían ser aplicadas en el Continente Americano. Las siguientes secciones resumen brevemente las políticas de la UE en cinco áreas y aspectos relevantes para las Américas.

II. Transferencia de Recursos

Lo que ha hecho la UE

El tratado de la Unión Europea establece que “la comunidad buscará reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las varias regiones y los retrocesos de las regiones e islas menos favorecidas, incluyendo las áreas rurales.” (Artículo 158) Desde principios de los 60, la UE ha perseguido este objetivo invirtiendo más de US \$325 mil millones en subvenciones a los países más pobres, y a las regiones más pobres de los países más ricos, para infraestructura, capacitación y otros proyectos de desarrollo. Ello es diez veces más que la asistencia económica de los EE.UU. a América Latina en el mismo periodo. Para calificar, los gobiernos nacionales de la UE desarrollan propuestas de desarrollo para utilizar las subvenciones en consulta con la Comisión Europea y se comprometen a otorgar cierto nivel de cofinanciamiento.

Aunque el énfasis actual está principalmente en las 10 naciones que se integraron a la UE en mayo de 2004, los mayores beneficiarios de estas subvenciones en el pasado fueron los antiguamente llamados “cuatro pobres”: Irlanda, Grecia, España y Portugal. En distintos grados, todos han hecho progresos en alcanzar a los otros estados miembros de la UE. De hecho, Irlanda se ha convertido en uno de los países más ricos del mundo. Entre 1982 y 2003, España y Portugal incrementaron sus niveles de PIB per cápita de 74 a 83% y de 61 a 69%, respectivamente, del promedio de la UE. Grecia no lo hizo tan bien en los 80, pero se ha recuperado por 10 puntos porcentuales desde una infusión de ayuda en los 90. Además, la Comisión Europea afirma que los fondos mantuvieron o crearon 2.2 millones de empleos en estos países durante este periodo.⁴

En contraste, el ALCA propuesto no contiene mecanismos para reducir las inequidades. Basada en el modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la noción fue que la liberalización del comercio y la inversión por sí misma sería suficiente para elevar los estándares

del “único pobre” de América del Norte: México. El acuerdo sí resultó en grandes incrementos en las exportaciones y la inversión extranjera, pero esto no se tradujo en una mayor prosperidad. México ha caído aun más bajo en el ingreso per cápita como porcentaje del promedio norteamericano; la cifra era del 43% en 1982, 33% al inicio del TLCAN y 30% en 2003.

Las subvenciones de la UE para el desarrollo también han retribuido beneficios a los países más ricos, que son los principales contribuyentes. La Comisión Europea estima que cerca del 25% de las subvenciones han retornado a los países de mayores ingresos en la UE en forma de mayores exportaciones, principalmente de maquinaria y equipo.⁵

Implicaciones para las Américas

La lección general de la experiencia de la UE es que la liberalización del comercio y la inversión no es garantía de mejores niveles de vida. La transferencia de recursos es necesaria para permitir a los países con escasos recursos invertir en la infraestructura y los recursos humanos cruciales para la prosperidad a largo plazo. Disminuir la presión financiera en países pobres también beneficia a los países más ricos. En primer lugar, haría de los países en desarrollo socios comerciales más fuertes. Segundo, aliviaría algo de la presión que encaran muchos gobiernos de países en desarrollo para atraer inversión extranjera ofreciendo una fuerza de trabajo explotada y una laxa aplicación de la legislación ambiental, prácticas que afectan los esfuerzos para mantener altos estándares en los países del Norte.

Sin embargo, hay grandes dudas sobre si las subvenciones de desarrollo estilo UE podrían ser aplicadas en la Continente Americano. Mientras Canadá otorga un porcentaje relativamente grande de su PIB a la asistencia para el desarrollo, los Estados Unidos no lo hacen; ocupan casi siempre el último lugar en esta categoría entre los países ricos. Muchos han señalado también que existen límites a los niveles de apoyo que los países más ricos de Europa Occidental están dispuestos a comprometer. Los 10 nuevos estados miembros de la UE no están recibiendo el mismo nivel de apoyo que en el pasado disfrutaron Irlanda, Portugal, Grecia y España. ¿Cómo podemos siquiera imaginar que se comprometan tales sumas a los aún más pobres países del Continente Americano?

