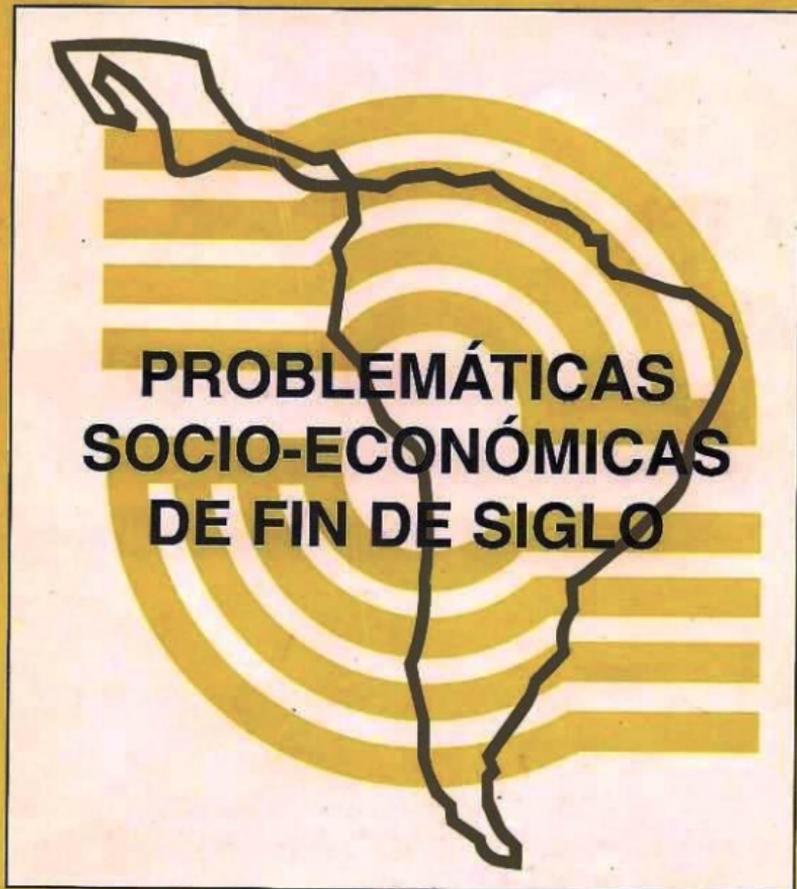


APORTES

para la Integración Latinoamericana

AÑO VI - Nº 6

NOVIEMBRE 2000



INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

APORTES

para la Integración Latinoamericana

Año VI - Nº 6

Septiembre de 2000



**PROBLEMÁTICAS
SOCIO-ECONÓMICAS
DE FIN DE SIGLO**

**INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA**

Queda hecho el depósito que prescribe la ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial sin la autorización del Instituto de Integración Latinoamericana o la correspondiente cita de su fuente.

D.N.D.A. 62816
I.S.S.N. 1515-5390

Sede La Plata: Calle 10 N° 1074 - CP:1900. La Plata. Tel/fax (54-221) 4213202 / 423-6458
Dirección Postal: Calle 33 N° 1209 - CP: 1900. La Plata
<http://www.jursoc.unlp.edu.ar/foinstitutos/index.html>

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

Presidente: Ing. Luis Julián Lima

Vicepresidente: Prof. Alberto Dibbern

Secretario General: Dr. Guillermo Tamarit

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Decano: Dr. Miguel Ángel Marafuschi

Vicedecano: Dr. Ramiro Pérez Duhalde

Secretario Académico: Dr. Claudio Castagnet

INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Directora: Dra. Noemí Beatriz Mellado

Secretario: Dr. Luis Manuel Urriza

**MAESTRÍA EN INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
ESPECIALIZACIÓN EN POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN**

Directora: Dra. Noemí Beatriz Mellado

Secretarios: Dr. Marcelo Halperín
Dr. Sergio Palacios

APORTES
para la Integración Latinoamericana

**Publicidad periódica propiedad del
Instituto de Integración Latinoamericana**

Comité Asesor: Referato

José María Aragao
Adolfo Dorfman
Aldo Ferrer
Marcelo Halperín
Hélio Jaguaribe
Iris Mabel Laredo
Germánico Salgado Peñaherrera (†)
Juan María Vacchino

Directora:

Noemí Beatriz Mellado

Secretaría de Redacción:

Rita Marcela Gajate
Mirta Estela Miranda
Luis Manuel Urriza

Los miembros del Instituto de Integración Latinoamericana dedicamos este número de la revista a la memoria de los doctores Franco Montoro y Germánico Salgado Peñaherrera con el afecto, respeto y admiración que merecen quienes fueran nuestros guías, colaboradores y amigos.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	pág. 9
PARTICIPAÇÃO DO SETOR AUTOMOTIVO NO MERCOSUL. O CASO DA INDUSTRIA ARGENTINA E BRASILEIRA por <i>Vanesa Marx</i>	pág. 15
LA POLÍTICA DE TRANSPORTE DE LA UNIÓN EUROPEA POR SUS CONTENIDOS ESENCIALES por <i>Pablo Martín Urbano</i>	pág. 21
LA MUNDIALIZACIÓN DE LA CUESTIÓN LABORAL Y EL RÉGIMEN DEL COMERCIO INTERNACIONAL: ¿ES POSIBLE UNA CONVERGENCIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA CLÁUSULA SOCIAL? por <i>Lincoln Bizzozero</i>	pág. 39
ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN EL CONTINENTE por <i>Verónica S. E. Zallocco</i>	pág. 53
ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS SISTEMAS DE SALUD EN LOS ESTADOS UNIDOS Y EN LA ARGENTINA: LECCIONES PARA SU REFORMA por <i>Eleanor Kinney</i>	pág. 67
INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA	
Labor desarrollada por el Instituto de Integración Latinoamericana: año 1999	pág. 85
Labor desarrollada por el Instituto de Integración Latinoamericana: año 2000	pág. 91
Programación de Actividades del Instituto de Integración Latinoamericana: año 2001	pág. 95

PRESENTACIÓN

En un mundo interconectado, el vigor del proceso de globalización en curso plantea, al mismo tiempo, desafíos y la imposibilidad de permanecer aislado del sistema internacional, limitando el accionar individual de las naciones, de allí la necesidad de la integración de nuestros pueblos.

Los procesos de transformación socioeconómicos y políticos mundiales, que se inician a partir de la década de los setenta, configuran el marco para una creciente interdependencia en el sistema internacional con consecuencias sobre las sociedades en términos de transmutaciones políticas, sociales y económicas. El enfrentamiento de las nuevas condicionalidades derivadas del contexto externo como así también de la situación económica y social regional imponen respuestas a esta realidad no sólo por parte de los gobiernos sino también por parte de la sociedad a través de su comunidad científica. De allí que la percepción y la valoración de esta realidad jueguen un papel determinante en la elección de los modelos nacionales y regionales para enfrentar tanto los problemas como las disyuntivas que genera.

A través de este nuevo número se pretende brindar un aporte multidisciplinario a los desafíos que plantea este mundo global:

En el artículo "Participação do setor automotivo no Mercosul. O caso da industria argentina e brasileira" la autora, Vanesa Marx, realiza una descripción histórica del contexto legal en el que se ha desarrollado la industria automotriz de Argentina y Brasil en el ámbito del Mercosur, para luego plantear sus perspectivas regionales a partir de la armonización de políticas. Este trabajo se enmarca en la tesis con la que obtuvo su título de Magister en Integración Latinoamericana.

Por su parte, Pablo Martín Urbano, de la Universidad Autónoma de Madrid, profesor visitante de la Maestría en Integración Latinoamericana, en "La política de transporte de la Unión Europea por sus contenidos esenciales", analiza la política común de transportes (PCT) en cuanto a su alcance, los objetivos perseguidos y perspectiva futura.

Lincoln Bizzozero, profesor de la Universidad de la República, Uruguay, en "La mundialización de la cuestión laboral: ¿es posible una convergencia para la implementación de una cláusula social?" analiza los debates originados en la necesidad de establecer un conjunto de derechos laborales mínimos y esenciales como base del comercio internacional, en un contexto de creciente internacionalización que condiciona al mercado laboral.

En el trabajo titulado: "Algunas reflexiones sobre cooperación internacional para la lucha contra el narcotráfico en el continente", Verónica Zallocco, alumna de la Maestría en Integración Latinoamericana, plantea y analiza una de las problemáticas del actual contexto internacional, efectuando su abordaje desde la perspectiva de la cooperación internacional.

Por último, Eleanor Kinney aborda como objeto de estudio a los sistemas de salud a través de un análisis comparativo entre el argentino y el de Estados Unidos. Ello le permite identificar las ventajas, desventajas y problemáticas que ambos presentan con vistas a su eventual reforma y a una verdadera protección del derecho a la salud, por lo que acertadamente su artículo se titula "Análisis crítico de los sistemas de salud en los Estados Unidos y en la Argentina: lecciones para su reforma". La Dra. Kinney, de la Universidad de Indiana, desarrolló su estadía científica, en el período 1999-2000, en el Instituto de Integración Latinoamericana, en carácter de becaria de la Comisión de Intercambio Educativo entre los Estados Unidos y la Argentina (Fulbright), alcanzando los resultados que sumariamente se exponen en este artículo.

FUNIAL

Fundación Integración de América Latina

Calle 10 N° 1074 e/ 54 y 55 - La Plata

Tel/fax (54-221) 4213202 / 423-6458

La Fundación tiene como objetivo brindar apoyo y colaboración a todas las actividades del Instituto de Integración Latinoamericana

BASE DE DATOS

Disponible en diskettes: series estadísticas Regionales, Nacionales, Provinciales y Locales sobre

- Indicadores Socioeconómicos
- Empresas Exportadoras
- Empresas Industriales
- Zonas Francas Latinoamericanas
- Sectores Productivos
- Sectores Lechero y Máquinas-herramientas

CURSOS Y SEMINARIOS

Se realizan mensualmente cursos sobre

- Idioma Portugués
- Curso Básico de Economía para No Economistas (dirigido a Empresarios, Funcionarios, Sindicalistas y Estudiantes)

INFORMES Y ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS

La Fundación cuenta con un Equipo multidisciplinario de Investigadores que realizan diagnósticos y evaluaciones prospectivas sobre la dinámica económica y social Regional, Nacional, Provincial y Local

ASESORAMIENTO TÉCNICO

Se brinda asesoramiento técnico a empresas sobre comercio Exterior y mercados alternativos

CAPACITACIÓN

Se dictan Cursos breves a solicitud de Organismos y Empresas

E-MAIL

integra@netverk.com.ar

LOS AUTORES

Vanesa Marx: Abogada. Especialista y Master en Integración Latinoamericana egresada del Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

Pablo Martín Urbano: Doctor. Profesor titular de Estructura Económica y Economía del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Madrid.

Lincoln Bizzozero: Coordinador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República; Investigador Nacional -CONICYT; Profesor del Instituto Artigas de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay.

Verónica S. E. Zallocco: Abogada. Especialista en Políticas de Integración y Maestrando en Integración Latinoamericana por el Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Eleanor D. Kinney: Doctora en Derecho y Master en Salud Pública. Co-directora del Centro de Derecho y Salud de la Universidad de Indiana. Durante 1999 y 2000 realizó una estadía de investigación en el Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

PARTICIPAÇÃO DO SETOR AUTOMOTIVO NO MERCOSUL. O CASO DA INDUSTRIA ARGENTINA E BRASILEIRA*

Vanesa Marx

SUMARIO: 1. Introdução. 2. O contexto legal: os regimes automotivos da Argentina e do Brasil. 3. O comportamento da indústria automotiva na Argentina e no Brasil. 4. Conclusões. Bibliografía

SÍNTESIS: El presente trabajo aborda la influencia de la globalización y la regionalización en la intensificación de los flujos de inversión de capital de las industrias automotrices del Mercosur, particularmente las de Argentina y Brasil, así como la transnacionalización del capital y las formas de cooperación e intercambio de este sector dentro del mercado regional, subrayando a la estabilidad en las economías de los países como factor decisivo para la instalación de esas industrias.

Se aprecian diferencias en los objetivos de los regímenes automotrices de Argentina y Brasil, así como en la voluntad política de los gobiernos en regular la materia separadamente y, al mismo tiempo, en concretar un régimen común de este sector en el Mercosur. La falta de normas comunes que regulen la materia en el ámbito del Mercosur contrasta con la voluntad del empresario en innovar, cooperar e intercambiar sus productos.

En su parte final, este trabajo describe los aspectos importantes de este tema que están siendo desarrollados en el Mercosur y las insuficiencias normativas que aún deben ser subsanadas.

I. Introdução

O comportamento atual da indústria automotiva é o de ser uma indústria globalizada, ou melhor, transnacionalizada. As estratégias de gestão, juntamente, com a tecnologia, aceleraram o processo de inserção de tal indústria nos países do Mercosul.

Atualmente as peças e insumos são comprados em qualquer parte do mundo e levados ao local onde o automóvel deverá ser montado. Com isso, podemos dizer que a indústria automotiva é o reflexo direto do fenômeno da globalização e também pólo de desenvolvimento, pois quando ela se instala em um determinado local, conseqüentemente, estimula a criação de empresas satélites no seu entorno, que irão abastecê-la.

Com a formação do Mercosul e as estratégias para estabilizar a economia, as indústrias automotivas passaram a concentrar a sua atenção na região e aumentar os investimentos. A Argentina e o Brasil aumentaram nos últimos anos a renda per capita dos seus habitantes, fazendo crescer consideravelmente o mercado potencial do Mercosul.

A regionalização provocou um aumento do mercado e a eliminação das fronteiras e, desta forma, as empresas passaram a pensar no Mercosul e não em cada país isoladamente.

* Este artículo constituye una síntesis de la tesis realizada por su autora con la que obtuvo el título de Magister en Integración Latinoamericana por el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata.

2. O contexto legal: os regimes automotivos da Argentina e do Brasil

Com a difícil situação da década de oitenta, muitas empresas automotivas retiraram-se da Argentina. Na década de noventa essa indústria passa a apresentar uma organização com novos padrões estruturais e de funcionamento. Estes fatores devem-se ao Plano de Conversibilidade, ao de estabilização na economia e de mudança no marco regulatório setorial desde 1990 (Decreto n.º 2677/91 e 1179/94). As vendas aumentaram 20,6% entre 1993 e 1994, e o principal motivo foi o acréscimo na demanda doméstica do mercado local, relativamente protegido e a venda de veículos importados com taxas diferenciadas. (CENIT, 1995, pág.24) O excesso da demanda teve que ser preenchido com importações, vindas na sua maioria do Brasil, sob um sistema de compensação. Cabe destacar que neste momento as exportações eram até então irrelevantes.

Desde 1991 foram estabelecidas quotas para importar veículos terminados para as montadoras que já estavam estabelecidas na Argentina. As mesmas podiam importar veículos com uma tarifa de 2%, diferenciando-se das empresas que não estavam estabelecidas no país que deveriam pagar uma tarifa de 20%, para o mesmo fim. O Regime Automotivo Argentino de 1991 determinou que as exportações deveriam compensar as importações, a fim de modernizar e ampliar o parque produtivo. Este regime foi prorrogado até 1999, ampliando seus incentivos e flexibilizando as condições de compensação. Ele estabelece que o conteúdo importado deve ser de 40% para veículos leves, de 42% para veículos pesados e pode ser acrescentado 10% a mais de componentes importados pelo período de um ano, para o caso de veículos novos. As montadoras deveriam ser reconvertidas e deveria haver um comércio compensado a nível de firma. Cada dólar obtido pelas exportações de veículos terminados considera-se como: U\$S 1,20 para calcular a balança comercial de cada companhia; 30% do valor do investimento em ativos fixos de origem nacional podem ser considerados como exportação; 25% dos produtos gerados pelas empresas de autopeças independentes deve estar contido nos produtos terminados para as exportações desses veículos e um direito de importação de 2% para as autopeças e veículos ingressados ao país pelas empresas automotoras sob o sistema de comércio compensado. O direito de importação básico era de 20% para os automóveis e de 15% para os veículos comerciais. A taxa de importação era de 18% para os veículos que não são produzidos no país, devendo ser compensada com exportações de autopeças para veículos vendidos com as marcas comerciais do país de origem da firma, de suas subsidiárias ou de seus representantes autorizados.

Em 1994 houve um déficit comercial no setor, pois as empresas não conseguiram compensar as suas importações. Em 1995 a produção de automóveis foi 30,2% menor do que em 1994. As vendas no mercado interno de veículos nacionais e importados diminuíram 35,5%, enquanto que as exportações aumentaram 41,2% em comparação a 1994. (ADEFSA, 1995).

Em outubro de 1996, a produção nacional registrou um aumento de 42,6% e um acréscimo de 49,3% comparado a outubro de 1995. As exportações tiveram um aumento de 49,5% em relação a setembro de 1996. (ADEFSA, 1996).

No ano de 1997, a indústria automotiva argentina apresentou um bom desempenho com um aumento das exportações de veículos para o Brasil.

Por outro lado, em 1990, o Brasil começou a abrir o seu mercado para as importações de veículos, pois sua indústria estava atrasada frente a indústria automotiva mundial. A abertura obrigou

as empresas a serem mais competitivas e com isso, as mesmas passaram a renovar seus modelos. A modernização trouxe consigo a redução dos componentes nacionais nas peças e conseqüentemente, as empresas de autopeças tiveram que melhorar sua qualidade e produtividade.

Pode-se dizer que o Brasil apresentou várias fases na sua política industrial automotiva:

a) A abertura de 1990: através das Diretrizes da Política Industrial e de Comércio Exterior que dava poder ao Estado para fixar regras claras e estáveis e ao setor privado para ser o agente do processo produtivo. Os principais objetivos deste plano eram: aumentar a eficiência da produção para competir internacionalmente, consolidar a estabilidade econômica e começar um processo sólido de desenvolvimento sustentável. Isso foi feito através de uma redução tarifária que deveria chegar em 1994 a 34,4% (em 1990 a tarifa era de 85%). Em 1991 é definido o Programa de Competitividade Industrial para estimular o progresso técnico para o setor de autopeças, apoiar a internacionalização destas mesmas empresas, revisar os programas das concessionárias e avaliar a aplicação do IPI.

b) Acordo setorial de 1992: foi o acordo feito pela indústria automotiva que pretendia promover o crescimento do setor, estabelecer regras para a abertura do mercado, modernizar as relações de trabalho e adequar a carga tributária. Com isso houve uma redução de 22% nos preços, manutenção do nível de emprego, elaboração de um projeto para incentivar as exportações, financiamento para a compra de veículos pesados e discussão para os planos de poupança.

c) Acordo setorial de 1993 e a criação do "Carro Popular": este novo acordo setorial reduziu as tarifas do IPI para os veículos populares, reduziu o ICMS e também corrigiu os salários dos trabalhadores. O "carro popular" é um automóvel isento de impostos e que deve ser vendido a um preço inferior no mercado (ao redor de R\$ 7000) e deve ter um índice mínimo de 70% de nacionalização. Para exemplificar os modelos deste tipo de carro temos o Uno Mille da Fiat, o Corsa Wind da General Motors, o Gol 1000 da Volkswagen e o Escort Hobby 1000 da Ford.

d) Acordo setorial de fevereiro de 1995: foi o terceiro acordo setorial que apresentou uma redução nos preços para apoiar a estabilização, privilegiar os planos de investimento, regular o comércio exterior, melhorar a competitividade da produção nacional e revisar a renúncia fiscal que o governo vinha fazendo. Houve um acréscimo da tarifa aduaneira que passou de 20% a 32%, a qual tinha como objetivo frear a importação de veículos, proibir a importação dos mesmos e de autopeças usados, e finalmente, reembolsar o exportador dos pagamentos feitos nas contribuições sociais.

e) Regime de Comércio Exterior e Investimentos: foi estabelecido em julho de 1995 pela Medida Provisória n.º 1073, constituindo o novo Regime Automotivo Brasileiro, que pretendia reduzir os custos da produção doméstica, aumentar os investimentos, expandir a exportação do setor e melhorar a situação da balança de pagamento. Houve uma redução da tarifa de importação de bens de capital novos, de matérias primas, peças e componentes de 18% a 2% até dezembro de 1999, com limites para as importações que seriam fixadas pelo governo. Deveria ser observado o índice médio de nacionalização previstos nos acordos internacionais onde o Brasil é signatário e seria outorgado um tratamento especial para as novas empresas ou já radicadas, que se instalassem no Brasil. Foram estabelecidas quotas para a importação de veículos de passageiros e de uso misto, caminhonetes, furgões, pick ups, veículos de transporte de mercadorias, peças e componentes. Este regime foi criado para incentivar novos investimentos diretos no Brasil.