Más que intentar duplicar el modelo europeo, el reto es pensar creativamente sobre las formas de transferencia de recursos que serían factibles y adecuadas para esta región. Una rica discusión sobre métodos innovadores para generar fondos de desarrollo está teniendo lugar en el contexto de las Metas del Milenio del Desarrollo (MMD), lanzadas por la ONU en el 2000. Los gobiernos y las instituciones financieras internacionales se han comprometido a tratar de alcanzar estas metas para 2015, incluyendo el objetivo de reducir la pobreza a la mitad. Muchas de las ideas que están en discusión para financiar las MMD's podrían también ser incorporadas en un nuevo tipo de acuerdo continental en las Américas. Hasta arriba en la lista para redirigir los flujos de recursos hacia las naciones pobres están el alivio de deuda y nuevas formas de política impositiva. Las multas a transgresores empresariales podrían ser una fuente adicional de ingresos.

A. Alivio de deuda

En el contexto de las MMD's, los gobiernos de los países ricos están debatiendo propuestas para cancelar la deuda de los países altamente endeudados, principalmente en África. Esta discusión es relevante para las Américas, donde la deuda es un factor principal en la división económica. De acuerdo con el Banco Mundial, 28 países de la región tienen niveles significativos de deuda externa, totalizando US \$776 mil millones en 2003. Más del 70% de la carga de deuda está

concentrada en tres de los países más grandes: Argentina (US \$166 mil millones), Brasil (US \$ 235 mil millones) y México (US \$140 mil millones). Sin embargo, para muchos de los 25 países restantes, los niveles de deuda externa como porcentaje del PIB son enormes. En 2003, cinco países del continente tenían una deuda externa total que excedía el valor de su PIB (Argentina, Belice, Nicaragua, St. Kitts y Nevis, y Uruguay).⁶

Así, en este contexto, sería adecuado incorporar la cancelación o reducción de la deuda externa en todos los futuros acuerdos continentales. Un modelo es la propuesta de la Alianza Social Continental, la cual se basa en la posición del Jubileo Sur. Los principales elementos son los siguientes:

- La cancelación total de la deuda bilateral y multilateral de los países de bajos ingresos.
- Auditorías al origen y legitimidad de las deudas externas restantes. (Las deudas “ilegítimas” se definen como aquéllas a las que no se puede pagar su servicio sin colocar la carga sobre la población empobrecida, las contratadas para propósitos fraudulentos o para proyectos no benéficos, y las que se incrementaron después de que los países del Norte elevaron unilateralmente las tasas de interés.)
- El establecimiento de un panel internacional de arbitraje o corte de bancarrota bajo la ONU para arreglar la cancelación de las deudas ilegítimas.

B. Financiamiento Alternativo Mediante Gravámenes

Para alcanzar las Metas del Milenio del Desarrollo, varios gobiernos han promovido propuestas para generar fondos a través de gravámenes, como complemento a la ayuda oficial para el desarrollo y el alivio de deuda. Los gobiernos de Francia, Brasil, Chile y España enviaron un documento delineando algunas de estas ideas a la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2004. Desde entonces, otros gobiernos se han unido en su apoyo.

El grupo de trabajo internacional que desarrolló esas propuestas afirma que el objetivo sería hacer que todos los países del mundo participen, ya que de otra manera los países participantes podrían perder inversiones frente a los países no participantes. Sin embargo, el grupo también afirma que sería útil iniciar un proceso a nivel regional que pudiera conducir después a una participación más amplia. Señalan que “la mayoría de los avances en la cooperación internacional en décadas recientes han sido realizados por un grupo de países pioneros.”⁷

Por ende, vale la pena explorar la posibilidad de implementar algunas de estas propuestas a nivel regional en el Continente Americano.

1. Gravar el comercio de armas: El gasto armamentista desvía sustanciales recursos financieros, materiales y humanos que podrían ser invertidos en programas sociales. La propuesta específica a discusión en el contexto de las MMD's es colocar un impuesto sobre todas las transacciones de armas pesadas convencionales nuevas o usadas, ya sean domésticas o internacionales. A nivel continental, demandar a los gobiernos pagar un poco más para comprar armas podría generar una importante fuente de recursos para combatir la inequidad.

De acuerdo con el Departamento de Estado los EE.UU., los países de América importaron US \$44.8 mil millones en armas durante el periodo de 1989 a 1999 (el dato más reciente disponible).⁸ Incluso un pequeño impuesto sobre estas adquisiciones de .01% podría generar quinientos millones de dólares para propósitos de desarrollo.