Os regimes automotivos dos dois países apresentam diferenças marcantes, como podemos ver na citação de Galperín (1995, pág.23) : "Existem diferenças entre os dois regimes, o argentino e o brasileiro. O regime argentino limita mais a importação de veículos beneficiando as montadoras já radicadas (tarifa de importação de 2%, enquanto que as que não estão radicadas pagam 50%) e também outorga um tratamento explícito mais favorável ao comércio intra - mercosul (as peças importadas do Brasil são consideradas nacionais para efeitos de cumprimento do índice de conteúdo local e cada dólar de exportação de peças é computado como U\$S 1,20 para compensar a importação das mesmas, ao Brasil), enquanto que o regime brasileiro não especifica nada ainda sobre esses dois temas. O regime brasileiro oferece maiores estímulos ao investimento, outorga às empresas do setor uma tarifa preferencial para a importação de bens de capital novos e estabelece benefícios especiais que reduzem a base do imposto sobre os lucros, incentiva a localização de novas plantas, tanto de empresas novas como já radicadas (tem um prazo de 36 meses para alcançar o índice de conteúdo local, um prazo maior para cumprir com os mecanismos de compensação e o índice de nacionalização não é aplicado para a produção de bens para a exportação) e por último, protege mais o setor de autopeças e de bens de capital".

3. O comportamento da indústria automotiva na Argentina e no Brasil

Existe, por parte deste setor, um dinamismo de reconversão e intensa articulação regional. Há um grande intercâmbio entre as montadoras e um acréscimo nas exportações para o mercado regional, principalmente da Argentina para o Brasil. As montadoras pretendem especificar sua produção em modelos, onde alguns seriam produzidos na Argentina e outros, no Brasil, como é o caso da Ford que estava produzindo, em 1997, o modelo *Escort* para o mercado regional na Argentina e o modelo *Fiesta* para o mesmo mercado no Brasil.

Podemos dizer que o Mercosul é fundamental para o setor automotivo na determinação de futuros investimentos.

Conforme pesquisa feita a nove empresas automotivas na Argentina ficou demonstrado que dentro do Mercosul 29 % delas vinculam-se somente com o Brasil e 29% com todos os países do bloco.(Marx, 1997, pág.97) A totalidade das empresas automotivas consultadas acreditam na possibilidade de aprofundar ou ampliar as atividades destinadas ao Mercosul, sendo que 40% delas acreditam poder exportar mais e 30% delas o fazem por complementação e intercâmbio de produtos. (Marx, 1997, pág.100)

Pode-se notar que as empresas apostam no Mercosul aplicando estratégias conjuntas de complementação e intercâmbio, apesar da inexistência de um regime comum para este setor. O regime automotivo conjunto assinado em 1996, diz que reconhecerá a vigência dos dois regimes automotivos, onde os veículos terminados e as peças terão livre acesso ao mercado com tarifa de 0% em 1999. A pesquisa mostra que as empresas estão avançando muito rápido em relação ao Mercosul, formulando estratégias e reinvestindo capitais sem esperar que as regras comuns sejam concretizadas.

No ano de 1998, houve uma flexibilidade no comércio de automóveis entre os dois países, pois uma quantidade deles puderam ser comercializados entre a Argentina e o Brasil, sem a necessidade de compensar exportações com importações e com alíquota zero. As montadoras argentinas não radicadas no Brasil tiveram uma reserva de mercado de exportação que oscilava entre 80 mil e 110 mil unidades em três anos. Do total das exportações argentinas, o Brasil pôde vender livremente cerca de 50%.

Algumas empresas argentinas como Sevel, Ford, Volkswagen, Renault, Mercedes-Benz e Iveco puderam exportar livremente ao Brasil sem necessidade de importar. Essas exportações livres foram criadas para compensar o déficit comercial argentino de 1991 a 1994, prevendo a exportação de 41 mil unidades no ano de 1998 e 23 mil em 1999. As exportações livres do Brasil à Argentina totalizaram 7.054 unidades em 1997 e aumentaram para 20.541 unidades este ano, representando quase 10% de todas as importações realizadas pela Argentina - 215 mil unidades (Gazeta Mercantil Latino-Americana, 1998).

No final de 1999, o Brasil e a Argentina fecharam um acordo provisório de 60 dias para o comércio de veículos e de autopeças, determinando que a alíquota do imposto de importação será reduzida em zero. O acordo firmado entrou em vigor a partir de 01/01/2000, para depois deste prazo, ser complementado o Regime Comum do Mercosul, que vem sendo negociado há um ano. O acordo prevê uma norma inovadora, a de que a balança comercial do setor, nos dois países, não poderá apresentar déficit durante esse período. Cabe ressaltar, que o Brasil apresentou um déficit de US\$ 600 milhões em 1998 e de US\$ 170 milhões em 1999, em sua balança comercial.

Caso não se consiga chegar a um acordo definitivo, ficará valendo o acordo extra - zona acertado com outros países. Durante os sessenta dias que o acordo estiver em vigor a alíquota para autoveículos (carros de passeio, caminhões, ônibus e máquinas agrícolas) entre Brasil e Argentina continua sendo zero. Para outros países, a alíquota da importação subirá dos atuais 23,5% para 35%, no caso brasileiro. No caso argentino, deverá permanecer em 33,5%. As alíquotas de importação de autopeças serão reduzidas de 11,6% para 8,5% no Brasil e na Argentina subirão de 2% para 8,5%.

O intercâmbio compensado, que prevê o equilíbrio na balança comercial do setor entre Brasil e Argentina, não foi acertado. O Brasil apresentou a proposta de que o país mais competitivo poderia apresentar um superávit de exportação de 6%, no primeiro ano, 12% no segundo ano, 19% no terceiro ano e 27% no quarto ano. Caberá às empresas se autofiscalizarem para não apresentarem déficit, pois o cálculo seria válido por empresa. No entanto, o governo prevê um mecanismo chamado "cessão de desempenho", por meio do qual uma montadora poderá adquirir o direito de importar ou exportar de outra companhia, ou seja, uma empresa somente poderá exportar na medida em que importar. Se as empresas não realizarem a importação, poderão usar o crédito de outra montadora para realizar a operação. A Argentina manifestou-se favorável a esta idéia, mas exigiu que o percentual de exportação fosse reduzido à metade.

Outro ponto a ser discutido entre os países será o da criação de um Comitê de acompanhamento comercial e de investimentos para este acordo. (O Estado de São Paulo, 1999)

4. Conclusões

Podemos dizer que o setor automotivo é privilegiado dentro do processo integrador, pois os governos regulam, protegem e estabelecem incentivos a este setor.

As possibilidades que o Mercosul pode oferecer já estão sendo incorporadas pelas empresas automotivas que inovam e reformulam estratégias para abastecer este mercado. Fazem isso através da complementação e intercâmbio entre as empresas dos dois países., manifestando a intenção de complementar-se e não somente de competir.

INSTITUTO DE INTEGRACION LATINOAMERICANA

Ainda existem lacunas no processo que devem ser preenchidas, como a deficiência de uma harmonização das legislações de ambos países nesta matéria, que possa vir a evitar os desequilíbrios dentro do processo integrador. Os governos dos países do Mercosul estão avançando na criação de um regime comum, que deverá ser um importante antecedente no bloco para as futuras coordenações das normas internas dos países.

É importante salientar que mesmo havendo vontade por parte dos países de estabelecer regras para tornar o Mercosul um verdadeiro mercado comum, estamos inseridos no contexto da globalização, onde as crises externas influenciam diretamente nossos países, como por exemplo a crise do México em 1995 e a crise dos países asiáticos em 1997 que está repercutindo até hoje.

Outro fator relevante a considerar é a importância da política interna de cada país frente à política conjunta do Mercosul, principalmente no que se refere às políticas econômicas, onde constantemente as leis internas dos países são alteradas, influenciando diretamente no contexto interno dos sócios deste bloco.

Finalmente, deve-se refletir com que objetivo as empresas automotivas estão se instalando na região: se é para trazer um crescimento sustentável, utilizando mão de obra, trazendo desenvolvimento e aumentando a produção para os países, e conseqüentemente para o bloco; ou se tem um caráter exclusivamente político e superficial, sendo apenas uma montadora robotizada que utiliza somente peças importadas para os seus automóveis, deixando de ser um pólo de desenvolvimento, que opera em conjunto com as empresas satélites nacionais ou estrangeiras.

Bibliografia

- ADEFA - Asociación de Fabricas de Automotores. Industria Automotriz Argentina. Anuario Estadístico 1995. Buenos Aires, 1995.
- ADEFA. Datos del mes de octubre de 1996. Buenos Aires, 1996.
- CENIT- Centro de Investigaciones para la Transformación. Las Estrategias Empresarias frente al Mercosur. Informe final. Presentado al proyecto ARG/92/025. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Culto. Buenos Aires, 1995.
- GALPERÍN, Carlos. Brasil- La política para el sector automotriz. Informe 4/95. Centro de Economía Internacional (CEI). Buenos Aires, 1995.
- GAZETA MERCANTIL LATINO-AMERICANA, jornal, semana de 02 a 08 de fevereiro de 1998.
- MARX, Vanessa. Inversión Extranjera Directa en Argentina y Brasil - el caso de la industria automotriz. Mimeo. La Plata, 1997.
- O ESTADO DE SÃO PAULO, jornal, 17 de dezembro de 1999.
- Documentos:
- Decreto 2677/91 (Argentina): Industria Automotriz
- Decreto 1179/94 (Argentina): Introduce modificações ao Decreto 2677/91
- Medida Provisória nº 1073/95 (Brasil): Reduz a alíquota do imposto de importação para os produtos que especifica e dá outras providências.

LA POLÍTICA DE TRANSPORTE DE LA UNIÓN EUROPEA POR SUS CONTENIDOS ESENCIALES

Pablo Martín Urbano

SUMARIO: 1. Marco general de la política de transportes. 2. Los resultados de la política común de transporte. 2.1. La liberalización de los servicios de transporte. 2.2. La armonización reglamentaria. 3. La incidencia de las redes transeuropeas y otras políticas en la PCT. 4. Perspectivas de futuro. Bibliografía.

Diversos impulsos relacionados con problemas políticos (entre otros, la aparición de dos grandes bloques europeos como consecuencia de la implantación de Estados socialistas en el este europeo, la necesidad de frenar su expansión, objetivo del Plan Marshall, y el interés por superar la rivalidad franco-alemana, una de las causas de la II Guerra Mundial) y económicos (fundamentalmente, la caída de los intercambios comerciales europeos y la recuperación económica del continente tras su destrucción en el conflicto) dieron lugar a la puesta en marcha del proceso de integración europea, donde el transporte siempre ha jugado un relevante papel.

Así, el Tratado de París (1951) constituyente de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y verdadera experiencia piloto sectorial del proceso integrador, cuyos buenos resultados favorecieron su profundización posterior, ya contemplaba el transporte entre los instrumentos desarrollados para favorecer el buen funcionamiento del sector siderometalúrgico, considerando la importancia de los costes de transporte en el precio final de estos productos, lo que podía alterar su libre circulación y afectar la competencia.

Por su parte, el Tratado de Roma (1957) ampliaba la idea integradora inicial, planteándose la constitución progresiva de un ámbito supranacional de libre competencia tanto para la producción de bienes como para la prestación de servicios, estableciendo tres políticas comunes -comercio exterior, agricultura y transportes- para alcanzar mejor sus objetivos.

Sin embargo, los avances en el comercio exterior y la agricultura, implantados pese a las múltiples dificultades existentes, no tuvieron correspondencia en materia de transporte, a pesar de ser considerado en el Tratado como un sector básico en el proceso de integración, encargado de asegurar la libre circulación de mercancías y personas¹.

Las bases jurídicas para el establecimiento de una política común en el sector transportes (PCT), «acción necesaria» según el artículo 3, para alcanzar los fines propuestos por el art. 2, fundamentalmente la creación del mercado común, se encuentran en el Título IV del Tratado de Roma. En sus once artículos se formula una política de transportes bastante ambigua. Se limita a una serie de declaraciones programáticas y principios generales, llenos de salvaguardas y matizaciones, que dejan traslucir las dificultades para alcanzar un acuerdo en la materia, debidas en gran parte a «las peculiaridades del

1. Sobre estas cuestiones, véase Degli Abbatì, C. (1984).

sector», reconocidas explícitamente en el artículo 75, que derivan del alto grado de protección nacional existente sobre los transportes, de su importancia como servicio público y de las particularidades de la oferta y de la demanda en el sector. Por ello, la aplicación de las reglas de libre concurrencia -que el Tratado en su art. 61 contempla para la prestación de servicios- no son de aplicación para el transporte, que se rige por lo estipulado en el Título IV.

Pese a la ambigüedad del Tratado, su artículo 75 -fundamental con el art. 84 en el Título IV-, contiene plazos concretos y propuestas precisas que constituyen el contenido mínimo de la política común de transportes. Se trata del establecimiento de normas comunes para los transportes internacionales intracomunitarios y de condiciones para la libre prestación de servicios de transporte en cualquier Estado miembro por los transportistas no residentes, supuestos estos que durante casi tres decenios han centrado la acción comunitaria en el sector². No obstante, para su puesta en práctica, prevista para antes del 1 de enero de 1970, el Tratado remite a una solución institucional, dejando en manos del Consejo de Ministros la realización del mercado común de transporte a través de la legislación derivada, pudiendo tomar cualquier otra disposición que creyera oportuna, siempre a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social³.

El retraso en la aplicación de la PCT motivó que el Parlamento Europeo en 1983 interpusiera ante el Tribunal de Justicia de la CE un recurso de carencia contra el Consejo, hecho excepcional en las relaciones interinstitucionales, quien fue condenado en sentencia del 22 de mayo de 1985 por no actuar en concordancia con el Tratado.

En cuanto al art. 84, éste centra la acción comunitaria en el transporte terrestre (carretera, ferrocarril y vía navegable) por cuanto los transportes aéreo y marítimo, a los que sólo se dedica el apartado 2º del artículo 84, quedaban fuera de la aplicación del Título IV, reservándose al Consejo la facultad de decidir por unanimidad, cuando y cómo deben ser regulados. Esta situación constituirá un importante motivo de conflictos ya que los países más intervencionistas entenderán fuera del alcance de los Tratados estos modos y sólo tras la sentencia Van Houtte, del Tribunal de Justicia de las Comunidades del 4 de abril de 1974, quedará zanjada la polémica, al establecer que todos los preceptos del Tratado afectaban al transporte marítimo y aéreo pese a su exclusión transitoria del Título IV y que, por tanto, les eran de aplicación el resto de las disposiciones -libre circulación de trabajadores y servicios, libertad de establecimiento, política de competencia-.

Estos y otros conflictos revelan, en última instancia, las dificultades que ha entrañado la ejecución de la política común de transportes. La indefinición del Tratado y la unanimidad exigida en el periodo transitorio obstaculizaron el desarrollo legislativo del sector, cuyos logros durante mucho tiempo se limitaron a pequeños avances siempre difíciles de conseguir ante las discrepancias entre armonizadores (partidarios de acompañar la apertura de los mercados nacionales con medidas que acercaran las condiciones de producción evitando así una competencia desleal) y liberizadores (partidarios de la introducción directa del mercado europeo), y, sobre todo, por la frecuente colisión entre el interés nacional (representado por los Estados nacionales decisores últimos en el Consejo de Ministros de Transporte) y el interés comunitario (representado por la Comisión Europea, gestor de las políticas

2. Peña Abizanda, E. (1991).

3. La capacidad de iniciativa de la Comisión, ante la ambigüedad del contenido de la política común definida en los Tratados, resultará un factor determinante en la evolución de la PCT por cuanto ha permitido a esta institución comunitaria marcar el campo de decisión al Consejo, evitando una aplicación a la medida de los intereses nacionales.

comunes como es el caso de la de transportes, donde tiene la capacidad de iniciativa en el desarrollo normativo, limitando en consecuencia la capacidad de decisión del Consejo que ha de pronunciarse sobre propuestas de la Comisión).

Sólo en los años ochenta, tras la condena por inacción al Consejo, la aprobación del Libro Blanco de la Comisión sobre la terminación del mercado interior y la aprobación del Acta única Europea, la política común de transportes registrará avances realmente importantes, salvo en el transporte ferroviario, donde todo, o casi todo, está por hacer⁴.

Así, la condena del Tribunal de Justicia (1985)⁵ exigía al Consejo que en un «plazo razonable»⁶ de tiempo pusiera en marcha esta política. A su vez, el Libro Blanco para la terminación del mercado interior (1985) incidía en la necesidad de que no existiera restricción alguna para el transporte en el futuro mercado único intracomunitario a realizar a partir de 1993, debiéndose garantizar la libre prestación de servicios en el sector dentro de cada Estado miembro sin necesidad de establecerse en el mismo. Por último, el Acta Única, efectiva desde 1987, ampliaba al transporte aéreo y marítimo la mayoría cualificada como procedimiento decisorio ya aplicado en el transporte terrestre, lo que dinamizaría la actuación comunitaria en estos modos, hasta entonces prácticamente al margen de la política común.

Por otra parte, la aceleración de la puesta en marcha de la política de transporte no es ajena al cambio de actitud respecto del sector por parte de los Estados miembros, quienes acuciados por el peso del déficit público, han visto en el desarrollo de la política comunitaria una ocasión para desligarse de una buena parte de las empresas de transporte estatales o paraestatales y de replantear las obligaciones de servicio público, mejorando de esta forma la situación de las cuentas públicas⁷.

Como aspecto relevante de la evolución de la política común de transporte se señalan las novedades introducidas con ocasión de las últimas reformas de los tratados. De un lado, el Tratado de Maastricht (ratificado en 1993), cuyo objetivo era adaptar el derecho comunitario originario a la puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria, vino a ampliar el contenido mínimo de la política comunitaria en el sector con el establecimiento de «medidas que permitan mejorar la seguridad de los transportes»⁸, y la aplicación del procedimiento de cooperación (artículo 189C del Tratado) del Parlamento Europeo para la toma de decisiones⁹ sobre el sector¹⁰.

4. Para acercarse a la evolución de la política comunitaria de transportes véase Martín Urbano, P. (1989).

5. La sentencia se produjo como consecuencia del recurso de carencia antes aludido y presentado por el Parlamento Europeo. Para conocer el alcance exacto de este recurso véase, Mathijssen, P. (1987).

6. Los expertos comunitarios interpretaron que un plazo razonable debería abarcar un lapso de tiempo entre 3 y 5 años. Véase, Peña Abizanda, E. (1991).

7. Para acercarse a la evolución de la política comunitaria de transportes véase Martín Urbano, P.: «Transportes: Europa a más velocidad», en Ruesga, S. M. (coord.): 1993. España ante el mercado único. Madrid, Ed. Pirámide, 1989.

8. Con ello se adaptaba el contenido de los Tratados a la sentencia del Tribunal de las Comunidades Europeas de fecha 28 de noviembre de 1978 que había consolidado la seguridad como ámbito de la PCT, en el que ya se venían tomando iniciativas relevantes.

9. El procedimiento de consulta se mantiene para aquellos desarrollos de la PCT que puedan generar consecuencias graves de carácter nacional o regional como es el caso del empleo o el nivel de vida, en las que el Consejo decide por unanimidad.

10. Así mismo, se introdujo, entre las acciones comunitarias para alcanzar los fines del Tratado, «el fomento para el establecimiento y el desarrollo de redes transeuropeas» que vino a colmar la importante laguna jurídica en materia de infraestructuras hasta entonces existente, recogiendo las de transporte junto a las de energía y telecomunicaciones, si bien en un título diferente (título XII) y por tanto separadamente de la Política Común de Transportes, dedicada exclusivamente a los servicios de transporte, que constituyen la perspectiva central de este trabajo. No obstante, considerando la importancia de las infraestructuras en la medida que condicionan la propia producción de los servicios, se han considerado de forma colateral dentro de la importancia de los desarrollos de otras políticas comunitarias para el sector transporte.

Por su parte, el Tratado de Amsterdam firmado en octubre de 1997 con el objetivo de adaptar el derecho originario europeo a futuras ampliaciones hacia el Este, no ha introducido variaciones relevantes en la Política de Transportes, salvo una nueva numeración de su articulado¹¹ y la toma de decisiones que en adelante se regirá esencialmente por el procedimiento de la codecisión del Parlamento Europeo (nuevo artículo 251), debiéndose además consultar obligatoriamente al Comité de las Regiones.

2. LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA COMÚN DE TRANSPORTE

Los resultados obtenidos por la PCT pueden resumirse poniendo de manifiesto que la liberalización de los mercados de transporte está muy avanzada mientras que la armonización de las regulaciones solo registra avances parciales, de donde puede derivarse un falseamiento de la competencia.

2.1. La liberalización de los servicios de transporte

La liberalización del mercado de transportes afecta a distintos aspectos relacionados especialmente con los servicios, las empresas y los precios.

a) Liberalización de los servicios de transporte en el interior de la Unión

En lo que se refiere a los servicios de transporte, estos han experimentado grandes avances en los dos objetivos iniciales fijados para la formación del mercado interior: la liberalización de los servicios intracomunitarios entre Estados miembros -denominado en la UE como cabotaje comunitario- y la libre prestación de servicios por no residentes en cualquier país comunitario -llamado cabotaje nacional-¹².

El cabotaje comunitario es una realidad en todos los modos, aunque más tibia en el subsector ferroviario, el último para el que se han tomado medidas liberalizadoras. Los principios de bilateralismo, reciprocidad y contingentación que presidían los transportes intracomunitarios han dado paso a normas comunes de tipo cualitativo para la prestación de estos servicios en cualquier estado miembro, siendo especialmente importantes los requisitos exigidos para el acceso a la profesión de transportista, que varían de un modo a otro, aunque implicando en todo caso el respeto a las reglas de competencia y la necesaria capacidad económica.

11. Se ha variado el número del título de transportes (ahora pasa a ser el V en lugar del VI) y de sus once artículos (del 70 al 80 en vez del 74 al 84).

12. Ello responde a un escalonamiento del objetivo global de consecución de un mercado de los servicios de transporte donde de entrada se otorgó prioridad a los flujos intercomunitarios (cabotaje comunitario), esto es, la posibilidad de ir sin restricciones de cualquier punto de un estado miembro -París, por ejemplo- a otro ubicado en un segundo país de la UE, -Roma, por ejemplo- aunque sin participar del mercado nacional de destino -italiano en el ejemplo-. Estos flujos intercomunitarios eran condición necesaria para garantizar los intercambios físicos entre los países comunitarios y, por tanto, para desarrollar el mercado común. Los sistemas de contingentación, bilateralismo y reciprocidad dominantes en el intercambio de servicios de transporte eran restrictivos y difícilmente podían garantizar el crecimiento de los intercambios esperado a consecuencia de la constitución del mercado común. Además, su escasa incidencia en los respectivos sectores nacionales de transporte facilitaba su aplicación. Paralelamente al cabotaje comunitario, aunque con menor intensidad, se fue introduciendo la liberalización de los mercados nacionales (cabotaje nacional), esto es, la posibilidad de que los transportistas de un país comunitario -Francia, por ejemplo- pudieran participar de los tráficos internos de cualquier otro -Italia, por ejemplo-.

El cabotaje nacional, al cual se aplican esas mismas normas cualitativas, también registra grandes avances evolucionando según el calendario previsto, que otorgaba distintos periodos transitorios para introducir paulatinamente la liberalización completa de los tráficos nacionales. En este sentido hay que señalar que están vencidos los plazos establecidos para el transporte por carretera de viajeros - 1996- y mercancías -junio 1998-, para el transporte aéreo -1997-, para el transporte marítimo -diversos según tipos de cargas y buques -, y en el ferrocarril, aunque limitado a las agrupaciones internacionales de empresas ferroviarias y a las compañías ferroviarias que efectúen transportes combinados internacionales, si bien se trabaja en la extensión de los derechos de acceso para el transporte de mercancías. Por tanto, solo restan por vencer los plazos para los servicios de transporte marítimo entre las islas - 2004- que son globalmente poco importantes aunque con incidencia local indudable.

b) Libertad de establecimiento de las empresas

Es una realidad desde el fin del periodo transitorio y por tanto directamente invocable por los ciudadanos de los Estados miembros desde el 1 de enero de 1970, según sentencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo de junio de 1974, plenamente aplicable a los transportes.

c) Liberalización de los precios de los transportes internacionales

Los precios de los transportes internacionales son libres en la Unión Europea habiéndose eliminado, además, cualquier derecho de paso fronterizo y cualquier discriminación entre modos y países.

2.2. La armonización reglamentaria

Igualmente, se han desarrollado medidas de armonización que pretenden asegurar una competencia leal intra e intermodal, así como normas de cooperación intermodal como las de transporte combinado, además de medidas de seguridad, en el nuevo ámbito de la PCT. Se pretende fijar un sistema común de obligaciones fiscales, sociales y técnicas debido a la incidencia determinante que estos aspectos tienen en la formación de los costes de los factores. Este sistema, por otra parte, se ha demostrado fundamental para el establecimiento progresivo de mecanismos competitivos que han permitido ir sustituyendo la coordinación intermodal, tutelada por el Estado mediante fijación de contingentes y tarificación, por una coordinación de costes, determinada por la competencia¹³.

No obstante lo anterior, ciertamente el proceso de creación del mercado interior de los transportes ha registrado una aceleración en los últimos años que no ha sido acompañada con la misma intensidad por medidas armonizadoras ya que siempre resulta más complicado la adopción de medidas positivas, donde es preciso contar con una mayoría de Estados miembros, que eliminar los reglamentos restrictivos del acceso al mercado.

a) Armonización técnica

Dirigida al establecimiento de parámetros tecnológicos comunes que permitan garantizar una leal competencia entre empresas a través del establecimiento de unas condiciones de producción homogéneas

13. Bonnafous, A. (1985), págs. 226 y 227.

para los vehículos y en compatibilizar vehículos e infraestructuras dentro del ámbito físico de la Unión Europea de forma que la libre circulación de los vehículos por todo el espacio comunitario contribuya efectivamente a la libre circulación de personas y mercancías. Ambas cuestiones (normalización técnica de vehículos y compatibilidad entre la planta fija y la planta móvil) están fuertemente interrelacionadas (la infraestructura es uno de los condicionantes básicos para la explotación de los vehículos) y sujetas a diferentes tensiones entre intereses contrapuestos de los diferentes actores económicos en presencia (fabricantes, transportistas, usuarios, poderes públicos, etc) ya que las cuestiones técnicas modifican la rentabilidad económica y social del vehículo.

Las principales diferencias existentes entre los Estados miembros se planteaban en el transporte por carretera dada la mayor regulación técnica internacional de los otros modos ligada a la seguridad en los transportes¹⁴.

En el transporte por carretera se ha establecido un diseño del «vehículo europeo de transporte» (paquete de mayo de 1984) cuyas características, en especial en cuestión de pesos y dimensiones, están dirigidas a compatibilizar los intereses del transportista (a la búsqueda de la rentabilidad óptima de los vehículos) y de la colectividad (mantenimiento de la seguridad y conservación de las infraestructuras), desarrollando, además, normas comunes sobre control técnico de los referidos vehículos que permitirían homologar y reconocer según criterios uniformes los equipos y piezas.

Esta última cuestión presentaba el interés añadido de permitir evitar el surgimiento de conflictos de competencias entre las políticas de transporte y las de industria, cuya delimitación no es fácil y presenta fronteras poco nítidas (cabía pensar, por ejemplo, que la normalización de vehículos correspondiera al campo de la política industrial). Finalmente, la delimitación entre ambas se estableció, no sin dosis de arbitrariedad, con base en el criterio que incluye los componentes aislados del vehículo como competencia de la política industrial y el vehículo en su conjunto como campo de la política de transporte.

En lo que se refiere a los pesos máximos, en la actualidad están fijados en 40 toneladas o 44 Tm. para el transporte combinado de contenedores de 40 pies (salvo para el Reino Unido e Irlanda en renegociación de su exclusión temporal). Sin embargo, para enfrentar el continuo crecimiento de las dimensiones de los contenedores dedicados al transporte marítimo se discute ampliar a 44 Tm. el peso máximo autorizado en todos los vehículos, lo que puede incidir negativamente sobre la competitividad del ferrocarril, ya infrautilizado, acentuando la sobreutilización de las grandes vías de transporte por carretera que absorben el 70% de las mercancías transportadas (en t/km) y casi el 80% de los viajeros (en v/km).

En el transporte ferroviario, la armonización técnica de más calado se ha planteado en el desarrollo de normas (directiva 96/48/CE) para hacer efectiva la interoperatividad del sistema transeuropeo de alta velocidad que presenta notables diferencias que van desde la propia consideración de la alta

14. En el transporte aéreo es la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) quien se encarga de estas cuestiones, en el transporte marítimo es la Organización Marítima Internacional (OMI) y en el ferrocarril la Unión Internacional de Ferrocarriles (UIC).

velocidad (en Irlanda se fija para los 160 kms/h) hasta los distintos pesos por eje (23 Tm en el ICE alemán y 17 Tm para el TGV francés) pasando por los diferentes sistemas de alimentación eléctrica todo lo cual encarecería la fabricación de un material ferroviario compatible entre las redes o invalidaría el mercado común de los ferrocarriles¹⁵.

Mucho más compleja se presenta técnicamente la armonización de los ferrocarriles convencionales de la Unión Europea cuyas divergencias afectan al ancho de vía -existen cuatro-, a los sistemas de alimentación eléctrica -conviven cinco sistemas distintos-, la altura máxima -son cuatro los gálibos autorizados-, altura de andenes -se cuentan hasta tres-, sistemas de señalización -siete en total-, pesos por eje -se reconocen cinco-, lo que deriva en costosas pérdidas de tiempo en frontera para la inspección técnica de las composiciones ferroviarias y su adaptación al sistema de cada país¹⁶. En este sentido, la Comisión Europea acaba de proponer (noviembre de 1999) la reactivación del ferrocarril haciéndolo más competitivo y con ello evitar la sobrecarga de la carretera. Para ello se planea una reorientación de la inversión que favorezca la reducción de las disparidades físicas interredes, incrementando la participación de los ferrocarriles en los recursos para redes transeuropeas (que ya absorben el 55% del total) con 200 millones de euros adicionales, lo que resulta un escaso impulso para tan grandes diferencias.

b) Armonización social

La armonización de las condiciones de trabajo se inscribe en el contexto de la armonización de las condiciones de competencia que se dirigen a igualar las condiciones materiales de producción en el sector de los transportes, afectando, por tanto, a los vehículos y sus tripulaciones. Las medidas concretas se definieron inicialmente para el transporte por carretera, el modo sin duda donde más necesarias eran, ya que en el transporte ferroviario la fuerte presencia sindical y la negociación colectiva habían favorecido el desarrollo de normas sociales, mientras que los transportes marítimos y aéreos tenían normas más homogéneas debido a su repercusión internacional.

Las iniciativas armonizadoras en el modo carretero en el plano laboral se han dirigido fundamentalmente a reglamentar los tiempos máximos de conducción y mínimos de descanso (9 horas diarias -con un máximo de 4 h. 30' ininterrumpidas- ó 10 dos veces por semana con un máximo 56 horas y un mínimo de un día de descanso tras seis de trabajo) no solo en la perspectiva de sentar las bases para una competencia leal desde el punto de vista de los costes salariales, básicos en la estructura interna de costes dado el carácter fuertemente intensivo en factor trabajo de la actividad, sino también en relación a favorecer la mejora de las condiciones de seguridad, cuestión esta que introduce de lleno el problema de los costes externos del sector y la exigencia de una capacitación profesional suficiente. Un problema grave es el distinto tratamiento salarial de las horas de conducción y de las horas de disposición o espera en las que el conductor no dispone libremente de su tiempo cuyo cómputo como tiempo de trabajo oscila del 0 al 100% según países y la remuneración del 33% al 100%, lo que dificulta una armonización plena¹⁷.

15. Para una comparación de los distintos sistemas de alta velocidad véase, Marcadom, J. et al. (1997), pgs. 99 a 109.

16. Sobre el particular, véase Bavoux, J.-J. y Charrier, J.-B. (1994).

17. Datos del OEST (Observatoire Économique et Statistiques des Transports) de Francia citados por Tétra, M. (1996), pág. 172.

Las posibilidades de control para el cumplimiento de estas normas precisa de controles de competencia de los Estados miembros que tienen un poder discrecional para las sanciones cuya diversidad es muy amplia a la hora de castigar una misma infracción.

En el transporte marítimo ya se habían dado algunas medidas tendentes a armonizar las condiciones de contratación y el tratamiento de los marinos extranjeros dentro de la Unión. Muy recientemente (julio de 1999) acaba de publicarse una directiva dirigida a la regulación de la jornada y el descanso en el transporte marítimo de la Unión Europea, que deberá aplicarse en los Estados miembros antes del 30 de junio del año 2002. En ella se establece que la jornada máxima de los marineros no podrá exceder de 14 horas diarias o 72 en siete días, exigiéndose un descanso mínimo de 10 horas diarias o 77 en el mismo periodo de siete días.

Se trata de un nuevo paso en dirección a la regulación del tiempo de trabajo en todos los modos, uno de los objetivos explícitos de la Unión.

c) Armonización fiscal y tarifaria

La fiscalidad condiciona la intensidad y dirección de la circulación de las mercancías y los movimientos de factores productivos habida cuenta de su influencia en los mercados de bienes, servicios, capital y trabajo¹⁸. En consecuencia, el sistema fiscal puede constituir un factor distorsionante para la libre circulación en el mercado común, en la medida en que puede establecerse un tratamiento impositivo discriminatorio entre la producción o los factores productivos nacionales y no nacionales. Esta situación afecta naturalmente al transporte donde también es preciso enfrentar las fronteras fiscales

En este sector como en el resto, desde la perspectiva de la fiscalidad general, la necesidad fundamental para articular un mercado común radicaba en garantizar la neutralidad fiscal, lo que sin duda afectaba especialmente a los impuestos indirectos, cuestión resuelta, al menos parcialmente, con la introducción en 1970 del impuesto sobre el valor añadido (I.V.A) que implicará una primera armonización impositiva no exenta, sin embargo, de grandes diferencias entre los Estados miembros en cuanto a los tipos y quedando al margen el transporte de viajeros durante algún tiempo.

En relación a la fiscalidad específica -básicamente impuestos sobre los vehículos e impuestos sobre los carburantes- los objetivos a alcanzar, en línea con la neutralidad fiscal expresada a nivel global, se dirigen a evitar las discriminaciones que a través de estos gravámenes pudieran generarse entre vehículos y servicios nacionales y de otros Estados miembros¹⁹. Las actuaciones, inicialmente, se plantearon sobre aspectos muy concretos, como son la franquicia del carburante y la doble imposición sobre los vehículos industriales, aunque poco significativos. Ello se debió básicamente a dos razones: en primer lugar a las notables diferencias nacionales en cuanto a la naturaleza e intensidad de sus criterios impositivos que no son ajenas a la diversidad de mecanismos financieros y contables empleados por cada uno de ellos; y, en segundo lugar, a la falta de definición de la fórmula para establecer una tarificación por el uso de la infraestructura carretera, que se pensaba arbitrar sobre la base de los impuestos sobre los carburantes y sobre los vehículos, a los que vendría a sustituir.

18. Sobre el particular, Maillot, P. (1995), pág. 90 y sgtes.

19. Como ejemplo puede señalarse la condena de que fue objeto Francia por el Tribunal de Luxemburgo (9 de mayo de 1985) como consecuencia de la discriminación impositiva existente contra los automóviles de más de 16 caballos (que Francia no produce) cuya tasa era cinco veces más elevada que la de los vehículos de menor potencia. Vid. Villemot, D. (1991), pág. 13.

Al respecto, la supresión de la doble imposición fiscal a los vehículos industriales destinados al transporte internacional pretendía suprimir una distorsión presente en el mercado común como consecuencia de la existencia de tasas o impuestos nacionales sobre los vehículos partícipes de tráfico internacional comunitarios que debían pagar tasas o impuestos de naturaleza equivalente en otros Estados miembros. Ello planteaba la controvertida cuestión de los peajes que se cobraban en algunos países comunitarios por el uso de las autopistas. Se trataba, además, de aproximar la estructura de impuestos especiales sobre los vehículos industriales y sobre los combustibles acercando las condiciones de competencia, cuestión sobre la que en términos generales existía un consenso básico a nivel teórico que constituyó el punto de arranque de diferentes propuestas y de algunos acuerdos como la mencionada franquicia de carburante, donde el principio de territorialidad reemplaza al de nacionalidad, en coherencia con un mercado supranacional.

No obstante, la Comisión se plantea, como objetivo final en materia de fiscalidad, converger en el precio de utilización de las infraestructuras, cuestión especialmente relevante en el transporte por carretera que no cubre todos sus gastos. Se pretende, siguiendo en principio de territorialidad, que en todos los modos la fiscalidad responda a los costes reales en que incurre un usuario, mejorar su imputación (internalizando los costes externos) y armonizar la fiscalidad específica, evitando toda discriminación o distorsión a la competencia entre transportistas según su nacionalidad. Al respecto se han aproximado:

* Los impuestos especiales sobre los carburantes, fijándose un umbral mínimo de 245 ECU por cada 1000 litros en 1992, aunque la norma es incumplida por el transporte aéreo y ferroviario. Asimismo, existen gasóleos profesionales en el transporte aéreo, fluvial, la pesca y la agricultura que introducen distorsiones a la competencia intermodal.

* Los impuestos sobre los vehículos, estableciéndose unas tasas mínimas según sus características (por ejemplo 700 ECU por un camión de 38 Tm), aunque la norma presenta grandes variaciones de unos países a otros, habiendo gozado hasta 1997 de una reducción del 50% del mínimo los países con autopistas de peaje (Grecia, España, Portugal, Italia y Francia) y, hasta julio de 1998, de una derogación los vehículos de transporte nacional de tres ejes como máximo.

* Los derechos por el uso de la infraestructura (la denominada euroviñeta) introducidos por la directiva 93/89/CEE, se aplican desde 1995 en cinco países que no tienen peajes en sus autopistas (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo y Holanda). La viñeta debía ser pagada por los camiones de más de 12 Tm en función del tiempo de utilización de la red estableciéndose un tope de 1200 ECU por año. No obstante, la directiva fue anulada por razones de procedimiento interinstitucional aunque ha mantenido sus efectos hasta la adopción de otra nueva. Esta ha sido aprobada por el Consejo y el Parlamento en junio de 1999 (directiva 1999/62/CE) y en ellas se establecen las tasas y peajes con que deben gravarse los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras (autopistas), fijándose tipos máximos nuevos para las tasas anuales, que variarán dependiendo del número de ejes del vehículo y el respeto por el medio ambiente, y diaria, que será única para todos los vehículos por un montante de 8 euros. Respecto de los peajes, el principio de cobertura de los costes sigue vigente, diferenciándose entre los tipos de emisión de los vehículos y la hora de paso.

En el modo ferroviario, la tarificación del uso de la infraestructura, en el contexto de la separación contable entre gastos de infraestructura y servicios, no debe significar discriminación entre operadores

nacionales y extranjeros autorizados (prohibida por la directiva 95/19), pudiendo tener en cuenta, la distancia, composición del tren, la velocidad, la carga por eje, y el nivel o periodo de la utilización. También se pretenden aproximar tasas a las aeronaves por el uso de aeropuertos, estudiándose en el contexto de la introducción de los puertos en las redes transeuropeas.

Por contra, las propuestas de la Comisión de 1994 para combatir el efecto calentamiento, planteando una «ecotasa» de 60 ECU por tonelada, justificada al 50% por el consumo de CO₂ y el resto por un impuesto sobre la energía fósil, no se han podido hacer realidad desde su aparición en 1990. La posibilidad de una ecotasa también se estudia para el combustible de las aeronaves.

Son medidas que deben hacer posible la puesta en marcha de un sistema de tarificación más eficaz, donde los precios reflejen lo más fielmente posible los costes subyacentes, evitando el falseamiento de la competencia entre modos y operadores. No se trata de uniformar las tarifas existentes en Europa, ya que para un mismo tipo de vehículo los costes varían según circunstancias locales, sino de darles más transparencia y equidad, basándolas en principios y métodos idénticos.

En este contexto, cabe recordar la supresión desde 1960 (Reglamento 11 del Consejo) de las discriminaciones en materia de precios y condiciones de transportes, y la supresión desde 1991 de las obligaciones de servicio público y su establecimiento contractual si fueran necesarias, restringidas al ámbito regional y con las compensaciones financieras adecuadas (Reglamento 1893/91 del Consejo).

d) Transporte combinado

El transporte combinado y la intermodalidad en general, surgen de la necesidad de un mejor aprovechamiento de la capacidad infraestructural instalada, respondiendo a la progresiva congestión del transporte por carretera. La necesidad de reducir el impacto ambiental del transporte supondrá un revulsivo para estas modalidades en el contexto de las prioridades introducidas por la movilidad sostenible, aunque su implantación debe respetar la libertad de elección de los usuarios.

El transporte combinado va a experimentar avances con la extensión en 1986 de sus normas reguladoras en relación con la vía navegable y la carretera respecto a los camiones, remolques, semirremolques y superestructuras móviles, limitada con anterioridad a contenedores de seis o más metros (directiva del Consejo 86/544). Asimismo, en 1989 fue objeto de ampliación el plazo para mantener las ayudas a la infraestructura o a la disminución de costes de explotación en este medio de transporte, alargándose hasta 1992 (reglamento del Consejo 1100/89).

También, se modificó, en 1991, la normativa común sobre determinados transportes combinados de mercancías entre Estados miembros, de forma que se liberalizan los trayectos por carretera iniciales y terminales de un transporte combinado intracomunitario, se suprimen las tarificaciones de estos trayectos, se permite al acceso de los transportistas por cuenta propia a los transportes combinados y se amplía la zona límite de los recorridos por carretera asociados a trayectos por vía navegable (directiva del Consejo 91/2249). Esta situación se vio potenciada con el «paquete» aprobado en 1992, que aumenta los plazos para las ayudas en infraestructura, equipos de transbordo o material en transporte combinado hasta el 31 de diciembre de 1995 (reglamento del Consejo 3578/92), y que suprime toda contingentación o autorización en ciertos transportes combinados efectuados por carretera en su recorrido terminal o inicial a partir del 1 de julio de 1993, gozando además de la aplicación de medidas

estructurales como exoneración de impuestos o de tarificación obligatoria (directiva del Consejo 92/106). En 1996, ello ha vuelto a ser prorrogado.