Los 10 Mayores Importadores de Armas en el Continente, 1989-1999

	Millones de US \$ de 1999
Estados Unidos	18,414
Canadá	5,367
Brasil	3,202
Venezuela	2,549
México	2,143
Colombia	1,747
Perú	1,594
Chile	1,506
Ecuador	807
Argentina	785
Bolivia	164
Total del continente	44,802

Fuente: Departamento de Estado de los EE.UU.

2. Gravar las transacciones financieras: El informe conjunto apoya una vieja propuesta de gravar ligeramente las transacciones financieras. De nueva cuenta, aunque de manera ideal el impuesto sería creado a nivel global, también deben ser explorados mecanismos regionales.

3. Coordinación para impedir la evasión fiscal: Uno de los beneficios de la globalización económica para las corporaciones es que crea mayores oportunidades para evadir las responsabilidades fiscales. A través de trucos contables como la transferencia de precios, las corporaciones maximizan las pérdidas de sus subsidiarias en países con altos impuestos y maximizan las ganancias en paraísos fiscales. Un nuevo tipo de acuerdo continental demandaría a los países trabajar juntos para terminar esas prácticas. Los beneficios de estos esfuerzos irían directamente a las arcas nacionales.

C. Multas a Transgresores Empresariales

En el documento “Alternativas para las Américas”, la Alianza Social Continental delinea una propuesta alternativa para llamar a cuentas a las corporaciones por violaciones a los derechos laborales. Bajo su esquema, la Organización Mundial de Comercio monitorearía el cumplimiento de los derechos laborales reconocidos internacionalmente. Los sindicatos y otras organizaciones no gubernamentales podrían presentar reclamaciones contra las violaciones. La OIT investigaría, y si es necesario proporcionaría apoyo para ayudar a obtener la aplicación. Sólo si esta etapa no tiene éxito, sería aplicado un mecanismo de cumplimiento. Si el perpetrador es una compañía específica, enfrentaría multas o sanciones. Aunque la Alianza Social Continental no sugiere esto específicamente en su documento, parece que estas multas podrían ser usadas como otras fuentes de financiamiento alternativo para el desarrollo.

Quedan muchas preguntas sobre cómo usar mejor la transferencia de recursos para reducir la división económica en las Américas. ¿Quién tendría idealmente poder de decisión sobre el mecanismo de transferencia de recursos? ¿Cómo podría ser designado un mecanismo para asegurar que los recursos beneficien a los pobres y apoyen el desarrollo sustentable? ¿Cuáles serían los criterios para recibir los fondos? Se necesita mantener el diálogo para abordar estas y otras cuestiones importantes, pero la experiencia de la UE revela la necesidad de algún tipo de transferencia de recursos en nuestra región.

III. Estándares Sociales y Ambientales

Lo que ha hecho la UE

La UE requiere a sus estados miembros cumplir con altos estándares de derechos laborales, equidad de género, discriminación racial, salud y seguridad, medio ambiente y otras cuestiones. Al establecer un piso para las políticas sociales y ambientales de la región, la UE ha tratado de alentar un camino superior al desarrollo, en lugar de una competencia basada en la explotación en áreas de menores estándares.

Los estándares sociales de la UE han evolucionado y se han expandido a través de los años. En 2000, toda la gama de derechos civiles, políticos, económicos y sociales fue consolidada en un texto, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Aunque la Carta no es en sí misma vinculante, partes de ella son la base de directivas, regulaciones y decisiones de la UE que deben ser transpuestas a las legislaciones nacionales. Pronto toda la carta podrá volverse legalmente vinculante, dado que está incluida en una Constitución propuesta para la UE que está siendo considerada en referendos nacionales.

Mujeres

La UE ha asumido una postura particularmente firme en defensa de los derechos de las mujeres. En los 70, las regulaciones establecieron requisitos de trato igual para hombres y mujeres en el empleo y la capacitación.⁹ Las directivas en los 80 y a principios de los 90 abordaron el trato igual en seguridad social y protecciones para trabajadoras embarazadas.¹⁰ El gobierno irlandés trató de negociar una excepción a la directiva de equidad salarial, pero la solicitud fue rechazada.¹¹ Asimismo en Austria, fue sólo hasta que la UE emitió una directiva sobre licencia materna que los sindicatos austriacos ganaron una larga batalla para obtener ese derecho.¹²