Además en 1992, se puso en marcha el programa PACT (Pilot Actions Combined Transport, esto es, Acciones Piloto de Transporte Combinado) que tiene por objetivo mejorar el funcionamiento de la red existente utilizando más adecuadamente las infraestructuras europeas y que ha sido renovado hasta el año 2001.

e) Seguridad

La seguridad en los transportes, muy ligada a los procesos de armonización técnica y social, va a registrar progresos indudables, empezando por su reconocimiento en el derecho originario, tras las reformas de los Tratados de Maastricht, donde se incorporó al artículo 75, según se vio. En todo caso, su aparición en la PCT es muy anterior, surgiendo de la mano de la seguridad en la carretera para ir extendiendo su campo de influencia a los modos aéreo, marítimo, ferroviario y a las vías navegables. Igualmente, la seguridad ha ido ampliando su campo desde la seguridad en el tráfico en relación con las tripulaciones y viajeros y las mercancías peligrosas, hacia ámbitos extrasectoriales relacionados con la prevención y solución de problemas externos, especialmente en el área del medio ambiente y de la investigación y desarrollo tecnológico.

Además de una amplia producción normativa sobre prevención, información y acción, pueden señalarse distintas iniciativas divulgativas para generalizar comportamientos más prudentes. Se destaca especialmente el ámbito de la seguridad vial donde acaba de renovarse el primer programa de seguridad vial de la UE, alargando su vigencia hasta el 2001, respondiendo a las alarmantes cifras de muertos en la carretera (45000 en 1995), en su mayoría jóvenes.

3. LA INCIDENCIA DE LAS REDES TRANSEUROPEAS Y OTRAS POLÍTICAS EN LA PCT

Las infraestructuras, tras la decisión de constituir el mercado único, van a ser objeto de una mayor atención habida cuenta de la necesidad de contar con unas redes eficaces y compatibles con el entorno que permitan hacer efectiva la libre circulación de personas y mercancías, la reducción de costes de transporte y la propia cohesión económica y social, si bien es cierto que seguirán faltando instrumentos jurídicos y financieros en que apoyarse, laguna donde chocaban las iniciativas de la Comisión. Así, la comunicación de la Comisión de 1991 «Hacia unas redes transeuropeas. Programa de Acción Comunitario» -COM (90)585-, donde aparece un primer planteamiento global de las redes necesarias -incluyendo además del transporte, las telecomunicaciones, la energía, y la formación profesional- para dotar de una vertebración física el mercado interior, encontró la oposición de algunos Estados a financiarlas con los fondos existentes destinados a las políticas estructurales y de otros países que exigían nuevos recursos para aceptar imposiciones comunitarias en su política de obras. La solución al problema requería acudir al artículo 100.A ó 235 del Tratado si se quería amparar jurídicamente la construcción de infraestructuras, si bien será a través de la negociación de los acuerdos para el nuevo Tratado de la Unión donde se encuentre el cauce para resolver la cuestión.

La aprobación por el Consejo Europeo, durante la cumbre celebrada en diciembre de 1991 en Maastricht, de un importante conjunto de modificaciones en los Tratados Constitutivos de la Comunitàes Europeas, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993, además de poner las bases para la Unión

Económica y Monetaria, consagró las infraestructuras en el derecho originario. Consecuentemente, el Título XII concreta los sectores concernidos por estas infraestructuras (el transporte, las telecomunicaciones y de la energía) para, según el artículo 129.B, contribuir a la realización del mercado interior y a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales; al desarrollo armonioso y al reforzamiento de la cohesión económica y social, así como a permitir a los ciudadanos, operadores económicos y colectividades locales y regionales beneficiarse plenamente de las ventajas del espacio sin fronteras interiores. La acción de la Comunidad tenderá a favorecer la interconexión e interoperatividad de las redes nacionales y el acceso a las mismas, teniendo en cuenta, particularmente la necesidad de conectar las regiones insulares, enclavadas y periféricas con las regiones centrales de la Comunidad.

En línea con estos objetivos y teniendo en cuenta la viabilidad económica potencial de los proyectos, la Comunidad establecerá (art. 129.C) las orientaciones sobre: los objetivos, prioridades y líneas de acción de esas redes, que se identifican con proyectos de interés común; las acciones necesarias para asegurar la interoperatividad de las redes, particularmente en lo referente a armonización técnica; los posibles apoyos financieros a los Estados miembros para proyectos de interés común financiados por estos (estudios, bonificación de intereses, etc.), así como las posibles contribuciones para financiar, en los Estados miembros, proyectos específicos de infraestructuras de transporte a través del Fondo de Cohesión a crear lo más tarde el 31 de diciembre de 1993.

Dicho Fondo, que también se destina a programas de medio ambiente, según el Protocolo sobre la cohesión económica y social, se atribuye a los países menos desarrollados de la CE (aquellos Estados miembros cuyo PNB por habitante sea inferior al 90% de la media comunitaria). En esta dirección, el Consejo Europeo de Edimburgo dotó este fondo con 15.150 millones de ECUs para el periodo 1994-1999, lo que significa el 9,6% de los fondos estructurales aunque su importancia real es mucho mayor por cuanto de este fondo solo participan España, Grecia, Irlanda y Portugal.

La coordinación entre las políticas de infraestructuras de los Estados miembros y la cooperación con terceros países en este mismo campo han sido otros elementos recogidos por el Título XII, cuestión importante para dar una proyección paneuropea a las nuevas redes en concordancia con las recomendaciones de la Conferencia Paneuropea de Praga (1991).

La toma de decisiones en este ámbito, según el Tratado de Maastricht, se articuló en general mediante el procedimiento previsto por el art. 189.B (codecisión), salvo para la determinación de los proyectos de interés común donde se imponía el art. 189.C (cooperación). Finalmente, el Tratado de Amsterdam, a través de la reforma del artículo 129.C, ha extendido a todos los aspectos de la legislación en materia de Redes Transeuropeas el procedimiento de la codecisión, el de mayor importancia política, y ha facilitado en mayor medida la financiación de proyectos del sector privado.

En suma, el nuevo planteamiento, de carácter globalizador, integra las exigencias del mercado único, la cohesión económica y social así como la movilidad, y supondrá un impulso al desarrollo de la infraestructura de transporte para un verdadero espacio sin fronteras, donde la interoperatividad de las redes y su accesibilidad no restrinjan la integración de los distintos países y regiones comunitarias, ni las posibilidades de abrirse a otros mercados. Al respecto, ya se han identificado catorce proyectos prioritarios (proyectos de Essen) con base en planes directores meramente indicativos elaborados

anteriormente, como la Red Europea de Alta Velocidad o con posterioridad como las redes de carreteras, ferrocarriles convencionales, vías navegables, transporte combinado o los puertos (en fase de estudio)²⁰.

No obstante, la escasez del apoyo financiero y la sujeción al principio de subsidiariedad limitan las posibilidades de introducir la jerarquización europea en la materia y de hacer valer el interés comunitario que para ser efectivo debería contar con mayores recursos, especialmente en el campo de los transportes (los operadores de las redes de energía y telecomunicaciones tienen suficiente capacidad de financiación) donde la realización de los proyectos inicialmente previstos en el «Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo» -COM (93) 700- evaluaba en 220.000 millones de ECUs para el periodo 1994-1999, planteando un agujero financiero de 130.000 millones de ECUs, incluyendo las contribuciones de los Estados miembros y a pesar de la amplia gama de instrumentos comunitarios involucrados: los Fondos Estructurales -de naturaleza eminentemente regional-, el Fondo de Cohesión -restringidos a los cuatro países de menos renta-, los préstamos del Banco Europeo de Inversiones y del Fondo Europeo de Inversiones, así como los créditos procedentes de la CECA (destinados originalmente a estimular el consumo de acero comunitario), y los fondos del mecanismo financiero EEA (dotado por los antiguos países de la AELC como consecuencia de la creación del Espacio Económico Europeo para financiar proyectos de transporte, medio ambiente y formación en España, Portugal, Grecia, Irlanda e Irlanda del Norte), estos últimos de escasa cuantía²¹.

En todo caso, la necesidad de estas inversiones no parece discutible tras la ralentización impuesta a la construcción de infraestructuras por las dificultades presupuestarias de los Estados miembros en los años ochenta y noventa, coincidiendo con la expansión de los tráficos, lo que amenaza con la congestión de la movilidad comunitaria y supone el riesgo de estrangular la propia actividad económica e incrementar los desequilibrios interterritoriales. En este sentido, la importancia del Fondo de Cohesión, destinado a infraestructuras de transporte y medio ambiente, estriba para los países menos desarrollados en poder acelerar el ritmo inversor para mitigar sus déficits de equipamientos y hacer posible la integración física en los mercados, lo cual deviene en prioritario ante la localización marginal y periférica de estos países y la basculación hacia el Norte y el Este de la U.E. tras la ampliación escandinava y la caída del muro.

La publicación de la «Agenda 2000» de la Comisión, recientemente aprobada sin variaciones esenciales, ha confirmado la prioridad de la financiación de las redes transeuropeas en los quince Estados miembros la Unión Europea para el próximo periodo de perspectivas financieras (2000-2006), así como la extensión de las redes a los países candidatos, ya que solo tiene sentido considerar los sistemas y redes de transporte a escala paneuropea, por lo que se potenciará la asistencia estructural del programa PHARE. Falta saber si las tendencias contractivas del presupuesto se consolidan como parece, lo que puede ampliar la brecha existente entre recursos y proyectos.

Por otra parte, los Fondos Estructurales, que desde 1993 han recogido las Redes Transeuropeas como objetivo de sus ayudas financieras, continuarán favoreciendo el reequilibrio territorial en la U.E.,

20. Sobre las redes transeuropeas y su inserción espacial, véase García de la Cruz J. M. y Martín Urbano, P. (1996).

21. Véase sobre este particular. González Finat, A. y Pedret Cuscó, V. (1996).

donde la dotación de infraestructuras de transporte ha resultado ser un instrumento de primera magnitud especialmente desde la creación del FEDER (1975), hasta el punto que, hasta la reforma de los fondos en 1988, muestran junto con las hidrológicas un predominio absoluto (2/3 de los recursos), resultando muy favorable para las regiones menos desarrolladas. Desde entonces, y a pesar de la pérdida de peso relativo en el conjunto de las intervenciones, el importante incremento de los recursos para la política estructural ha permitido incrementar las intervenciones en infraestructura de transporte manteniendo un fuerte protagonismo (el 10% de los 152.200 millones de ECUs habilitados en las perspectivas financieras 1994-1999).

En todo caso, las iniciativas de provisión han incidido en exceso en el modo carretero y en las conexiones centro-periferia, minimizando las relaciones periferia-periferia que podrían ser muy provechosas para el crecimiento económico de estas áreas con niveles comparables de desarrollo y, por tanto, en una posición más igualitaria desde el punto de vista competitivo. Estas carencias deberían ser objeto de especial atención en iniciativas futuras de los Fondos Estructurales, cuyos recursos mantienen en la «Agenda 2000» el techo del 0,455% del PNB de la U.E aplicado en el escenario financiero anterior.

Como reverso de lo antedicho, la mejora de la infraestructura implicará un mayor deterioro ambiental habida cuenta su naturaleza fuertemente impactante con el medio. Cabe esperar que se refuercen las medidas convergentes desde ambas políticas, la de medio ambiente y transporte, en pos de una auténtica movilidad sostenible, objetivo declarado para la PCT, coherente con el carácter estratégico que el V Programa Medioambiental otorga al transporte para lograr un desarrollo sostenible en la U.E..

Esta relación intensa entre las políticas de transporte y medio ambiente arranca de los años setenta respondiendo entonces a la necesidad de buscar respuestas inmediatas a los problemas de contaminación donde el transporte ocupa un lugar estelar no solo por el carácter impactante de la propia actividad sino también por los riesgos derivados de ella, lo que se refleja en el primer y segundo programa de acción medioambiental (1974-1977 y 1978-1982). El tercer programa (1983-1987) amplía el planteamiento restaurador anterior hacia una estrategia global y preventiva, que continuará en el cuarto (1988-1991) y quinto programa (1992-2000), ya con la formalización de la política de medio ambiente en el derecho originario²². Fruto de esta estrategia son distintos desarrollos normativos de indudable contenido anticipativo frente a los impactos de la actividad económica, destacando en el campo del transporte los referidos a los estudios previos de impacto ambiental de las nuevas infraestructuras y a la coordinación y generación de información medioambiental para mejor definir las políticas y apreciar los impactos, iniciativa consolidada a nivel general con la creación de la Agencia Europea del Medio Ambiente. Sobre estas bases se impulsará el diseño de una estrategia de movilidad sostenible, recogida en el Libro Blanco del Transporte -COM (92) 494- titulado «El curso futuro de la política de transportes», que se inserta en la estrategia general de ecologización de las diferentes políticas de la U.E., incidiendo en los sectores cruciales para la consecución de los objetivos ambientales comunitarios, tal y como señala el V Programa citado.

En este contexto, ha venido cobrando fuerza la necesidad de incrementar la investigación y desarrollo tecnológico específico para el campo del transporte que de cara al V Programa Marco (1999-2002)

22. Vid. Fraguas, A. (1995).

cuenta con una línea de investigación preferente dedicada a la movilidad sostenible e intermodalidad dentro del área estratégica de crecimiento sostenible y competitivo, donde existen diversas líneas de investigación ligadas, como la anterior, directamente al transporte (marítimo, terrestre, aéreo, energía), encontrándose además otras iniciativas con prioridades en alguna medida convergentes con el sector en relación con las restantes áreas temáticas (medio ambiente y desarrollo, sociedad de la información, calidad de vida y gestión de recursos vivos). Este planteamiento de la programación, que modifica los desarrollados con anterioridad, mantiene al transporte entre las prioridades de investigación específicas cuya aparición se va a producir durante el segundo programa marco (1987-1991) aprobado en aplicación del Acta Única, con el establecimiento de un programa específico bajo la denominación de DRIVE (Dedicated Road Infrastructure for Vehicle Safety in Europe, esto es, Información para la seguridad del tráfico en carretera) dedicado al desarrollo de nuevos servicios telemáticos que mejoren el funcionamiento del sistema de transportes. En el tercer programa marco (1990-1994), se pone en marcha el proyecto DRIVE II, similar en sus fines al anterior, y el EURET (Recherche dans le Transport en Europe, esto es, Investigación en transporte en Europa) cuyos objetivos son potenciar el sistema comunitario de transportes capacitándolo para responder, tanto en cantidad como calidad, al incremento de la demanda generada por el mercado interior. El cuarto programa (1994-1998) promueve proyectos a fin de facilitar la toma de decisión sobre integración multimodal, la utilización de las nuevas tecnologías para favorecer una distribución de los tráficos más respetuosa con el medio ambiente y para mejorar el flujo de tráfico global.

Fuera del ámbito estrictamente comunitario, prosiguen las acciones COST (Cooperación Europea en el Ámbito de la Investigación Científica y Tecnológica nacida en 1971 con participación de la EFTA) que desde 1990 van a contar con la participación de los países del Este, reuniendo un total de 25 estados en 1993, y la aparición de otro tipo de iniciativas supracomunitarias vinculadas al proyecto EUREKA, que se constituye en 1985 fruto de una iniciativa franco-alemana aunque al margen de la política de la CEE. No obstante, integra a todos los países comunitarios, a los de la EFTA y Turquía, a los que se añadirá, desde 1992, Hungría.

4. PERSPECTIVAS DE FUTURO

Aunque todavía existen algunas carencias para conformar el mercado único (armonización social y fiscal, acceso amplio al cabotaje ferroviario, reabsorción de la deuda histórica de las empresas de FF.CC., cuellos de botella, inserción de los puertos en las redes transeuropeas, disponibilidad de franjas horarias, tratamiento de la congestión, reducción del impacto ambiental y de la siniestralidad, etc.), ciertamente los elementos esenciales para la construcción del mercado europeo de los transportes ya están desarrollados. Los avances de la política de transportes han permitido la práctica liberalización del sector, aunque los resultados armonizadores son más limitados, lo que puede provocar efectos perversos no buscados si no se acercan las condiciones de competencia entre países y modos, y aproximan los intereses de productores y consumidores.

La liberalización, que tiene efectos positivos para el consumidor -incremento de los servicios y bajada de las tarifas-, también puede implicar consecuencias negativas para el sector si no se da una regulación suficiente para prevenir una competencia salvaje que deteriore la calidad de los servicios, en particular, de la seguridad, que favorezca las tendencias oligopolísticas del mercado o la ocultación de la actividad, que sature las rutas económicamente más rentables y margine las menos atractivas.

En este contexto, la introducción del EURO aportará transparencia al funcionamiento de los mercados y minimizará las incertidumbres de los operadores, ampliando los efectos del proceso de liberalización, cuyo objetivo declarado es el incremento de la competencia entre los operadores a fin de obligar una mayor eficiencia en el funcionamiento del sector.

No obstante, perviven problemas que dificultan el buen funcionamiento del sector que, teniendo en cuenta su capacidad de generación de externalidades positivas y negativas, repercuten en la dinámica productiva y en el bienestar de la sociedad en su conjunto. En este sentido, el Libro Blanco de la Comisión «El curso futuro de la política común de transporte» recogía las grandes orientaciones para el sector en el nuevo escenario creado tras la unificación del mercado interior. La filosofía básica del documento se orienta a la supresión de los obstáculos aún existentes para el buen funcionamiento del sistema de transportes europeo, entendido globalmente y, por tanto, incidiendo sobre todo en la corrección de los desequilibrios modales. Pero, también se pone el acento en el principio de subsidiariedad, el desarrollo de las redes transeuropeas, la tarificación próxima a los costes, la seguridad y la consecución de una movilidad ambiental sostenible, elementos que en su mayor parte habían sido remarcados por el Tratado de Maastricht y que implicaban una reorientación de la política común de transportes.

En este contexto, el programa de acción para la política común de transportes 1995-2000 desarrolla los planteamientos del Libro Blanco citado, cuya grandes tendencias fueron confirmadas por el debate político. En consecuencia, los objetivos de la PCT para el periodo de referencia se concretan en tres aspectos capitales: la mejora de la calidad de los servicios, la mejora del funcionamiento del mercado único y la ampliación de la dimensión externa.

Respecto de la primera cuestión se insiste en el desarrollo del sistema de transportes buscando una mayor integración de los modos, potenciar nuevas aplicaciones tecnológicas, mejorar la articulación de las redes europeas, desarrollar el transporte colectivo y combinado y mantener un entorno competitivo. Asimismo, se plantea actuar frente a los impactos ambientales y garantizar la seguridad.

En relación al funcionamiento del mercado único tres son las cuestiones recogidas como fundamentales: el cumplimiento y adecuación de las normas al mercado único evaluando el funcionamiento de los desarrollos posteriores a 1992 y la dinámica del mercado único; la correcta imputación de los costes externos de manera que la competencia no quede falseada y; por último, potenciar la dimensión social, especialmente en relación con las condiciones de vida y trabajo en el sector.

En lo que se refiere al tercer aspecto señalado (dimensión exterior), se pretende potenciar los posicionamientos de conjunto frente a las tendencias históricas a la bilateralización de las relaciones exteriores de los Estados, lo que dificulta la aplicación de la PCT y reduce el poder negociador frente a terceros.

Se trata, en suma, de objetivos ambiciosos que pueden chocar en su desarrollo con el principio de subsidiariedad y la tradicional falta de recursos económicos del presupuesto comunitario para enfrentar planes de gran calado como los reseñados. La diversidad nacional de los repartos modales del tráfico, resultado de lógicas económicas y políticas diferentes, y la existencia de objetivos difícilmente compatibles (crecimiento económico, reducción de las disparidades interterritoriales y respecto del medioambiente) conforman un contexto suficientemente contradictorio para que la política común de

transportes precise, además de instrumentos normativos, de recursos para poder garantizar los intereses europeos, permitiendo que la PCT deje de ser un elemento perturbador para el conjunto de la Unión Europea, poniendo fin a una ya larga tradición de conflictos anteriores.

Al respecto, esta actividad que genera el 6% del PIB de la U.E. y ocupa a 7 millones de personas en ningún caso ha superado el 1% del presupuesto comunitario, donde programas estelares de acción comunitaria como la seguridad o la promoción del transporte combinado cuentan con una mínima dotación anual de recursos (7 millones y 4 millones de ECUs en 1995). Incluso en la financiación a medio plazo de proyectos de infraestructura de transporte de interés común para el periodo 1995-1999 soló se han movilizadounos 1800 millones de ECUs, mientras que la promoción de la I+D alcanza 240 millones de ECUs.

Bibliografía:

- BONNAFOUS A. (1985): «La política común de transportes», Información Comercial Española, núm. 627-628, págs. 223-233.
- BAVOUX J.-J. y CHARRIER J.-B. (1994): *Transports et structuration de l'espace dans l'Union Européenne*, Ed. Masson, París.
- DEGLI ABBATI C. (1984): *I trasporti nel quadro dell'integrazione economica europea*, Instituto de Geografía Económica e Transporti dell'Università di Genova. Génova.
- FRAGUAS A. (1995): «Metodologías para la evaluación de impactos ambientales», en Ruesga, S. M. y DURÁN G. (coords.): *Empresa y medio ambiente*, Pirámide, Madrid, págs. 133-150.
- GARCÍA DE LA CRUZ J. M. y MARTÍN URBANO P. (1996): *La eficacia espacial del transporte terrestre español*, Ed. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- GONZÁLEZ FINAT A. y PEDRET CUSCÓ V. (1996): «La política de financiación de transportes en la Unión Europea», Información Comercial Española, núm. 757, octubre, pgs. 61-82.
- MAILLET P. (1995): *La política económica en el mercado europeo*. Minerva Eds., Madrid.
- MARCADOM J. et al. (1997): *Les transports*, Armand Colin, París.
- MARTÍN URBANO P. (1989): «Transportes: Europa a más velocidad», en Ruesga, S. M. (coord.): 1993. *España ante el mercado único*, Ed. Pirámide, Madrid, pgs. 47-65.
- MATHIJSSEN P. (1987): *Guía del derecho de la Comunidad Europea*, Servicio de Estudios Económicos, Banco Exterior de España, Madrid.
- PEÑA ABIZANDA E. (1991): «La política de transportes en la CEE», Información Comercial Española, nº 690, febrero, págs. 79-100.
- TÉFRA M. (1996): *Économie des transports*, Ed. Ellipses, París.
- VILLEMOT D. (1991): *L'harmonisation fiscale européenne*, PUF, París, 1991.

LA MUNDIALIZACIÓN DE LA CUESTIÓN LABORAL Y EL RÉGIMEN DEL COMERCIO INTERNACIONAL: ¿ES POSIBLE UNA CONVERGENCIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA CLÁUSULA SOCIAL? ¹

Lincoln Bizzozero

SUMARIO:

1. Introducción. 2. Internacionalización del mercado de trabajo y modelos de adaptación estatal: una aproximación al tema. 3. El régimen de comercio internacional y la cláusula social.

I.- Introducción

La cuestión laboral entendida en un sentido amplio - derechos de los trabajadores, protección de determinados grupos, condiciones de trabajo, parámetros básicos de remuneración, seguridad social en el empleo y políticas contra el desempleo- ha pasado a formar parte de los temas de la agenda de las instituciones internacionales, de los foros y órganos correspondientes en las regiones y procesos de integración, y también de los gobiernos en el nivel nacional. La relación entre estos tres niveles - nacional, regional y mundial- no resulta siempre evidente, pero las interacciones existentes en el contexto de una creciente internacionalización están pautando y condicionando el mercado laboral.

Si bien los factores y variables que inciden en los tres niveles son diversos, los elementos que han desencadenado la inclusión del tema en las diferentes agendas son: la introducción del «costo laboral» y su relación con los otros indicadores de competitividad con sus posibles consecuencias en la presentación del «mercado laboral» al inversor extranjero y en las adaptaciones (y transformaciones) que puedan derivar de las relaciones laborales²; y la internacionalización de ese costo en el producto a exportar con las lógicas consecuencias que tienen los principios adoptados en la fijación del precio, en la conformación de un mercado laboral internacional y como resultado en el incremento del desempleo³. Esta última aproximación lleva a que se plantee en el debate la necesidad y posibilidad de incluir un piso elemental de derechos laborales esenciales como base del comercio internacional, para partir de condiciones de equidad en el mercado y para que los criterios de competencia no sean distorsionados.

En definitiva, la cuestión laboral en sus diversas manifestaciones ha pasado a conformar uno de los aspectos sustantivos de la cuestión social, tanto como indicador de competitividad y como exteriorización

1- Este documento constituye uno de los productos del Proyecto «Regulación y flexibilidad en el mercado de trabajo: el marco internacional y el regional», financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República Oriental del Uruguay en el contexto del Programa de Apoyo al Sector Productivo.

2- Sobre la estructura y funcionamiento de las relaciones laborales y sobre los distintos modelos nacionales y los posibles cambios nos remitimos a la selección de lecturas que hace Oscar Ermida Uriarte en el libro «Curso Introductorio de Relaciones Laborales» Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1996.

3- El tema del empleo abarca más aspectos de lo que podría surgir del vínculo con el comercio, como surge del incremento del desempleo estructural y sus consecuencias en el piso desde el cual se parte en las políticas de empleo. Lo que considera esta reflexión es el desempleo ocasionado por la nueva división internacional del trabajo. En los países de la OCDE, la apertura afectó sectores que requieren un uso intensivo de mano de obra. De acuerdo a estudios realizados, el número de desocupados pasó entre 1970 y 1995 de 8 a 35 millones de personas. Véase OCDE «Estudio de la OCDE sobre el empleo». Mundi-Prensa Libros, España 1995.

del componente «derechos laborales» en el producto a comercializar en el exterior⁴. En estas distintas aproximaciones al tema, diversas instituciones internacionales se han hecho cargo de exponer su enfoque, ya sea partiendo de los «derechos del trabajador» como modelo de reflexión predominante, de los «derechos ciudadanos» o bien enfatizando la equidad y las ganancias colectivas⁵. Estas dos perspectivas aparentemente polares no son excluyentes pero sus implicaciones son diversas. Desde el primer enfoque el énfasis se ubica en los derechos y obligaciones del contrato social existente, en cambio el segundo enfoque otorga prioridad al hecho de que el mejor orden social es el que proviene del conjunto de desempeños individuales esperados en la sociedad civil.

Este trabajo tiene por objetivo plantear las bases de los debates sobre la mundialización de la cuestión laboral y su vinculación con el régimen de comercio en las instancias internacionales y regionales. Se sugiere que las dificultades en encontrar un eje común ordenador en el plano internacional proviene de los diferentes patrones culturales que delimitan en buena medida las respuestas estratégicas de los Estados frente a la globalización. Por otra parte, el hecho de que de todas formas el tema se encuentre presente en la agenda internacional se debe a que una de las perspectivas culturales enfatiza una mayor injerencia de la sociedad civil y otros desempeños y cuidados en materia de derechos sociales.

El punto de partida del trabajo es que estas manifestaciones sobre la cuestión social constituyen síntomas de una modificación más profunda que atañe a las condiciones en que se piensa la convivencia de las comunidades humanas (local, nacional, regional, internacional y mundial) en sus diversos planos (económicos, ecológicos, institucionales, normativos, políticos y de toma y aplicación de decisiones). Esta modificación de los cimientos en la convivencia de las comunidades humanas condiciona las pautas en que se estructuran las diferentes respuestas estratégicas (el qué hacer, los instrumentos y las prioridades como Estado y en tanto opción regional, la definición de las modalidades de participación de la sociedad civil en la respuesta, y las nuevas bases contractuales entre la esfera pública y la privada) y las distintas percepciones sobre los principios y valores básicos (mayor cooperación o conflicto de acuerdo a las pautas de convergencia o divergencia en las definiciones; posibilidades de aproximación por identidades culturales o de «civilización»).

Estos tres planos -estructural, de respuesta estratégica y de definición de valores y pautas comunes- señalan las tensiones en que se manejan en el presente las distintas comunidades humanas, que afectan las diversas dimensiones de la interacción entre los hombres y las sociedades. Entre ellas la cuestión laboral ha pasado a ser uno de los temas donde se manifiestan con mayor sensibilidad los cambios estructurales a los que hacíamos referencia, por diversos motivos. En primer lugar, porque

4- Estas manifestaciones no son las únicas pero son las más relevantes y sensibles al abordar el tema. Otras perspectivas de la cuestión laboral que se han manifestado en el sector servicios y en las sociedades desarrolladas en general son: un mejor equilibrio entre el tiempo libre y el laboral; la disponibilidad de más opciones personales para el empleado; y una mayor libertad y desapego del empleado con relación al puesto de trabajo, la empresa y su destino particular. Véase al respecto, Asociación Europea de Dirección de Personal «Flexibilidad en el trabajo. Estrategias y prácticas en Europa. Cómo organizar el trabajo de forma flexible» Ediciones Gestión 2000 S.A. Madrid, 1995.

5- Estas disyuntivas también se encuentran presentes en los mismos movimientos sociales y de trabajadores, pautando las dificultades en ubicar objetivos y consignas abarcadoras. En ese sentido, resulta ilustrativo esta afirmación realizada en una publicación del Instituto de Formación Subregional de la Central Latinoamericana de Trabajadores «...la Central estima que el tema empleo/desempleo desafía por igual al Movimiento de los Trabajadores, ya que los modelos sindicales imperantes, en general, tienden a defender a los que tienen trabajo y no sabe qué hacer con los que no lo tienen o malviven en la economía informal...» Presentación del libro de Héctor Roberto Roudil «Empleo y desempleo en los países del Mercosur y Chile» Ediciones INCASUR, Buenos Aires, 1995.

atañe en particular a una lógica de funcionamiento de la sociedad construida sobre la modernidad, y la aceptación del cambio implica modificar determinadas bases sobre las cuales se edificó la visión de la sociedad y del mundo en varias generaciones. En segundo término, porque esos cambios atraviesan los distintos sectores y generaciones de la sociedad, planteando de esa manera la necesidad de respuestas negociadas en nuevos contextos, que todavía no se encuentran suficientemente exploradas y estructuradas, ya que se continúa con perspectivas sectoriales y corporativas provenientes de la «modernidad». En tercer lugar, porque las lógicas del entorno se han modificado, tanto en su dimensión ambiental, institucional, internacional, como también humana, en cuanto el hombre en su especificidad e individualidad ha pasado a ser el demandante y el beneficiario de los productos ofrecidos. En cuarto término, porque cada vez, se encuentra más en debate el propio concepto de desarrollo ya que desde una perspectiva holística se visualiza al mismo en función de la variable sustentable, por lo que los temas sociales están pasando a ser considerados como una parte de la madeja planetaria⁶. Finalmente, porque esos cambios provocan lógicas repercusiones en los sistemas políticos, los cuales se ven obligados a otorgar respuestas de diverso signo, enfrentados a la tensión derivada de las funciones de representatividad y mediación con la sociedad, las condiciones estructurales a las que se ven enfrentados y que deben asimilar y las opciones y respuestas estratégicas que se plantean desde el gobierno que deben debatir, convalidar y articular con la sociedad.

El trabajo comenzará por delimitar el objeto analítico: la incidencia de la cuestión laboral en el costo del producto y las consecuencias que genera en el comercio internacional. Por otra parte se plantean las dificultades en llegar a un equilibrio por parte del mercado debido a las diferencias existentes entre los Estados en sus respuestas de adaptación en distintas dimensiones concernientes a este tema.

Este aspecto metodológico resulta fundamental desde el momento que el tema abordado, en tanto problema específico de las agendas, participa de los tres niveles en que se plantean los debates y opciones atinentes al mismo: el nivel internacional, el regional y el nacional. De esta manera la cuestión laboral, como otras cuestiones derivadas de la mundialización, nos pone delante de aspectos básicos vinculados con la interacción entre distintas comunidades humanas, en la medida que contiene códigos y pautas culturales diferentes vinculados con el funcionamiento de la sociedad y el papel del individuo. La identificación de distintas aproximaciones en la concepción de la cuestión social por parte de las comunidades y las diferentes respuestas de los Estados frente a los cambios del sistema posibilita confeccionar una tipología que pauta en buena medida las dificultades en avanzar para definir bases y criterios comunes.

Posteriormente, el trabajo explora en la posibilidad de definir determinados principios básicos, a ser aplicables a través de la «cláusula social» o mediante una armonización mundial de normas laborales. Para ello se analiza en particular la opción tomada por Estados Unidos de apoyar la «cláusula social» para, de esa forma, otorgar un contenido democrático a la liberalización económica. En este trabajo se plantea que el debate en las instancias internacionales, en los cuales podría configurarse un régimen internacional del mercado laboral, muestra las dificultades en definir determinados principios nucleares que posibiliten avanzar en la concreción de normas y reglas en los diferentes marcos de

6- Véanse en ese sentido las consideraciones realizadas por varios investigadores provenientes de distintas corrientes disciplinarias pero que llegan a similares puntos de partida: la necesidad de una visión sistémica y holística del planeta y de las ciencias de la vida. Véase entre otros Fritjof Capra «La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos». Barcelona, Anagrama, 1998.

relaciones laborales que afectan a la producción y al comercio. Por otra parte, se señala que la opción democrática de política exterior adoptada por Estados Unidos plantea una perspectiva que lleva a que la sociedad civil se encuentre representada y pueda al mismo tiempo ejercitar su derecho de «control» y «vigilancia» de la agenda social.

La relación entre las tipologías de códigos culturales y respuestas del Estado al entorno con las dificultades de avanzar en un régimen internacional deja abierta la posibilidad de que la convergencia internacional sobre la cuestión social se realice a partir de los nuevos regionalismos, ya que posibilita la regionalización de valores y pautas comunes y por ende permite intermediar entre el nivel nacional y el internacional en la conformación de un régimen internacional.

2.- Internacionalización del mercado de trabajo y modelos de adaptación estatal: una aproximación al tema.

En este apartado se ubica primeramente la conformación de un mercado internacional de trabajo como parte del proceso de integración mundial. Con posterioridad, se plantea el eje del debate relacionado con las consecuencias que se derivan de la conformación de un mercado internacional del trabajo en los parámetros de competencia del comercio internacional⁷. Finalmente, se señala que a pesar de la internacionalización del mercado y de la vigencia de un solo modelo económico, el mercado expresa las diferentes concepciones que tienen las sociedades sobre la cuestión laboral en cuanto a los énfasis en los distintos derechos, los pilares sobre los cuales se construye el ordenamiento normativo, el papel del Estado y de los actores sociales. Estas variables expresan las diferencias existentes en las respuestas de adaptación de los Estados a los cambios estructurales planteados.

La integración mundial es un fenómeno que se encuentra impulsado por los cambios tecnológicos que se han producido y por la reducción del costo en materia de transporte y comunicaciones. Esta integración tiene como consecuencia, a modo de ideal u objetivo final, un único mercado internacional y la libre movilidad de los factores productivos. La configuración de un mercado internacional se encuentra afectada en su conformación por el comercio internacional, los flujos de capital y la migración, en tanto conjunto de variables de la internacionalización económica.

Los tres aspectos señalados -comercio, flujos de capital y migraciones- atañen a la cuestión laboral en diferente medida. Sin embargo, tanto los flujos de capital como las migraciones tienen una conexión limitada en lo que concierne a la internacionalización del mercado de trabajo. Los flujos de capital plantean el problema de la «globalización» financiera para los países en desarrollo y la posibilidad de atraer inversiones mediante una legislación restrictiva de derechos laborales⁸. Las migraciones exponen la

7- Es claro que al ubicar de esta forma el tema no nos introducimos en el debate sobre el «fin del trabajo», ni tampoco sobre las consecuencias de la reestructuración productiva. Ambos aspectos se relacionan con este trabajo, pero este enfoque no trata específicamente ambos temas. Sobre el primer punto pueden consultarse, Jeremy Rifkin «El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era» Paidós, Argentina, 1996; Claus Offe «Contradicciones en el Estado de bienestar» Alianza, Madrid, 1990; Alain Gorz «Adiós al proletariado» El Viejo Topo, Barcelona, 1982. Sobre el segundo punto los teóricos de la regulación han analizado con énfasis el tema. Véase entre otros, R. Boyer «La teoría de la regulación. Un análisis crítico» Humanitas, Buenos Aires, 1989; A. Lipietz «Hacia una mundialización del fordismo» Teoría y Política n° 7, México 1992 y del mismo autor, «Accumulation, Crisis and the Ways Out» International Journal of Political Economy vol. 18 n° 2, 1998. Para tener una visión de conjunto, puede consultarse, Marcia Campillo - Enrique de la Garza «Hacia dónde va el trabajo humano?» Nueva Sociedad n° 157, Caracas, setiembre - octubre 1998.

8- Las consecuencias que tiene la globalización para los países en desarrollo, en tanto proceso e «ideología», es expuesto en el trabajo de Andrew Aixline «Regionalismo latinoamericano en la era de la globalización» en Lincoln Bizzozero - Marcel Vaillant (eds) «La inserción internacional del MERCOSUR. ¿Mirando al Sur o mirando al Norte?» Arca, Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Fundación Friedrich Ebert, Montevideo, 1996.

posibilidad de nuevos equilibrios laborales más limitados y la concreción de mercados paralelos con mínimo respeto de los derechos humanos y laborales. En cambio, el crecimiento del comercio internacional deriva necesariamente en la internacionalización del mercado de trabajo con las consecuencias que tiene en la aproximación del plano internacional y su condicionante del plano nacional⁹.

Los dos primeros fenómenos afectan las relaciones laborales, pero no se introducen en las mismas, como sí lo hace el comercio internacional, al plantear un mercado mundial donde se expresan las ventajas «competitivas de las naciones», y el diseño de una nueva división del trabajo. El hecho de que el proceso no obedezca a una lógica rectilínea en que los criterios de convergencia posibiliten determinados equilibrios inmediatos entre los distintos países del planeta, se debe a las diferentes políticas de los países, por una parte, y a las diversas respuestas tradicionales, regionales y culturales, por la otra, debido a la optimización geográfica, de tradición y cultura¹⁰. En otros términos, la internacionalización y mundialización del mercado en esta fase del capitalismo no ha llevado a que se definan pilares comunes de funcionamiento y sustentación, sino a que surjan diferencias en las respuestas estratégicas y de pautas de valores que otorgan los Estados frente a los cambios estructurales.

El aspecto fundamental del debate actual es que estas respuestas de los Estados que conciernen al mercado laboral no son indiferentes al comercio internacional. Desde la perspectiva del sistema político y de la opinión pública de algunos países industrializados se observa que existen pautas muy disímiles en cuanto a la aplicación de las normas internacionales del trabajo y en cuanto al salario mínimo y que ello repercute en definitiva en un incremento de la desocupación. Por otra parte, la persistencia de prácticas laborales explotadoras en algunos países ha incrementado la presión de sectores de la sociedad civil de algunos países desarrollados para incorporar un capítulo de derechos sociales y laborales en el sistema de comercio internacional.

El hecho de que se planteen diversas respuestas no ocasionaría mayores dificultades si los criterios de convergencia y competitividad obedecieran a un modelo de desarrollo edificado sobre pilares comunes, lo cual podría entenderse si las sociedades tuvieran una misma concepción del mercado o bien si la interacción se gestara en el marco de un régimen internacional. Como esta aproximación a sociedades a través del mercado no reposa sobre las mismas bases, las diferencias se expresan en cada uno de los temas significativos y en la evolución de los debates, en los derechos y en la estructura de los actores. Ello repercute obviamente en la definición de principios comunes en lo que concierne a la vinculación de la cuestión laboral con el comercio para modificar el régimen internacional¹¹.

9- El volumen del comercio internacional de bienes y servicios representó el 45% del PBI mundial. El 17% de la población activa de los países en desarrollo o de economías en transición de la planificación centralizada trabajaba en 1990 ligada al sector exportador. Véase Banco Mundial «El mundo del trabajo en una economía integrada Informe sobre el desarrollo mundial 1995», Washington 1995.

10- No incluimos explícitamente las relaciones de interdependencia entre las respuestas, las cuales pueden incluirse en cualquiera de las mismas. Una manifestación regional que atañe a las relaciones laborales, el empleo y la expresión del comercio en la división del trabajo puede verse en *Revue d'Etudes Comparatives Est/Ouest «Les transformations du travail et de l'emploi en Europe de l'Est depuis 1990»* Volumen 29 n° 2, Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1998.

11- Aquí se plantea la transformación del régimen internacional del comercio a través de la inclusión de la cuestión laboral. También puede plantearse la creación de un régimen internacional específico que contenga principios y reglas sobre la internacionalización y mundialización de la cuestión laboral.

Las diferencias que tienen las sociedades sobre el mercado se expresan en el valor asignado al mismo en función del orden social. En ese sentido, si bien todas las sociedades apelan a distintos medios -coercitivos, utilitarios, simbólico - normativos- para mantener el orden social, los énfasis y prioridades que le asignan a los mismos delimitan la concepción de base que se tenga del mercado¹². Las sociedades pueden otorgarle un contenido más o menos colectivo al mercado a través de disposiciones autoritarias o por medio de disposiciones normativas o bien enfatizar los límites del orden social y el contenido libertario que puede expresarse en el mercado.

Esta percepción que tiene la sociedad del mercado condiciona en buena medida otros dos aspectos sobre los cuales se centran varios enfoques y aproximaciones al tema: el lugar que tienen los derechos laborales en las sociedades, tanto en su relación con los otros derechos humanos, como en su vínculo con el mercado, y el grado de regulación que debe tener el mercado laboral por parte del Estado¹³.