Raza

Además del progreso en cuestiones de género, existe un considerable optimismo de que dos directivas relativamente nuevas tendrán un impacto positivo en la amplia cuestión de la discriminación. Adoptadas en 2000, estas directivas cubren sexo, discapacidad, religión o creencias, orientación sexual, edad, y origen étnico o racial. Una es conocida como la Directiva Racial y otorga protección en educación, seguridad social, acceso a bienes y servicios, y vida cultural. La otra es la Directiva de Empleo, que cubre empleo, autoempleo, condiciones de trabajo, membresía en organizaciones de trabajadores e infiltración. Un impacto que están teniendo los estándares anti-discriminación de la UE es al atender los viejos problemas de racismo contra la población romaní (a veces llamados gitanos), la minoría étnica más grande de Europa. En Eslovaquia, nuevo país miembro, por ejemplo, la UE ha presionado al gobierno para que adopte leyes anti-discriminación para proteger a los romaní de abusos comunes, como la práctica de mandar erróneamente a los niños romaní a escuelas para discapacitados.

Derechos Laborales

La Carta de Derechos Fundamentales incluye extensas protecciones para trabajadores y sindicatos, que abarcan:

-
- El derecho a la seguridad social básica
 - El derecho a la orientación vocacional y a la capacitación
 - El derecho a un contrato laboral escrito
 - Protección contra despido injustificado
 - El derecho a condiciones adecuadas de trabajo
 - El derecho a la salud y la seguridad en el centro de trabajo
 - El derecho a una jornada de trabajo limitada
 - El derecho a vacaciones pagadas
 - El derecho a la igualdad entre ciudadanos de la UE y trabajadores foráneos
 - El derecho a la información y a la consulta en la compañía
 - El derecho a tener sindicatos libres e independientes
 - El derecho a la negociación colectiva

Con respecto a algunos asuntos más controversiales, niveles de salario mínimo y el derecho de huelga, por ejemplo, la UE ha decidido hasta la fecha no emprender acciones. Estas cuestiones fueron dejadas en manos de los gobiernos nacionales.¹³

Medio Ambiente

Las regulaciones de la UE también cubren un amplio rango de cuestiones ambientales, incluyendo estándares de calidad del agua, conservación de la naturaleza, manejo de desperdicios, cambio climático, accidentes industriales, seguridad nuclear y protección contra la radiación, y protección de zonas costeras y urbanas. En todas las políticas relevantes de la UE se requieren evaluaciones de impacto ambiental.

Los críticos afirman que el cumplimiento se ve limitado por el hecho de que la Comisión Europea debe depender de sistemas de reporte ambiental a nivel nacional, de los cuales carecen muchos países.¹⁴ No obstante, hay ejemplos de leyes ambientales de la UE que han tenido un impacto significativo. Por ejemplo, una directiva sobre plantas de gran combustión establece límites en las emisiones que son alcanzados más fácilmente con tecnologías de gas natural más limpio.¹⁵ Esta ley es citada como al menos parcialmente responsable de la reducción de emisiones en el suministro de energía y en sectores de la industria, de 43% y 23% respectivamente, en la pasada década.¹⁶ La Comisión Europea también señala una ley sobre drenaje urbano que ha resultado en una significativa disminución en el número de ríos altamente contaminados. Las descargas de materia orgánica han caído entre 50% y 80% en los últimos 15 años.¹⁷

Los ambientalistas están particularmente esperanzados con dos nuevas regulaciones para reducir riesgos tóxicos, las cuales entrarán en efecto en 2006. Una requerirá a los fabricantes de electrónicos recobrar y reciclar sus productos y la otra requerirá a los manufactureros eliminar un número de sustancias altamente tóxicas de todos los equipos nuevos.¹⁸

Cumplimiento

La experiencia de la UE para hacer cumplir estándares sociales y ambientales básicos ofrece un número de lecciones para las Américas. Muchos dirigentes y representantes de la sociedad civil de países en desarrollo tienen preocupaciones justificables de que cualquier mecanismo de cumplimiento sería manipulado por los países ricos, especialmente los Estados Unidos, para sus estrechos fines proteccionistas.

La UE ha intentado disminuir estas preocupaciones al menos de tres formas. Una es enfatizando el cumplimiento, más que el castigo, y ofreciendo a los países pobres considerable apoyo financiero y técnico para ayudarlos a alcanzar los estándares requeridos. La segunda es que las autoridades responsables del monitoreo y la adjudicación, la Comisión Europea y la Corte Europea de Justicia, son supranacionales, lo cual ayuda a distanciarlas de los intereses nacionales o políticos. Finalmente, los gobiernos acusados de no cumplir reciben generosos plazos de tiempo para corregir los problemas. En muy raros casos se llega al punto en que la Corte Europea de Justicia impone sanciones, las cuales van desde multas hasta el último castigo de expulsión de la UE.