El primer aspecto -el lugar que ocupan los derechos laborales en las sociedades- nos remite a dos temas previos: la relación del derecho laboral con los derechos humanos y la importancia que se le asigna al incluir otros derechos individuales y colectivos. En general los enfoques que toman como punto de partida el derecho laboral en el estudio del vínculo con el comercio, centran el análisis en el seguimiento de la ratificación y cumplimiento de los convenios internacionales del trabajo firmados por los países¹⁴. Esta aproximación que resulta pertinente en cuanto a la observancia del cumplimiento de los convenios, no nos permite adentrarnos en la respuesta que pueda dar el Estado cuando se plantea el tema de la internacionalización del mercado laboral.

El segundo punto de partida concierne a los criterios ordenadores del Derecho del Trabajo, lo cual se manifiesta en lógicas contrapuestas entre la intervención del Estado para asegurar derechos y acordar normas y parámetros de funcionamiento que otorguen principios uniformes y la que insiste en otorgar mayor autonomía a las partes, lo cual posibilitaría mejores desempeños del conjunto de la sociedad. Las dos lógicas se basan en fundamentos diferentes sobre el papel que deben desempeñar los actores y en particular el Estado, el grado de orden necesario para la sociedad y el grado de autonomía permisible para que la misma no se atomice en múltiples relaciones, y, en definitiva, sobre los efectos que se derivan para la persona (empleo y mejores desempeños).

12- Amitai Etzioni «La nueva regla de oro. Comunidad y moralidad en una sociedad democrática» Paidós, Barcelona - Buenos Aires, 1999.

13- Los debates sobre el grado de intervención del Estado atienden no solamente a la esfera del derecho colectivo del trabajo, sino también a la negociación colectiva que se expresa a través de las partes. Ello significa, en definitiva, que los cambios se expresan en las relaciones colectivas y en las relaciones individuales de trabajo. Véase en ese sentido, Jorge Rosenbaum «El debate contemporáneo sobre reglamentación y desregulación del derecho del trabajo» RELASUR N° 8. OIT/Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España, Montevideo, 1995. Las opciones desde una perspectiva internacional son señaladas por Ulrich Walwei «Flexibilización y regulación del mercado de trabajo: experiencias internacionales y opciones» Serie PROSUR, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, 1996.

14- Véanse al respecto los trabajos de Lee Swepston «Desarrollo de las normas sobre derechos humanos y libertad sindical mediante el control de la OIT» y Nicolas Valticos «Normas internacionales del trabajo y derechos humanos. ¿Cómo estamos en vísperas del año 2000?» en Revista Internacional del Trabajo vol. 117, número 2, dedicada al tema de los derechos laborales y derechos humanos, Ginebra, 1998/2.

APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

Los cambios o ajustes que pueda tener la lógica que acompañó el proceso formativo del derecho del trabajo expresado en la concepción del garantismo social y los criterios y contenidos que puedan acompañar las pautas de flexibilidad que se impulsan se encuentran incorporados en las posiciones de actores de los distintos niveles en que se articulan las sociedades humanas¹⁵. Las disimilitudes en torno a la evolución del Derecho del Trabajo y a las posibilidades que otorga una mayor o menor regulación o flexibilidad en el mercado laboral, constituyen una expresión de las diferentes posiciones y valores entre las sociedades.

Esta aproximación metodológica plantea que las respuestas de los Estados a esta nueva fase de internacionalización del mercado del trabajo se articulan desde tres dimensiones que no siempre resultan convergentes: la que se refiere a la concepción que tenga la sociedad del mercado; la del lugar que ocupen los derechos laborales en la sociedad y, finalmente, al grado de intervención del Estado y de regulación del mercado laboral. Estas respuestas deben ser mediatizadas por el plano de respuesta estratégico en que el Estado responde de acuerdo a las prioridades externas, los instrumentos y compromisos asumidos.

La articulación de las tres dimensiones no resulta sencilla para establecer una tipología de respuestas. Sin embargo, pueden asumirse tres modelos a partir de la concepción que haga la sociedad del mercado y de su inclusión en el orden social: autoritaria, liberal y comunitaria. Los tres modelos posibilitan incluir las respuestas de las otras dos dimensiones bajo los mismos supuestos, aún cuando no siempre sean convergentes con una orientación final. La tipología abarcando los tres modelos y los dos planos se presentaría de la siguiente manera:

PLANO DE LA RESPUESTA SOCIO-CULTURAL

Dimensiones de la respuesta	Respuestas del Estado a la internalización del mercado laboral		
Consideración del mercado por la sociedad y Orden social	Autoritaria (Salvaguarda del orden por parte del Estado; énfasis en instrumentos restrictivos)	Libertaria (limitación del alcance de Orden social; énfasis de instrumentos utilitarios)	Comunitaria (orden social negociado a partir de valores socio-culturales de la comunidad; énfasis en instrumentos simbólicos y culturales)
Derechos laborales	Derechos colectivos en función del Estado	Derechos individuales; derechos consumidor	Derechos colectivos en función de sociedad
Intervención Estado/regulación	Más Intervención y regulación	Autonomía de las partes y más flexibilidad	Capacidad del sistema político en tanto mediador

15- La evolución reciente de estos debates expresados en los órdenes legales de América Latina puede leerse en Arturo Bronstein «Reforma laboral en América Latina: entre garantismo y flexibilidad» Revista Internacional del Trabajo vol. 116 n° 1. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1997.

Los cambios o ajustes que pueda tener la lógica que acompañó el proceso formativo del derecho del trabajo expresado en la concepción del garantismo social y los criterios y contenidos que puedan acompañar las pautas de flexibilidad que se impulsan se encuentran incorporados en las posiciones de actores de los distintos niveles en que se articulan las sociedades humanas¹⁵. Las disimilitudes en torno a la evolución del Derecho del Trabajo y a las posibilidades que otorga una mayor o menor regulación o flexibilidad en el mercado laboral, constituyen una expresión de las diferentes posiciones y valores entre las sociedades.

Esta aproximación metodológica plantea que las respuestas de los Estados a esta nueva fase de internacionalización del mercado del trabajo se articulan desde tres dimensiones que no siempre resultan convergentes: la que se refiere a la concepción que tenga la sociedad del mercado; la del lugar que ocupen los derechos laborales en la sociedad y, finalmente, al grado de intervención del Estado y de regulación del mercado laboral. Estas respuestas deben ser mediatizadas por el plano de respuesta estratégico en que el Estado responde de acuerdo a las prioridades externas, los instrumentos y compromisos asumidos.

La articulación de las tres dimensiones no resulta sencilla para establecer una tipología de respuestas. Sin embargo, pueden asumirse tres modelos a partir de la concepción que haga la sociedad del mercado y de su inclusión en el orden social: autoritaria, liberal y comunitaria. Los tres modelos posibilitan incluir las respuestas de las otras dos dimensiones bajo los mismos supuestos, aún cuando no siempre sean convergentes con una orientación final. La tipología abarcando los tres modelos y los dos planos se presentaría de la siguiente manera:

PLANO DE LA RESPUESTA SOCIO-CULTURAL

Dimensiones de la respuesta	Respuestas del Estado a la internalización del mercado laboral		
Consideración del mercado por la sociedad y Orden social	Autoritaria (Salvaguarda del orden por parte del Estado; énfasis en instrumentos restrictivos)	Libertaria (limitación del alcance de Orden social; énfasis de instrumentos utilitarios)	Comunitaria (orden social negociado a partir de valores socio-culturales de la comunidad; énfasis en instrumentos simbólicos y culturales)
Derechos laborales	Derechos colectivos en función del Estado	Derechos individuales; derechos consumidor	Derechos colectivos en función de sociedad
Intervención Estado/regulación	Más Intervención y regulación	Autonomía de las partes y más flexibilidad	Capacidad del sistema político en tanto mediador

15- La evolución reciente de estos debates expresados en los órdenes legales de América Latina puede leerse en Arturo Bronstein «Reforma laboral en América Latina: entre garantismo y flexibilidad» Revista Internacional del Trabajo vol. 116 n° 1. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1997.

PLANO DE LA RESPUESTA ESTRATÉGICA

Limitaciones externas

Definición de prioridades por áreas y sectores

Intervención en regímenes internacionales

La interacción de estos dos planos puede a veces resultar confusa por el hecho de que el primer plano ahonda en una lógica que parte de la sociedad y se traslada hacia el exterior, mientras la segunda incorpora la dimensión realista de las condiciones, prioridades e inserción del Estado en regímenes internacionales y diversos acuerdos regionales. Lo que resulta relevante es el hecho de que la internacionalización del mercado laboral no deparará por sí un equilibrio o una aproximación entre los Estados en la cuestión laboral, por lo que ello continuará afectando al mercado de productos. Solamente en el caso de que la respuesta mayoritaria se ubicara en una concepción libertaria del orden, lo cual derivaría en restricciones al alcance del orden social, los contenidos y costos laborales podrían ser equilibrados por el mercado pero ahí estaríamos en otro escenario y el punto delicado a dilucidar tendría relación con el alcance del orden social.

3.- El régimen de comercio internacional y la «cláusula social»

El apartado anterior hizo visible la diversidad de respuestas del Estado frente a los cambios que aparece la internacionalización del mercado laboral por el crecimiento del comercio internacional. En este apartado se analizarán las dificultades para concretar en los organismos internacionales determinados principios comunes atinentes a la «cláusula social», en particular a través de la reforma o el cambio del régimen de comercio internacional. Para ello se tratará, en primer término, el renovado interés que ha suscitado la vinculación de la cuestión social con el comercio internacional. Posteriormente se planteará el énfasis otorgado por la política exterior de Estados Unidos y su relación con la sociedad civil. Finalmente se expondrán las dificultades existentes para avanzar sobre el tema en el marco multilateral.

La cuestión de la vinculación del comercio con las normas internacionales del trabajo no es novedosa: estuvo planteada en la Carta de La Habana que creó la Organización Internacional del Comercio, en el sistema post-Segunda Guerra Mundial, y ya se había expresado anteriormente con el inicio de la Organización Internacional del Trabajo¹⁶. En su momento la Carta de La Habana no fue ratificada por el Congreso de Estados Unidos, por lo que la práctica internacional derivó desde entonces en diferenciar la cuestión laboral de la administración del comercio. Tampoco son novedosos los intentos que realizó en su momento Estados Unidos para adoptar determinados principios y reglas internacionales sobre el derecho de la mano de obra en el seno de las rondas multilaterales de comercio.

Sin embargo, en las últimas décadas se ha producido una transición en la relación entre el Estado y la sociedad civil que ha alterado las bases contractuales sobre las que se edificó el orden de post-Guerra Mundial. En particular, la interdependencia compleja ha modificado varios supuestos que posibilitaron la separación práctica del comercio y el trabajo. En primer lugar, el supuesto de base de

16- Eddy Lee «Mundialización y normas del trabajo. Puntos del debate» Revista Internacional del Trabajo vol. 116 n° 2, Ginebra, 1997.

que el crecimiento del comercio internacional sustentado en las ventajas comparativas, entre las cuales se incluían las diferencias nacionales, suponía el advenimiento del progreso económico. Fue posible que esta relación se desarrollara sin mayores objeciones en el sistema bipolar como «arma estratégica» porque la perspectiva liberal ponía el énfasis en la libertad de regulación por el mercado. En esa dirección el crecimiento económico posibilitaba la mejora en las condiciones de trabajo que se expresaba necesariamente en un progreso social. Con la caída del muro de Berlín y el triunfo de un modelo económico, la relación entre el crecimiento del comercio y el progreso social dejó de tener el sentido estratégico que tuvo en las décadas del sistema bipolar. De esta forma, la revolución tecnológica en las comunicaciones y la aproximación global del mundo en un solo modelo básico mostró que la diversidad de aproximaciones al mercado por parte del Estado y las sociedades no derivaba necesariamente en mejores condiciones sociales.

La intervención de distintas organizaciones civiles y sindicales y la mayor sensibilidad política y social en algunos países de mayor desarrollo frente a determinadas situaciones sociales y laborales se conjugaron con el compromiso de Estados Unidos en la inclusión de un capítulo social en el régimen de comercio internacional. Si bien el debate sobre las consecuencias económicas de una armonización de normas se instaló en distintos foros sin que se llegara a una definición clara y convincente sobre los efectos negativos o positivos de la misma¹⁷, lo que interesa resaltar en esta visión son dos aspectos que circunscriben la orientación futura: la opción política de Estados Unidos en sus relaciones externas de otorgar prioridad a la «ampliación democrática» y la aproximación de distintos actores políticos y de la sociedad civil de algunos Estados en particular a las orientaciones en las políticas sociales estatales que se puedan definir¹⁸.

El compromiso con la democracia en la política exterior de Estados Unidos ha sido incorporado con especial énfasis desde los años noventa. Al respecto, la Iniciativa Bush para las Américas tenía un doble pilar sobre el cual proyectó el mensaje: el libre mercado para el comercio y las inversiones y la democracia, postulando que el continente americano iba a ser el primer continente libre y democrático del mundo. Esta opción de política exterior proyectó hacia el interior de la sociedad un canal de intercambio en materia de política exterior y, por otra parte, en las definiciones de política comercial consolidó una vía de «unilateralismo agresivo» al incluir aspectos políticos y sociales en la consideración de los acuerdos comerciales¹⁹.

17- El debate sobre si es necesario una armonización de normas del trabajo debe insertarse en el debate más general sobre la pertinencia de incluir en los acuerdos de liberalización comercial otras reglas que no sean las estrictamente comerciales, como surgió con énfasis en firma de los acuerdos paralelos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte en los Estados Unidos. En cuanto a los efectos económicos de la armonización, si bien se señala que la nivelación asegura determinadas reglas equitativas y el desarrollo de las ventajas competitivas, los análisis efectuados no resultan convergentes en cuanto a la extensión y profundidad de la armonización y además no enfatizan suficientemente la variable cultural. Para profundizar en este punto, véase Jagdish Bhagwati, - Robert Hudec «Fuir trade and harmonization: Prerequisites for free trade?» 2 volúmenes, MIT Press, Cambridge - Londres, 1996, citado por Eddy Lee «Mundialización y normas del trabajo...» op. Cit. Véase también, Paul Krugman «What should trade negotiators negotiate about?» *Journal of Economic Literature* vol. 35, Nashville, 1995.

18- Lo cual en definitiva nos lleva a ubicar el tema en la interacción de comunidades complejas en un sistema, por lo que el debate sobre la universalidad de las normas del trabajo y el regionalismo debe circunscribirse a los principios prácticos y las consecuencias derivadas de opciones de política. La ubicación del debate en sus adecuados términos en un contexto político puede leerse en Diana Brand- Ralf Hoffmann «Le débat sur l'introduction d'une clause sociale dans le système commercial international: quels enjeux?»

19- La relación entre los contenidos «agresivos» de la política comercial de Estados Unidos y el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte puede leerse en Pierre Martin «La nouvelle dynamique de la politique commerciale aux Etats-Unis et l'Accord de libre-échange nord-américain» *Etudes Internationales* vol. XXIV número 4, Centre Québécois de Relations Internationales, Université Laval, Québec, diciembre de 1993. Véase también, Lincoln Bizzozero «Canadá y la integración en América del Norte: respuestas y desafíos» Biblioteca Norte-Sur, Argentina, 1996.

La revolución de las telecomunicaciones ha posibilitado la aproximación de los sectores políticos y sociales a las distintas expresiones que se manifiestan en el mundo y a las inflexiones del Estado en sus políticas públicas. De esta forma, si bien el devenir de la información y la multiplicación de imágenes y noticias puede llevar a obviar y descartar sucesos como mecanismo protector y de defensa, la aproximación al «otro» permite potencialmente el desencadenamiento de acciones diversas que pueden originar consecuencias públicas y privadas.

En segundo término, la concepción del crecimiento económico se basó en los supuestos del incremento del comercio y del pleno empleo, lo cual dejó de ser valedero al menos en lo que se refiere a que el crecimiento económico aseguraba el empleo, ya que creció el desempleo estructural y no puede ser absorbido por nuevos movimientos económicos. Al respecto resulta significativo el incremento del nivel de desocupados en los países desarrollados y los niveles de desocupación entre los jóvenes que dan muestra de problemas estructurales. El «Libro Blanco» de la Comisión Europea señala como cifra optimista un nivel de desocupación del 8% para el año 2000, lo cual llevaría el porcentaje a los niveles del año 1991²⁰.

Si bien el incremento del desempleo y el pasaje de las relaciones laborales «modernas» a relaciones a tiempo parcial y temporales ha llevado a debates significativos sobre la finalidad y sentido del trabajo en tanto actividad humana²¹, lo que resulta pertinente destacar es que la sensibilidad sobre el tema del empleo, en tanto actividad humana remunerada, ha crecido en la opinión pública de los países desarrollados, provocando con ello repercusiones en la comunicación del sistema político con la ciudadanía y en las relaciones externas.

La sensibilidad acrecentada de la opinión pública de los países desarrollados sobre los efectos del desempleo en las sociedades ha tenido derivaciones específicas en Estados Unidos y algunos países europeos en lo que se refiere a las relaciones laborales y las condiciones de empleo. Algunas denuncias sobre el trabajo esclavo en empresas estadounidenses radicadas en América Central y las demandas acrecentadas para imponer un etiquetado social por parte de organizaciones de la sociedad civil no son sino algunas de las manifestaciones novedosas de una sensibilidad sobre los derechos humanos que se conjuga con las condiciones de trabajo y sus consecuencias en las sociedades nacionales²². De esta forma, las bases para vincular la condición social en general y las relaciones laborales en particular con el comercio internacional pudieron ser incorporadas en los países desarrollados de Occidente como consecuencia de una mayor sensibilidad de las sociedades civiles frente a las decisiones políticas y a determinadas violaciones de derechos humanos.

20- Cf. Ulrich Walwei «Instrumentos de la política de empleo en la Unión Europea» Cuaderno número 3, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, agosto de 1995.

21- Al respecto podría señalarse que uno de los debates concierne al objetivo del pleno empleo en un mundo altamente productivo, que de por sí genera más desempleo. Algunas reflexiones que parten de la historia apuntan a que el pleno empleo tuvo consistencia en un corto período en la historia de la humanidad, por lo que la reestructuración de la sociedad humana debería pasar por la actividad y no por el empleo. Uno de los libros que colaboró con los debates sobre estos tópicos fue el de Jeremy Rifkin «El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era» Paidós, Buenos Aires, 1996.

22- Sobre el etiquetado social un artículo de interés es el de Janet Hilowitz «Consideraciones sobre el etiquetado social en la lucha contra el trabajo infantil» Revista Internacional del Trabajo vol. 116. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1997/2.

La inclusión del componente democrático y social en las políticas exteriores de Estados Unidos y de la Unión Europea posibilita una convergencia en el objetivo final de fomentar el ejercicio de los derechos políticos, cívicos e individuales para asegurar la integridad de la competencia política y de la participación en los sistemas nacionales. Debe hacerse notar que la convergencia en el objetivo final no diluye las diferencias existentes en los instrumentos que se utilizan para la aplicación de la cláusula. En particular, la política exterior de Estados Unidos enfatiza específicamente la relación entre la cláusula social, las relaciones laborales y la condición democrática, mientras la «cláusula democrática» que ha incluido la Unión Europea en los convenios de cooperación ha sentado las bases para mantener un diálogo político de manera paralela a la cooperación en sus diferentes manifestaciones (económica, tecnológica, educativa, cultural).

De esta manera, Estados Unidos ha sido el portavoz en el sistema de comercio internacional para vincular las relaciones laborales con el comercio y, por ende, para plantear determinados pilares con la finalidad de una armonización normativa. En ese sentido, las acciones de política exterior de Estados Unidos no se alejan de otras posiciones e iniciativas en diversos dominios que posibilitaron el nacimiento o las modificaciones necesarias a regímenes internacionales. Sin embargo, las actuales derivaciones tanto de política doméstica en Estados Unidos, en que las mayorías republicanas en el Congreso cuestionan la idea de vincular el comercio con otros aspectos, así como las dificultades en avanzar en la aceptación de una modificación de las bases sobre las cuales funciona la lógica comercial internacional en los organismos internacionales y en general en la comunidad internacional, han llevado a que el tema se manifieste en el nivel doméstico de la política de Estados Unidos, y en el regional como resultado de la convergencia entre la sociedad civil y el gobierno en la supervisión de los efectos del libre comercio, sin que necesariamente tenga efectos, al menos inmediatos, en ese ámbito.

Este movimiento acumulativo de tendencias que facilita la política de Estados Unidos, a través del Ejecutivo con los límites y condiciones del Congreso, parece haberse transformado en uno de los rasgos actuales de la interacción entre las políticas exteriores de Estados Unidos y el sistema internacional. Las negociaciones de acuerdos de libre comercio con Canadá y posteriormente con México y otras iniciativas en momentos en que se desarrollaba la Ronda Uruguay y, el desarrollo del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas por parte del Ejecutivo sin que el Congreso haya votado el «fast track», son algunas de las manifestaciones señaladas que muestran no solamente la importancia que tienen los equilibrios de poderes y de visiones de la política de Estados Unidos en el sistema internacional, sino también el hecho de que las diferencias existentes en cuanto a la interpretación del sistema y del papel que debe cumplir Estados Unidos afectan las élites políticas²³.

Diferentes factores explican la situación actual de estancamiento del tema en las instancias y ámbitos internacionales. Por una parte, el factor temporal vinculado al hecho de que se aproxima la Ronda del Milenio y hacia esa instancia se está centrando la atención y las energías de las administraciones pero también, y sobre todo, de las instancias multilaterales internacionales y regionales y de los foros y cumbres regionales.

23- También puede interpretarse esta situación como parte de una estrategia de política exterior de Estados Unidos, que posibilita «ganancias» relativas en diversos frentes mientras se van resolviendo los temas y se ajustan los regímenes. A los efectos de este análisis, las consecuencias en el objeto de estudio son similares, aun cuando considero que la transición también ha afectado los supuestos que posibilitaban las bases consensuales de la política exterior de Estados Unidos.

En segundo término, los diferentes objetivos y perspectivas de la política exterior de Estados Unidos que busca contemplar los esfuerzos de ampliar la democracia con una mayor liberalización del comercio que tenga en cuenta las condiciones laborales. Como ya se señaló, los equilibrios institucionales por una parte, el insuficiente apoyo del sistema político por el otro y, finalmente, las diferencias existentes en el seno de la sociedad civil, sobre todo entre empresarios y sindicalistas en lo que concierne a la extensión y profundidad del vínculo relaciones laborales - comercio, han llevado a que el tema se mantenga en la agenda gubernamental sin que sobresalga como una prioridad de política en el presente.

En tercer lugar, la propia reflexión que se ha hecho desde los organismos internacionales ha derivado en otorgar continuidad a los lineamientos seguidos hasta ahora en cuanto a la división de tareas entre los mismos. En ese sentido, la supervisión del cumplimiento sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo correspondería a la Organización Internacional del Trabajo y, por otra parte, la supervisión de que se cumplan los requisitos del libre acceso al mercado, lo que excluye un control de «calidad social» del producto por un lado y de que no exista una situación de dumping por disminución del precio del producto en el mercado externo, lo cual descarta la inclusión y evaluación del «costo social», quedarían a cargo de la Organización Mundial del Comercio.

En cuarto lugar, los distintos estudios realizados por organismos internacionales que se han sumado al debate, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, señalan claramente que el vínculo de la cláusula social con el comercio internacional tendría efectos perjudiciales para los países en desarrollo tanto en materia de desempleo y subempleo, debido a que el incremento del costo laboral sin crecimiento económico y calificación del personal provocaría un retraimiento de las inversiones y de las empresas, así como en el comercio exterior por la disminución de las exportaciones. En definitiva, esos análisis marcan más bien la pauta de que el vínculo de la cláusula social con el comercio redundaría en una protección de los mercados de los países desarrollados y en particular de Occidente²⁴.

Finalmente, los estudios realizados no son concluyentes en el sentido de que la conexión de la cláusula social en el régimen de comercio internacional facilitaría la armonización del régimen y que, por otra parte, otorgaría transparencia y equidad sin costos suplementarios a los países en desarrollo. En ese sentido, si bien el énfasis en el respeto al núcleo de derechos laborales resulta relevante a los efectos de las condiciones laborales, no parece claro el hecho de vincularlo con el comercio a los efectos de los controladores internos, sobre todo cuando los convenios de la OIT han sido ratificados por buena parte de los países del sistema internacional. Acá se introduce otro elemento de debate en el sentido de la supervisión de esos derechos y la relación con la Organización Internacional del Trabajo, cuyo sentido escapa a los límites de este trabajo.

24- El trabajo del Banco Mundial citado plantea la dificultad que surge de vincular el comercio con los derechos del trabajo. Los trabajos de Keith Maskus *Could Core «Labor Standards be Imposed Through International Trade Policy?»* Washington DC, Banco Mundial, Policy Research Working Paper 1817, agosto 1997 y de Stephen Golub *«International Labor Standards and International Trade»* Fondo Monetario Internacional, Working Paper WP/97/37, abril de 1997, enfatizan las repercusiones negativas que tendrían para algunos países en desarrollo la aplicación de determinadas reglas en el comercio internacional.

Lo expuesto en este apartado plantea las dificultades en definir cambios en el régimen del comercio internacional en lo que concierne el vínculo con las condiciones sociales. Los cambios pueden provenir del poder hegemónico, de una coalición de potencias, de inflexiones de las instituciones internacionales o por cambios que se producen en las propias condiciones del régimen. En este apartado se planteó que los avances de la política exterior de Estados Unidos, en el sentido de vincular el comercio con las condiciones de trabajo, quedaron por el momento relegados en los ámbitos internacionales pero que continúan presentes como temas de la agenda y que además han sido introducidas en el ámbito regional. Por otra parte, las instituciones internacionales han incluido el tema en sus análisis, pero sus enfoques han mantenido la división funcional de trabajo existente como pauta de funcionamiento, ocupándose la OMC de las condiciones para la liberalización del comercio, sin que ingresen los principios y reglas laborales y sociales en esa consideración. Finalmente, varios estudios y análisis señalan la dificultad que plantea una armonización de normas a aplicarse en el régimen de comercio internacional, aún cuando se reafirma la existencia de un núcleo duro de derechos colectivos del trabajo que continúan siendo supervisados por la OIT²⁵.

De esta forma, si los avances en materia de un régimen internacional que pueda vincular el comercio con las condiciones sociales no han tenido resultados en el plano internacional y si el mercado no asegura una armonización natural de las respuestas y un determinado equilibrio, sino que se produce el efecto contrario, queda por ver si los regionalismos cumplen un determinado papel en el sentido de que puedan constituir respuestas diferenciadas y específicas frente a los cambios que se procesan en la estructura del sistema internacional y de ahí configurar distintas articulaciones de las sociedades en la mundialización.

25- Hillary Kellerson «La declaración de la OIT de 1998 sobre los principios y derechos fundamentales: un reto para el futuro» Revista Internacional del Trabajo vol. 117 núm. 2, OIT, Ginebra, 1998/2.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN EL CONTINENTE

Verónica S. E. Zallocco

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Características del fenómeno. 3. El contexto mundial. La Convención de Viena de 1988 y los principios vigentes en materia de represión del narcotráfico. 4. La cooperación interamericana en la represión del narcotráfico. 5. El impacto de la estrategia en América Latina. 6. El Acuerdo de Cartagena. 7. La cooperación internacional. 8. Cooperación en asuntos de seguridad. 9. La OEA y el control de drogas peligrosas. 10. Conclusiones. Bibliografía.

1. Introducción

El presente trabajo constituye una aproximación al tema de la cooperación internacional, una forma de relacionamiento entre los estados que hoy deben manejarse en un mundo de constante interrelacionamiento. Se analizan algunos aspectos fundamentales de la cooperación regional para tratar un fenómeno que los países que lo abarcan coinciden en que debe ser suprimido, aunque con distintos matices.

La hipótesis central del mismo es que la demanda insaciable de drogas ilegales en EE.UU. es la fuerza motriz de la oferta latinoamericana. Los países altamente desarrollados tradicionalmente han deseado combatir la drogadicción evitando la producción de drogas ilegales y su traslado a los mercados de consumo. Como el consumo ha subido en forma alarmante y va asociado con la violencia, el asesinato, el contrabando, las armas ilegales, y produce cientos de muertos por año en las importantes ciudades norteamericanas, ahora la atención empieza a cambiar de las fuentes de producción hacia la demanda de productos ilegales y la policía empieza a reprimir con energía los principales centros de consumo.

Una característica básica del tráfico de drogas es la relación estructural entre oferta y demanda. Sin demanda no hay oferta: son aspectos correlacionados de un mismo mercado.

En cuanto a los países productores, se observa que el fenómeno del incremento de la demanda internacional, produce un incremento en la producción y se aumenta el consumo interno.

El no haber combatido desde un principio el consumo, ha permitido la organización de una enorme red de distribución vigente en el mercado del mayor consumo, y esto llama la atención por la correlación entre oferta y demanda. Si por ejemplo se toma la red distribuidora del café que permite en todas partes poner en manos de los consumidores una taza de un producto importado, dicha red distribuidora es bien conocida en la radiografía del comercio interno del mercado de los EE.UU... En cambio la también muy complicada red distribuidora de drogas capaz de llevarla a todos los lugares de consumo, no se ha podido ni ha existido la decisión para destruirla y los países latinoamericanos han estado reiterando la urgencia de desmantelar la red distribuidora de drogas en el país del norte.

2. Características del fenómeno

- Los valores económicos de los envíos de droga se correlacionan con los niveles percibidos de riesgo, que a su vez se refieren a la ilegalidad y a los agentes de la ley.
- La mayor parte de las ganancias se quedan en manos de los distribuidores o intermediarios, y no de los productores.
- La mayor parte de las ganancias aumentan fuera de América Latina, fundamentalmente en los EE.UU., lo cual indica que allí es donde queda gran parte del dinero. Por esta razón, es una cuestión esencial lavar el dinero, que generalmente consiste en billetes de poca monta (5, 10, y 20 dólares), generando, literalmente, toneladas de dinero que tornan más difícil su traslado y ubicación.
- Las rutas de tráfico y distribución son extremadamente flexibles. En respuesta a nuevas oportunidades o desafíos los traficantes cambian de ruta de un país a otro o de un medio de transporte a otro.

3. Contexto mundial. La Convención de Viena de 1988 y los principios vigentes en materia de represión del narcotráfico

En 1988 Naciones Unidas aprueba la Convención de Viena contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Allí se reconoció el carácter internacional del delito del narcotráfico y, en consecuencia, la urgencia de encontrar soluciones de carácter multinacional. Se señalaron exiguos resultados cuando un solo país lucha contra las drogas, siendo que en realidad concurren en el delito regiones enteras de los continentes.

Asimismo se fijó otro principio: la producción, el refinamiento, el tráfico, el consumo y las riquezas producidas en el proceso, forman parte del mismo delito (PRINCIPIO DE TRATAMIENTO INTEGRAL). Más concretamente, se precisó que la producción, el tráfico y el consumo constituyen un delito inseparable, y se señaló la urgencia de combatirlo por la amenaza que representa a la soberanía y a la seguridad de los Estados. Fue compromiso internacional el despojar a los grupos clandestinos dedicados al narcotráfico de las utilidades de sus actividades, lo cual privaría a estos grupos del principal incentivo a sus conductas delictuosas. Se estableció el combate al lavado de dinero y al secreto bancario.

Se reconoció el carácter de responsabilidad colectiva de la drogadicción, lo cual desautoriza a cualquier país víctima del proceso de las drogas a condenar o tratar de condenar a otros países cuando participan en el mismo delito, como acontece en caso de la certificación del gobierno norteamericano.

Se remarcó la importancia de la cooperación entre las partes para una eficaz persecución del delito y se cionó la cooperación al respeto de la soberanía y al ordenamiento jurídico interno de cada país. Por ello se reitera el principio de la "igualdad soberana de las partes" y de la ingente necesidad de tener siempre presente la "integridad territorial de los Estados" y de la "no intervención en los asuntos internos de otros estados". Agregándose que "una parte no ejercerá en el territorio de otra parte competencias ni funciones que hayan sido reservadas exclusivamente a las autoridades de otra parte por su derecho interno".

En el capítulo destinado a los decomisos estableció, pese a la reticencia de los grandes banqueros, el principio de eliminar el secreto bancario cuando haya sospecha de personas que hayan ocultado las ganancias del narcotráfico en el sistema bancario internacional. Para ello se facultó a los tribunales y autoridades competentes de las partes a "ordenar la presentación o la incautación de documentos bancarios, financieros o comerciales", y en este caso "las partes no podrán negarse aplicar las disposiciones de la convención amparadas en el secreto bancario".

Como los lineamientos de la Convención de Viena son de tipo general con principios de cooperación y respeto a cada país, es lógica la conclusión de llegar a detalles particulares de cada una de las regiones a través de arreglos bilaterales o multilaterales para darle mayor eficacia a su aplicación.

Los países donde se producen drogas insistieron en la necesidad de restringir las medidas adoptadas para combatir el cultivo cuando reciben apoyo en dinero y en hombres de EE.UU., siempre que respeten los "Derechos Humanos Fundamentales" y los países del sur de nuestro continente alegaron, y se consagró en el documento el respeto a los usos tradicionales lícitos de la coca - como en el caso de Perú -, consumo anterior a la llegada de los españoles.

En lo que se refiere a las medidas adecuadas tendientes a eliminar o reducir la demanda de drogas con el propósito de "reducir el sufrimiento humano" y "acabar con los incentivos financieros del tráfico ilícito", se aclaró el valor relativo de la droga: si no hay consumidores, como no tiene valor per se, no vale nada; sólo llega a sumas muy elevadas cuando hay consumidores. La persecución de las drogas, desde su producción hasta el consumo, la ha convertido en el negocio más productivo del mundo, por ello es difícil su erradicación.

También establece el deber de las partes de informar anualmente al Secretario General de la ONU acerca del avance en el combate a las drogas en cada jurisdicción, las cantidades decomisadas, el origen de las sustancias secuestradas y los procedimientos utilizados por los narcotraficantes en su traslado, obligación que también se impone a los EE.UU.. Dichos informes podrán ser objeto de observaciones por parte de los Estados, permitiéndose su distribución sin restricciones.

Cualquier duda acerca de la interpretación o aplicación de la Convención entre dos o más partes puede aclararse mediante consultas entre las partes, o acudiendo a la mediación, arbitraje o cualquier otro mecanismo pacífico. En caso de persistir la controversia, será sometida a la Corte Internacional de Justicia.

La Convención sugiere dos niveles de discusión a nivel regional: uno en el que se debate con el propósito de ponerse de acuerdo para atacar el problema de las drogas en el mundo; y otro en el que los países latinoamericanos rechazan las intervenciones indebidas de los EE.UU. al sur de sus fronteras. Son dos batallas distintas en donde predominó el criterio de trasladar la cooperación bilateral con los EE.UU. a los foros internacionales, y en sostener en cada paso la cooperación entre distintos estados, siempre con el compromiso primario de respetar la soberanías, la constitución y las leyes internas de los países, aunque permitiendo que EE.UU. pueda acudir a cooperar en la lucha contra las drogas.

4. La cooperación interamericana en la represión del narcotráfico

La única ley que los narcotraficantes no violan es la ley de la oferta y la demanda.

A lo largo de los años, especialmente a partir de los '70, los EE.UU. se han puesto al frente de la lucha, promoviendo una política planeada para suprimir la producción de drogas ilícitas en todo el Hemisferio. Según esta lógica, una reducción de la oferta de América Latina provocaría un aumento del precio de las drogas ilícitas en las calles de todos los EE.UU.; y esto a su vez conduciría a una reducción de la demanda.

En busca de esta meta los EE.UU. ha promovido dos enfoques básicos: primero, la eliminación de las fuentes de oferta, destruyendo las cosechas e instalaciones de laboratorios y, segundo, la interceptación de embarques destinados a su mercado interno por medio de vigilancia en las fronteras y en los mares. La idea puede resumirse en lo siguiente: reducir el flujo de drogas ilícitas, elevar los precios, acosar a los traficantes y expulsar a los usuarios.

Los funcionarios de la Oficina de Política Nacional para el Control de Drogas de EE.UU., declaraban en 1989: "La fuente de las drogas más peligrosas que amenaza nuestra nación es principalmente internacional. Pocas amenazas extranjeras serán más costosas a la economía de los EE.UU.. Ninguna daña más a nuestros valores e instituciones nacionales ni destruye más vidas de los estadounidenses. Aunque la mayoría de las amenazas internacionales son potenciales, el daño y la violencia causados por el tráfico de drogas son reales y omnipresentes. Las drogas son una gran amenaza a nuestra seguridad nacional."

Casi por definición, esta estrategia se ha enfocado principalmente en América Latina (México provee marihuana y heroína, Colombia provee la cocaína). Según cifras de 1990, los países de la región producen o transbordan más del 80% de la cocaína y 90% de la marihuana que entra en los Estados Unidos.

5. El impacto de la estrategia en América Latina

Las medidas políticas contra la droga producen resultados complejos y contradictorios. En este terreno más que en otros, el lenguaje político ha llegado a tener un efecto decisivo sobre las opciones y resultados de la política. La repetida declaración pública de una "guerra" contra las drogas contribuyó notablemente a la violencia organizada entre grupos armados, incluyendo los militares y la policía, generando auténticas guerras que han surgido en múltiples formas.

La anatomía de estas guerras en América Latina a comienzos de los noventa puede verse en el siguiente cuadro (P. SMITH, 1993):

CONFLICTO	COMBATIENTES
Guerra N*1	EE.UU. versus abastecedores
Guerra N*2	Gobiernos latinoamericanos versus narcoterroristas
Guerra N*3	Gobiernos latinoamericanos versus guerrilleros
Guerra N*4	Gobiernos latinoamericanos versus narcotraficantes
Guerra N*5	Narcotraficantes versus narcotraficantes
Guerra N*6	Narcotraficantes versus guerrilleros
Guerra N*7	Narcotraficantes versus izquierda política

Del cuadro se desprenden al menos siete guerras simultáneas en América Latina contra las drogas:

- En la primera los EE.UU. atacan a los abastecedores de una manera u otra, sobre todo por medio de agentes de la DEA.
- En la segunda, gobiernos latinoamericanos responden a los desafíos de los narcoterroristas, agentes de los cárteles de la droga que emplean el terror, la violencia y la intimidación para imponer un brutal orden político (Cártel de Medellín, Colombia: Pablo Escobar y Rodríguez Gacha).
- En la tercera, gobiernos latinoamericanos entablan luchas con movimientos guerrilleros armados, incluyendo fuerzas como la de Sendero Luminoso en Perú.
- En la cuarta, gobiernos latinoamericanos emprenden campañas armadas contra los narcotraficantes, aquellos que producen y exportan drogas ilícitas, pero no se dedican al terrorismo político sistemático (como el cártel de Cali, Colombia).
- En la quinta, los cárteles de la droga luchan entre sí, habitualmente por una parte del mercado (como la guerra desatada entre los cárteles de Medellín y Cali por el control del mercado de cocaína en Nueva York).
- En la sexta, traficantes de drogas entran en conflicto con los que en algún tiempo fueron sus aliados, grupos de guerrilleros armados. Esto ocurre generalmente cuando los traficantes empiezan a comprar cantidades importantes de bienes raíces, especialmente en zonas rurales, ingresando a la clase terrateniente y uniéndose al establishment socioeconómico, contra el cual tomaron en principio sus armas los guerrilleros.
- En la séptima, exclusiva de Colombia en este punto, los narcotraficantes declaran la guerra contra sus adversarios ideológicos: en este caso la izquierda política. (cártel de Medellín).

Estas guerras con frecuencia se solapan y pueden aparecer en diversas combinaciones. La diversidad de las guerras contra las drogas subraya la gama y variabilidad de intereses que intervienen en la política pública. El "problema de la droga" en Colombia es marcadamente distinto del "problema de la droga" en Perú, Bolivia o México, sin mencionar a los EE.UU.. Los objetivos de la política gubernamental así como la elección de instrumentos, por tanto, suelen variar, así como las perspectivas de éxito.

También es notable la ubicuidad de las consecuencias no deseadas. No siempre es fácil prever los resultados de las políticas públicas. El ataque de Colombia contra el cártel de Medellín produjo una baja temporal del precio de la coca en Perú y Bolivia; muchos observadores pensaron y esperaron que esto convencería a los productores de coca de empezar a cultivar cosechas lícitas. Por lo contrario, animó a campesinos bolivianos a integrar sus operaciones procesando sus propios productos, aumentando el valor agregado, y exportando la base de coca, en lugar de hojas de coca. Según la lógica económica, esta respuesta fue perfectamente racional. Ello demuestra que un triunfo en la guerra contra las drogas en Colombia pudo exacerbar el problema en Bolivia o en otros países vecinos.

Tampoco estas guerras han logrado la meta de reducir la oferta y elevar los precios de las drogas ilícitas en el mercado de EE.UU.. Las campañas para la erradicación y la prohibición de la cocaína simplemente fomentan una producción adicional: más y más campesinos se dedican a cultivar hojas de coca, y la cantidad total de cocaína para la exportación al mercado de EE.UU. sigue siendo casi la misma. Y como el costo de reemplazar los envíos interceptados es relativamente modesto (tal vez 5% de su valor de venta en la calle), la intercepción tienen poco o ningún impacto observable sobre los precios.

Sin embargo las guerras han alterado la sociedad y la política en formas importantes y de gran alcance:

1) En primer lugar, han sometido a los países y pueblos de América Latina a terribles niveles de violencia e intimidación. Tanto el poder del tráfico de drogas como la violencia producida por los esfuerzos gubernamentales por combatir ese comercio han creado un temor generalizado entre la población, generando, asimismo, violaciones de derechos humanos en gran escala.

2) En segundo lugar, las drogas y las guerras contra las drogas han expuesto a las instituciones nacionales a tentaciones cada vez mayores de corrupción. Las agencias de la ley están expuestas a ser corrompidas por narcotraficantes; el mayor contacto con ellos, aún como adversarios, aumenta la posibilidad de la componenda y la subversión.