Implicaciones para las Américas

Quizás la lección general más importante de la experiencia de la UE con estándares sociales y ambientales es que estas regulaciones son vitales, pero insuficientes para mejorar significativamente las condiciones de vida y de trabajo en los países pobres. Las regulaciones fuertes son más efectivas cuando se complementan con apoyo financiero y otra asistencia necesaria para su cumplimiento. Este concepto ha estado ausente en gran medida en el debate sobre la integración en las Américas. En los Estados Unidos, un creciente número de dirigentes electos, incluyendo siete de los 8 precandidatos que buscaron la nominación presidencial Demócrata en 2004, apoyaron la postura de que se debe incluir disposiciones laborales y ambientales en los tratados comerciales. Si bien el reconocimiento de que el comercio tiene impactos sociales y ambientales es importante, es necesaria una respuesta mucho más amplia para abordar las preocupaciones sobre el enfoque del gobierno de los EE.UU. de política comercial.

Otra lección importante de Europa es que existen formas de diseñar un proceso para cumplimiento que incluya algunos incentivos positivos para el mismo y esté protegido de la manipulación de los países más poderosos. Si bien no tendría sentido duplicar el enfoque europeo en América, es un ejemplo importante de gobiernos nacionales que aceptan algunos límites a su soberanía en ciertas áreas con el propósito de promover objetivos sociales y ambientales más amplios. Los dirigentes de gobierno y representantes de la sociedad civil del continente deben iniciar un diálogo sobre cómo diseñar mejores mecanismos para elevar los estándares sociales y ambientales en nuestra región. Como en Europa, una parte importante del proceso sería identificar las cuestiones sociales y ambientales específicas en el área que se beneficiarían de ser abordadas a nivel supranacional.

IV. Migración

Uno de los más obvios beneficios de los esfuerzos de la UE por reducir las disparidades es la política de “fronteras abiertas”, la cual otorga a los ciudadanos de la UE el derecho de vivir y trabajar en cualquier estado miembro. Estas políticas no han estado exentas de controversia. Durante las primeras negociaciones sobre la inclusión de los “cuatro pobres”, hubo un gran temor de una “fuga de cerebros”, principalmente de España y Portugal.

Cientos de miles de trabajadores españoles y portugueses ya habían buscado empleo en las regiones manufactureras de Francia, Alemania y Suiza. Por ello, cuando ambas naciones ibéricas se volvieron miembros oficiales en 1986, la UE pospuso su derecho a la libre movilidad laboral hasta 1991. Durante esta fase de transición, los fondos estructurales y otros apoyos de la UE, combinados con un repunte en la inversión extranjera directa privada, ayudaron a mejorar las

oportunidades económicas y los estándares sociales hasta el punto en que la presión de la emigración amainó.

En marcado contraste con las predicciones previas a su entrada en la UE, España y Portugal no sólo no inundaron el resto de la Unión con inmigrantes, sino que se volvieron países importadores de mano de obra. Los españoles y portugueses que una vez buscaron trabajo en Europa del Norte encontraron mayores oportunidades de empleo en casa. En España, los niveles netos de migración cayeron 90% del periodo 1962-64 al periodo 1990-94.¹⁹ Además, los trabajadores incapaces de encontrar trabajo en España pudieron permanecer en sus comunidades debido a los mayores niveles de protección social.²⁰

En toda la UE, los niveles de migración son bajos. Eurostat reporta que en el periodo 1990-92, la migración neta anual en la UE fluctuó entre 1.3 y 3.5 habitantes por cada 1,000.²¹

Debe notarse que la apertura de la UE a los inmigrantes no se extiende a los que provienen de estados no miembros y que de hecho las barreras para entrar desde fuera de la UE son altas. La vasta mayoría de las solicitudes de asilo son rechazadas por los gobiernos miembros de la UE. Como resultado, miles de inmigrantes son forzados a vivir en Europa sin documentos y están sujetos a la difundida explotación.

Sin embargo, la UE pronto estará permitiendo la libre movilidad laboral de migrantes de los 10 nuevos estados miembros de Europa del Este. Como en los 80, otra vez hay preocupaciones sobre el potencial impacto de las fronteras abiertas con países cuyos actuales niveles salariales son menores que los de los países miembros. De hecho, la brecha en el ingreso per cápita entre estados actuales y nuevos es mucho mayor que durante la expansión a los “cuatro pobres”. En consecuencia, la UE está permitiendo otra vez un periodo de transición de hasta siete años (hasta 2011) durante el cual los actuales países miembros podrán restringir la migración de los nuevos países miembros.

Implicaciones para las Américas

Sería ingenuo afirmar que los países del Continente Americano podrían adoptar una política de fronteras abiertas en cualquier momento en el futuro cercano. Pero la lección general de la experiencia de la UE es la importancia de establecer un plan para avanzar hacia la posibilidad de las fronteras abiertas a través de elevar los niveles de vida en los países más pobres. Los nuevos países miembros de la UE de Europa Oriental tienen un plan de transición de siete años. Quizás en nuestra región se necesitaría un plan de transición de 20 años. Pero sería mucho mejor que la situación actual. Aunque algunos países en desarrollo han tratado de plantear la cuestión migratoria en el contexto de las negociaciones comerciales, los Estados Unidos han rechazado estas propuestas, excepto por el otorgamiento de algunas visas adicionales para profesionales. Mientras tanto, los contribuyentes estadounidenses gastan miles de millones cada año en esfuerzos para bloquear a personas de México y otros países pobres en busca de oportunidades económicas en los Estados Unidos. Y aunque la militarización de la frontera ha hecho más peligroso para la gente cruzar ilegalmente, los niveles de inmigración siguen subiendo.

V. Agricultura

Lo que ha hecho la UE

Sobre esto, quizás el tema más controversial en las pláticas del Área de Libre Comercio de la Américas, la pasada experiencia de la UE ofrece pocas lecciones. Por las primeras dos décadas, el enfoque de la UE se centró en aumentar las cosechas y los niveles de producción. Ello exacerbó el problema de los masivos excedentes que bajaron los precios de mercado de muchas mercancías. También alentó prácticas de cultivo intensivo que tuvieron sustanciales impactos negativos sobre el medio ambiente. A través de los años, las políticas agrícolas de la UE han pasado por numerosas reformas, en parte para alentar mejores prácticas ambientales.

Pero a pesar de tantos cambios, continúa habiendo fuertes cuestionamientos sobre si las exorbitantes sumas gastadas en la política agrícola de la UE valen la pena. Entre 1963 y 2001, la UE gastó US \$870 mil millones en la agricultura, principalmente en apoyar precios, el costo de comprar y almacenar excedentes, y pagos directos a los productores. Ahora están disponibles cantidades menores para medidas vinculadas al desarrollo ambiental y rural. La agricultura representa casi la mitad del presupuesto anual de la UE, por debajo del 70% que fue en el pasado. Pero aunque los niveles de gasto han bajado, los críticos arguyen que los subsidios son aún demasiado altos, particularmente porque hacen difícil para los productores de países en desarrollo competir con los productores europeos.

Además, a pesar del gasto masivo, la UE también ha experimentado un rápido declive en el número de pequeñas granjas, dado que los subsidios benefician desproporcionadamente a los grandes productores. Todos los estados miembros de la UE han experimentado una significativa caída del empleo agrícola, con las granjas pequeñas declinando más rápidamente. Debido al vínculo ente pagos y producción, el mayor 20% de las granjas ha recibido 70% de los subsidios.

Implicaciones para las Américas

Aun si los resultados hubieran sido más positivos, no sería realista proponer un enfoque tan costoso hacia la política agrícola en las Américas. Sin embargo, los intentos más recientes para reformar la política agrícola de la UE, aunque sea demasiado pronto para juzgar, podrían probar ser más fructíferos. Estos cambios se han centrado en desvincular los subsidios de la producción y condicionarlos al respeto por el medio ambiente y otros estándares. La UE también está planeando recortar los pagos a los grandes productores. Estas reformas pueden informar el debate en la región americana, donde la agricultura en pequeña escala sigue siendo muy significativa en términos de empleo, así como del bienestar social, ambiental y cultural. Como la UE, el Continente Americano debe reconocer que el incremento de las exportaciones y otras políticas de liberalización comercial no resolverán el serio problema que enfrenta la población rural.

VI. Participación Pública

La UE está más avanzada que cualquier otra región del mundo en ofrecer un papel oficial a la sociedad civil en el diseño de políticas. Como lo describe el autor estadounidense Jeremy Rifkin, mientras que los sistemas políticos de la mayoría de las naciones están dominados por los dos polos del gobierno y el mercado, las políticas de la UE operan entre tres vértices: el comercio, el gobierno y la sociedad civil. Aunque reconoce debilidades en el sistema, Rifkin afirma que “el giro de la política de dos sectores a la de tres representa un progreso radical en la evolución de la vida política, con profundas implicaciones sobre cómo los seres humanos organizamos nuestro futuro.”²²

Tres de las instancias más significativas para los aportes de la sociedad civil son:

-
- **El Comité Económico y Social Europeo**, que está integrado por representantes de empleadores, trabajadores y otros sectores de la sociedad civil de cada estado miembro y proporciona comentarios a la Comisión Europea sobre cuestiones económicas y sociales.
 - El **proceso de cooperación social**, en el cual sindicatos y grupos patronales desarrollan propuestas conjuntas para iniciativas de la UE. Algunos de estos acuerdos han conducido a la elaboración de legislación de la UE, como la de licencia maternal y trabajo de medio tiempo.
 - **Consejos Europeos de Trabajo**, que representan a empleados de compañías trasnacionales de la UE en consultas legalmente mandatadas con los empleados a nivel de la compañía. Como mínimo, los empleadores deben otorgar a los CET's el derecho de reunirse con la gerencia central una vez al año para recibir información relativa a la situación financiera de la firma y los planes de nuevas tecnologías, transferencias de producción, fusiones y despidos. en algunos casos, el acuerdo otorga derechos expandidos. Por ejemplo, la francesa Danone debe considerar propuestas sindicales para evitar despidos e intentar transferir trabajadores a otras posiciones antes de despedirlos.²³ En todos los casos, la corporación debe cubrir los gastos operativos de los CET's

A la fecha, los CET's no han desarrollado todo su potencial. No todas las firmas que técnicamente han sido requeridas de tener CET's han cumplido, y en la mayoría de los casos los acuerdos ofrecen apenas lo mínimo. No obstante, los CET's ofrecen algunas oportunidades importantes para que los trabajadores reúnan información que podría ser útil en su negociación colectiva nacional y para influenciar las reestructuraciones corporativas. También ofrecen oportunidades a los trabajadores empleados en la misma compañía en diferentes países para construir solidaridad y estrategias coordinadas.

Implicaciones para las Américas

Uno de los factores del proceso del ALCA fue la falta de una consulta significativa con la sociedad civil. El comité respectivo establecido como parte del proceso de negociación del ALCA fue ampliamente criticado por ser sólo un “buzón de correo”, dado que solicitaba aportes del público, pero no tenía obligación de responder. No había nada en el borrador del ALCA que asegurara un papel continuo de la sociedad civil tras la entrada en vigor del tratado. A nivel de las compañías, el borrador del ALCA no ofrecía ningún derecho de consulta para los trabajadores.

Si bien todos los mecanismos de participación pública de la UE tienen sus deficiencias, al menos hicieron algún progreso hacia la creación de un marco institucional para asegurar que las políticas reflejen algún consenso público. Todo esfuerzo futuro para desarrollar acuerdos continentales deber aprender de estos ejemplos para construir mecanismos de participación de la sociedad civil.

VII. Conclusión

Existen muchas razones justificables para ser escépticos con la idea de aplicar lecciones de la UE en América. Primero, la UE no es perfecta; aunque sus instituciones y tratados están diseñados

para garantizar un equilibrio entre los intereses económicos y sociales/ambientales, a menudo las fuerzas del mercado prevalecen. En años recientes, ha habido un grado de preocupación pública particularmente sobre las estrictas normas presupuestales de la UE, las cuales han forzado a muchos gobiernos nacionales a hacer recortes de gasto que han dañado a los pobres. Además, es importante señalar que la propia UE no ha tratado de aplicar los aspectos innovadores de su enfoque de integración en sus negociaciones comerciales con países de América Latina, como México y el Mercosur. De hecho, la política comercial de la UE hacia países más pobres fuera de Europa no ha sido muy diferente de la que ha estado siguiendo el gobierno estadounidense.

Segundo, existen comprensibles razones para cuestionar si las lecciones de Europa pueden ser aplicadas en una región que es diferente en muchos sentidos. Como afirmó el ex presidente Carter, la UE evolucionó desde las cenizas de la Segunda Guerra Mundial, una experiencia que afortunadamente no hemos tenido en nuestro continente. La brecha entre ricos y pobres es mucho más amplia en nuestra región. Mientras Letonia, el país más pobre en la expandida UE, está casi a la par que México, Argentina, Chile y Costa Rica, es rica comparada con Haití, Nicaragua y Bolivia. Las inequidades son también más profundas dentro de los países del Continente Americano.

No obstante, la UE ofrece importantes lineamientos para enfrentar muchos de los retos de nuestra región, particularmente las inequidades que siguen creciendo entre nuestras naciones y nuestros pueblos. Las lecciones del experimento de casi 50 años pueden informar a una discusión revigorizada en torno a la estrategia cooperativa de largo plazo para un desarrollo justo y sostenido en el Continente Americano. Dado el vacío creado por el fracaso del ALCA, este es un momento oportuno para aprender de la experiencia europea y empezar a establecer un curso de acción nuevo y más equitativo para el futuro de América.

NOTAS

¹ Hemispheric Social Alliance, “Alternatives for the Americas,” December 2002 version in English and Spanish, see: <http://www.art-us.org/>. Venezuelan Government, “ALBA,” see: <http://www.alternativabolivariana.org/>.

² Sarah Anderson and John Cavanagh, “Lessons of European Integration for the Americas,” Institute Policy Studies, February 26, 2004. see: <http://www.ips-dc.org/EUlessons/index.htm>

³ Transcript of a May 5, 2004 conversation between Kirchner and Paul Krugman published on the web site of the North American Congress on Latin America (NACLA). See: <http://www.nacla.org/bodies.body76.php>.

⁴ European Commission Regional Policy web site: http://europa.eu.int/pol/reg/overview_en.htm

⁵ European Commission, “Third Report on Economic and Social Cohesion,” 2004, p. xviii.

⁶ Calculated by the authors based on data in World Bank, World Development Indicators online.

⁷ Group de travail sur les nouvelles contributions financiers internationaux, “Rapport à Monsieur Jacques Chirac Président de la République,” (English version), December 2004, p. 49. See:

http://www.diplomatie.gouv.fr/actual/pdf/landau_report.pdf.

⁸ Based on data in U.S. Department of State, “World Military Expenditures and Arms Transfers,” February 6, 2003.

⁹ Council Directive 75/117/EEC of 10 February 1975; Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976.

¹⁰ Council Directive 86/378/EEC of 24 July 1986; Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992.

¹¹ Press Release, Joan Carmichael, Assistant General Secretary of the Irish Confederation of Trade Unions, Comments to Launch the Congress Campaign for a Yes Vote in the Nice Referendum (Sept. 16, 2002).

¹² Gerda Falkner, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne & Simone Leiber, Institute for Advanced Studies, Vienna, *A Europeanization of Governance Patterns in Smaller European Democracies?* 8th Biennial plan International Conference, European Union Studies Association, Mar 27-29, 2003, available at <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/socialeurope/downloads/FalknerLeiberEUSA2003.pdf>.

¹³ Lance Compa and Lowell Turner, “Paths to Global Social Regulations—What Can Americans Learn from the European Union?” in *European Integration as a Social Experiment in a Globalized World* by Reiner Hoffman, et al (Duesseldorf: Hans-Boeckler-Stiftung, 2003).

¹⁴ Christopher Demmke, *Towards Effective Environmental Regulation: Innovative Approaches in Implementing and Enforcing European Environmental Law and Policy*, JEAN MONNET CENTER, N.Y.U. SCH. L., 2001, available at <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010501-01.html>.

¹⁵ Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants, OJ (L 309) 1. available at <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l28028.htm>.

¹⁶ European Environment Agency, *Energy and Environment in the European Union*, 2002, at 30, available at http://reports.eea.eu.int/environmental_issue_report_2002_31/en/eni-env.pdf.

¹⁷ European Commission, *Global Assessment: Europe’s Environment: What Directions for the Future?* 2000, at 12, available at http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/99543_en.pdf.

¹⁸ Elizabeth Grossman, “New European Regulations May Reduce Toxic Hazards Around the Globe,” *Yes! A Journal of Positive Futures*, Spring 2004.

¹⁹ Norbert Fiess and Marco Fugazza, “European Integration: A Review of the Literature and Lessons for NAFTA,” background paper for Daniel Lederman, et al, “Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean Countries” (Washington, DC: World Bank, December 2003), p. 16.

²⁰ Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin, and James F. Hollifield, editors, *Controlling Immigration: A Global Perspective* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1994), pp. 331-332.

²¹ Eurostat, “Net migration, including corrections,” <http://europa.eu.int/comm/eurostat>.

²² Jeremy Rifkin, *The European Dream: How Europe’s Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream* (New York: Penguin, 2004, p. 234.

²³ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, “Bargaining at European Level? Joint Texts Negotiated by European Works Councils,” 2001, p. 71.