3) La prosecución de la guerra contra las drogas pone cada vez mayor autonomía y autoridad en manos de las fuerzas armadas latinoamericanas, favoreciendo la militarización, lo cual puede constituir una amenaza considerable hacia democracias aún frágiles, y alterar así el curso político de la región en su conjunto.

4) La guerra ha creado grandes complicaciones para las relaciones entre EE.UU. y América Latina. Los EE.UU. por razones propias han animado a los gobiernos latinoamericanos a participar en esta guerra, y éstos por propias razones responden positivamente. A veces, como en el caso de Bolivia, se muestran renuentes a precipitar lo que consideran como una guerra total contra los campesinos. A veces, como en el caso de Colombia, reaccionan a los desafíos de los cárteles con fuerza considerable, pero igualmente no logran satisfacer las expectativas de los EE.UU.. La preocupación en Colombia no es tanto el narcotráfico cuanto el narcoterror, lo cual entraña diferentes propósitos, estrategias y políticas.

6. El Acuerdo de Cartagena

Este documento constituye un hito en las relaciones interamericanas para la represión del narcotráfico. Se firma en 1990 entre los presidentes de EE.UU., Colombia, Perú y Bolivia, considerando una estrategia general que combinara la reducción de la demanda en los países consumidores con un programa de una mayor aplicación de la ley e interdicción, desarrollo económico y sustitución de cosechas para lograr que los pobres dejaran de cultivar coca y de procesar cocaína.

El documento intentaba hacer algo contra cada factor del tráfico de la cocaína. Por desgracia, diferentes tácticas no necesariamente se complementan y en realidad podrían perjudicarse unas a otras: por ejemplo, una política de erradicación de la coca sería casi imposible de aplicar dado que en el documento de Cartagena se hace hincapié en la sustitución de cosechas. Peor aún: lo que se dijo en EE.UU. acerca de crear un parásito que devorara las hojas de coca tuvo el efecto de socavar este

APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

acuerdo. A los países Andinos les agradó la idea de la sustitución de cosechas porque proponía destruir el cultivo de la coca y reemplazarlo por algo distinto pero les disgustó la erradicación porque destruía el cultivo de la coca y no lo reemplazaba por nada, creando así un gran potencial para la inquietud social y política.

Este documento sugirió esferas muy específicas en las que podían cooperar los países productores y los consumidores, entre ellas: exigir licencias para la elaboración de productos químicos precursores, el envío de armas de fuego y la venta de aeronaves

En la reunión Cumbre, el presidente Bush no ejerció presión pública sobre los dirigentes andinos acerca de las delicadas cuestiones de una mayor participación militar, extranjera y nacional, en las campañas contra las drogas en sus países. Además reconoció explícitamente que la continuada demanda en los EE.UU. era factor clave en el tráfico de drogas en el hemisferio. En suma, trató de asegurar a los jefes andinos que Washington buscaba cooperación y no conflicto. Que reconocía los costos y las consecuencias socioeconómicos y políticos de sus esfuerzos contra las drogas y que su gobierno estaba dispuesto a ofrecer no sólo ayuda policial y militar, sino también ayuda para el desarrollo con objeto de paliar los efectos perturbadores provenientes de la supresión del tráfico de drogas.

Pero varios hechos posteriores a la firma del acuerdo dieron por tierra con sus objetivos: la intercepción de dos barcos de carga colombianos por la marina de los EE.UU. dentro del límite marítimo de 200 millas de las costas colombianas, sin previa autorización de Bogotá; y el incumplimiento de la promesa de Bush de restaurar el Acuerdo Internacional del Café, junto a la decisión de aplicar cargos adicionales a las exportaciones de flores de Colombia, convirtieron a este importante documento en una retórica simbólica.

Colombia buscaba un mayor comercio con los EE.UU. y no una mayor ayuda contra las drogas. Asimismo subrayó la importancia de ayuda adicional para reformar y fortalecer el debilitado sistema judicial de Colombia, e insistió en que la mayor prioridad del gobierno era poner fin al narcoterrorismo interno, y no combatir al contrabando internacional de drogas.

El mensaje inequívoco del presidente Cesar Gaviria fue que, aunque su gobierno no abandonaría su compromiso en la guerra del hemisferio contra el tráfico de drogas, no estaba dispuesto a sacrificar la estabilidad social y política de Colombia en un quijotesco intento por proseguir unilateralmente la guerra.

Bush respondió publicando la iniciativa de una "Empresa para las Américas", que proponía establecer acuerdos de libre comercio con países latinoamericanos y con grupos de países interesados en la liberalización del comercio. Asimismo proponía condonar 7000 millones de dólares que los países de América Latina debían oficialmente al gobierno de los EE.UU.. Solicitó autoridad legislativa al Congreso para establecer un pacto de libre comercio con las naciones andinas, pero las maniobras proteccionistas internas socavaron las expectativas.

En tanto Bolivia y Perú, cuyas economías eran mucho más débiles que la colombiana y más dependientes de las divisas obtenidas en el comercio de la cocaína, hicieron mucho hincapié en la necesidad de mayor ayuda por parte de los EE.UU. para combatir el cultivo y el tráfico de coca. Pero el excesivo interés de la Estrategia Andina sobre planes y tácticas militares, y la ausencia concomitante de

fondos para el desarrollo socioeconómico, aunados a un fuerte resentimiento nacionalista contra la intervención de los EE.UU. en los asuntos internos, terminaron provocando una reticencia a recibir la ayuda que finalmente fue dejada de lado.

7. La cooperación internacional

Lo expuesto hasta aquí nos permite extraer algunas conclusiones respecto de las características de la cooperación regional específica en análisis. Podemos ver que se dispone de varias opciones:

- Dada la naturaleza mundial de la industria de la droga, los países participantes podrían depender de organizaciones globales, sobre todo de las Naciones Unidas.
- Dada la importancia de la producción y del consumo dentro del hemisferio occidental, los países de la región podrían buscar instituciones formales propias, como la OEA.
- Dadas las dificultades inherentes a las organizaciones burocráticas, los países pueden tratar de trabajar por medio de disposiciones regionales informales, como el Acuerdo de Cartagena de 1990.
- Dada la necesidad de una acción rápida y decisiva y la complejidad de las negociaciones multilaterales, los países del hemisferio podrían tratar de concentrarse en estrategias y acuerdos bilaterales.
- Dada la fuerza de la presión política interna así como las limitaciones de la diplomacia, las naciones pueden abandonar sus esfuerzos por una colaboración internacional y recurrir en cambio a una acción unilateral.

En la década del 80 proliferaron los estudios sobre cooperación internacional, lo que ha producido un número importante de enfoques teóricos que pretenden arrojar luz para la elección de la vía más adecuada para el tratamiento de la problemática. Las teorías tradicionales de política internacional sugieren que la cooperación en cuestiones de seguridad es más difícil que la cooperación en cuestiones económicas.

En primer lugar es necesario conceptualizar el término "cooperación internacional", que ha suscitado desacuerdos entre políticos y estudiosos. Robert. Keohane ha ofrecido una definición útil, distinguiendo entre cooperación y armonía. En una situación de armonía, los actores no se enfrentan a ningún conflicto de intereses y no hay necesidad de cooperación. La búsqueda de sus propios intereses facilita automáticamente el alcance de los objetivos de los demás. Por contraste, en una situación de discordia la búsqueda del interés individual puede dejar a todos los actores insatisfechos con el resultado. La cooperación, entonces, sólo puede brotar de una situación de discordia, por lo que se refiere a un proceso de adaptación mutua de políticas en que los gobiernos coordinan sus medidas políticas para facilitar el alcance de sus metas.

Gran parte de las investigaciones acerca de las condiciones que posibilitan la cooperación o la mutua adaptación ante conflictos de interés entre los estados, se basan en la teoría de los juegos, que considera un mundo abstracto de actores estratégicos y racionales, con preferencias especificadas.

APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

Robert Axelrod considera un juego muy conocido: "El dilema del prisionero", en que ambos jugadores tienen poderosas tentaciones de renunciar, pero pueden beneficiarse de la cooperación mutua. Cada uno trata de no hacer el papel de tonto, y obtiene su mayor rendimiento si logra hacer tonto al otro. Y sin embargo, los rendimientos a largo plazo son mayores cuando ambos jugadores resisten estas tentaciones y aceptan una pauta de cooperación mutua y no de renuncia mutua.

En busca de las condiciones que permitan a los jugadores alcanzar el resultado de una cooperación mutua, Axelrod descubre que la "sombra del futuro" es una variable clave. Los actores que se preocupan por el futuro y prevén beneficios de una cooperación futura pueden evitar la tentación de renunciar para obtener beneficios a corto plazo. O a la inversa, si sólo se preocupan por el corto plazo, tendrán pocos incentivos para abandonar las ganancias inmediatas por las promesas de futuras ganancias mayores. En la jerga de la teoría de juegos esta condición se denomina ITERACION, y generalmente conduce a establecer una cooperación por relación a una interacción de cada jugada.

Otra idea de este autor, relevante para la problemática en cuestión, es la importancia de tener buena información. Si los actores no están seguros de si sus adversarios cooperaron o abandonaron en el pasado, o si temen un engaño solapado, será más difícil mantener la cooperación. En condiciones de información imperfecta, los actores pueden verse tentados a hacer trampa, ya sea porque logren hacerlo sin ser detectados, o como maniobra defensiva porque temen una renuncia encubierta de otros.

Por otra parte, cuanto más alto sea el nivel del interés común, mayor será la probabilidad de lograr cooperación. Aumentar los rendimientos para una cooperación mutua o reducir los rendimientos para una defección mutua, puede fomentar las estrategias cooperativas. Cuando se reducen al mínimo los costos potenciales de una estrategia cooperativa, los jugadores están más dispuestos a correr los riesgos necesarios para alcanzar esa cooperación mutua. De esta manera, el grado de interés común entre los actores es poderoso determinante de una buena cooperación.

En este juego también tiene importancia el número de actores intervinientes, puesto que las situaciones en política internacional generalmente involucran a más de dos actores. Estas situaciones multilaterales presentan aún más desafíos a la cooperación que los casos bilaterales.

Al crecer el número de actores aumentan las posibilidades de una renuncia encubierta, lo que asegura que todos los actores que tengan intereses comunes se muestren más intransigentes, haciendo más problemática la aplicación de un acuerdo.

Veamos el rol de las instituciones y los regímenes internacionales para crear condiciones necesarias para la cooperación. La institucionalización de los acuerdos mediante normas, reglas y procedimientos de decisión mutuamente reconocibles, pueden actuar como variable que interviene entre el interés nacional y la conducta de los Estados, favoreciendo la cooperación. Las instituciones pueden ofrecer información acerca de las conductas y las preferencias de los miembros, reduciendo la posibilidad de un engaño solapado. También extienden la sombra del futuro estableciendo un marco estable para la cooperación al asegurar una relación continuada entre determinados Estados.

Además las instituciones reducen los costos de transacción, que incluyen factores como el costo de negociaciones, costos de supervisión y costos de aplicación., los cuales pueden ser altos en un sistema internacional anárquico, sin un gobierno supranacional que aporte su infraestructura.

Otra teoría de la cooperación internacional es la de "la estabilidad hegemónica", originalmente presentada por los economistas como explicación de pautas de cooperación económica internacional (Charles Kindleberger, 1973). La misma sugiere que la cooperación internacional sólo es estable cuando va apoyada por una sola potencia dominante (Gran Bretaña en el siglo XIX y EE.UU. en la 2da. Posguerra). La potencia desproporcionada les da la decisión y capacidad de promover la cooperación multilateral, soportando muchos de los costos de supervisión y aplicación.

Al declinar la potencia se reducen los beneficios de actuar como hegemones y su capacidad de imponer la cooperación a otros Estados. De este modo, sin una sola potencia dominante que guíe al sistema, la cooperación internacional se rompe.

Estos enfoques presuponen que los Estados son actores racionales, que basan sus decisiones de cooperación en cálculos de los costos y beneficios de las diversas estrategias posibles. La suposición central es que todos los gobiernos sólo cooperaran si los beneficios que esperan sobrepasan los costos que tendrán que pagar. Ello pone de relieve la necesidad de considerar la cooperación desde el punto de vista de Estados en particular y no del sistema internacional en su conjunto, puesto que para que la cooperación sea estable cada Estado deberá sentir que se beneficia de la cooperación. Si todos los beneficios son para un Estado mientras los otros soportan altos costos y obtienen pocos beneficios, no habrá un motivo racional para que estos otros cooperen.

Se torna necesario descubrir los mecanismos necesarios para redistribuir los beneficios de la cooperación. En el caso de la política contra las drogas, la distribución de costos y beneficios es sumamente asimétrica, por lo que se requiere de un mecanismo de redistribución para conservar la cooperación.

8. Cooperación en asuntos de seguridad

Para explicar el nivel supuestamente bajo de cooperación en estos asuntos, ciertos teóricos (Charles Lipson, 1984) enfocan el corto plazo que ciertos estados se ven obligados a adoptar al enfrentar ciertas amenazas a su seguridad nacional. Cuando se encuentra en juego la supervivencia física de una nación, ésta se ve obligada a atribuir un gran valor a su horizonte inmediato, lo que produce una corta sombra del futuro.

La expectativa de beneficios futuros de la cooperación no puede alentar a los estados a correr riesgos a corto plazo siguiendo una política benigna, dados que los costos inmediatos de tal acción podrían ser desastrosos.

Robert Jervis explica que los propios Estados se encuentran en un dilema de seguridad cuando los esfuerzos por proteger a un Estado amenazan automáticamente a otros. Identifica cuatro diferencias clave entre los problemas de cooperación en los ámbitos económicos y de seguridad: mayor competitividad en cuestiones de seguridad, mayor dificultad para precisar los objetivos de las acciones del estado, mayores intereses en las cuestiones de seguridad, y mayores problemas de detección y de supervisión.

Observando las condiciones necesarias para la formación de regímenes de seguridad, establece que las grandes potencias deben estar razonablemente satisfechas con el statu quo; debe haber una confianza general en que todos los Estados atribuyan gran importancia a la seguridad y cooperación

mutuas; ningún Estado puede creer que la manera de satisfacer sus necesidades sea mediante la expansión; y, claramente, la guerra debe parecer costosa.

La identificación de una amenaza externa y el acuerdo común ante ella son factores que crean intereses comunes, fomentando la cooperación.

9. La OEA y el control de drogas peligrosas

Hasta hace unos pocos años, la mayor parte de los esfuerzos regionales contra las drogas peligrosas han actuado sobre la base de acuerdos bilaterales entre EE.UU. y las naciones productoras. Por medio de una mezcla de incentivos y sanciones (que condicionan otros aspectos de las relaciones bilaterales a la certificación periódica, por las autoridades estadounidenses, de que las naciones latinoamericanas están cumpliendo sincera y eficazmente sus programas antinarcóticos), los EE.UU. ha tratado de obtener una acción concreta de estos estados en aspectos específicos. Los acuerdos bilaterales inevitablemente han planteado cuestiones de soberanía, autonomía e identidad nacional.

Por otra parte, los esfuerzos de la ONU tampoco desempeñan un papel importante en el tratamiento de la problemática en América Latina, puesto que todo indica que los Estados miembros no darán los fondos ni la autoridad necesarios para desempeñar un papel directo importante a la reducción de la producción, la venta o el consumo de drogas ilícitas. Los programas universales especifican normas de manera retórica y pocas medidas concretas para su aplicación sostenida. Y el papel de la ONU es probable que sea particularmente periférico en América a causa de una tendencia general a delegar sus poderes en organizaciones internacionales regionales y subregionales.

Por consiguiente, la opción de efectuar esfuerzos sobre una base regional y multilateral, por medio de programas que incluyan a los EE.UU. y a las naciones latinoamericanas clave, aparece como una de las más viables.

Pero los programas multilaterales sobre una base regional deben estar lo bastante cerca de los problemas para que permitan elaborar proyectos específicos y detallados, que puedan evitar los peligros de la imposición unilateral.

Las perspectivas de una cooperación interamericana han mejorado en los años recientes por varias razones:

1) El cisma entre las naciones productoras y los EE.UU., que se ensanchó a comienzo y mediados de los 80 por causa del enfoque autoritario (certificación) empezó a reducirse a finales de los 80 al quedar en claro que las propias naciones latinoamericanas serían cada vez más dañadas por el comercio de drogas, y paralelamente creció en EE.UU. el reconocimiento de que nunca funcionarían por sí solas las soluciones del lado de la oferta. Por consiguiente se ha reducido la tendencia a la mutua recriminación.

2) Los EE.UU. y varios países de América Latina han mostrado que están dispuestos a dar prioridad considerable, incluyendo mayores recursos financieros y políticos a los esfuerzos por controlar la droga. Existe un mayor apoyo de la opinión pública en este sentido.

3) La región puede contar con marcos institucionales activos para estructurar y reforzar el incipiente impulso hacia la cooperación multilateral

Desde mediados de los '80 la OEA ha estado preparándose para desempeñar un papel creciente en el combate al tráfico de narcóticos. En 1986 se adoptó el programa de acción de Río de Janeiro, que en realidad es más un acuerdo sobre metas y principios que un plan activo de cooperación.

El programa de Río registró el acuerdo regional de que el tráfico de narcóticos amenazaba el desarrollo socioeconómico del hemisferio así como sus instituciones democráticas, y pedía tomar medidas para reducir la demanda de drogas, impedir el abuso de drogas y combatir su producción y tráfico ilegal.

Dicho programa es importante por dos razones: es el primer reconocimiento internacional por todos los países miembros de que comparten la responsabilidad de controlar cada eslabón de la cadena del tráfico de drogas, y también fue el primer reconocimiento por el gobierno de EE.UU. de que debe prestarse igual atención a reducir la demanda que la oferta.

Si bien todas las acciones específicas recomendadas han de ser abordadas por naciones en particular, no se propuso ningún procedimiento efectivo para la cooperación multilateral.

Ese mismo año se estableció la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), en cuyo seno se promueven las actividades concernientes a la problemática. Su labor comenzó siendo de escasa importancia, pero con el cambio operado en la perspectiva de abordaje al narcotráfico se revalorizó su misión de hallar consenso para el tratamiento integral del tema.

La CICAD está integrada por representantes de 34 Estados que solicitaron su admisión a la Asamblea General de la OEA y resultaron admitidos. Posee distintos comités de expertos cuya labor principal puede resumirse en los siguientes puntos:

1. Elaboración de Reglamentos modelos que serán puestos a consideración de los Estados Miembros para su adopción. Los mismos conciernen los siguientes temas: control del tráfico internacional de armas de fuego, sus partes y componentes y municiones; delitos de lavado de dinero vinculados con el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos; precursores y sustancias químicas, máquinas y elementos.

2. El desarrollo de un proceso único y objetivo de evaluación gubernamental de carácter multilateral, para dar seguimiento al progreso individual y colectivo de los esfuerzos hemisféricos y particulares. En mayo de 1998 se conformó un Grupo de Trabajo Gubernamental sobre el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), que ha venido elaborando los principios, características y objetivos que servirán de base para el diseño e implementación del MEM. El grado de desarrollo de este proyecto es incipiente, encontrándose en la etapa de consensuar variables.

3. También desarrollan actividades diversas enfocadas hacia la reducción de la demanda y de la oferta, fortalecimiento institucional de los estados, prevención y represión del lavado de dinero, etc.

Esta ramificación importante de actividades tiene su origen en la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio, documento que adoptó la CICAD en el año 1996 y aprobado por la Asamblea General, así como el Plan de Acción suscrito en abril de 1998.

10. Conclusiones

El narcotráfico constituye un fenómeno típico del nuevo orden internacional, caracterizado por la globalización y la interdependencia. La elección de una estrategia adecuada para la represión del mismo impone la necesidad de considerar sus dimensiones y las diversas etapas que involucra, con sus especificaciones. Teniendo en cuenta el marco que brinda la Convención de Viena de la ONU, es posible deslindar las distintas responsabilidades que caben a los países que participan del fenómeno a nivel regional, según su rol en cada etapa del proceso. De allí que para una efectiva acción en conjunto se requiera de la acertada implementación de las decisiones en cada etapa, lo cual presupone el compromiso de los estados en su participación activa y comprometida.

Pero también ha de tenerse presente que hoy día el narcotráfico constituye un punto neurálgico en las agendas de negociación entre los países latinoamericanos y EE.UU... Es por ello que la concertación de posiciones desde el papel fundamental de productores de los países especialmente andinos, colocados en inferioridad de condiciones frente al gran consumidor internacional, y agravada su situación por la fuerte dependencia de las divisas provenientes del narcotráfico, torna ineludible la consolidación de un frente de discusión en el seno de la OEA. Sólo entonces será posible emprender una estrategia que no haga recaer la mayoría de los costos de la acción sobre los estados latinoamericanos, y asimismo podrá servir de base para la concertación de alianzas de cooperación en otros planos, que redunden en mayores beneficios para los estados más retrasados del continente.

Bibliografía

- SMITH Peter H. (compilador): "El Combate a Las Drogas en América", Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- SMITH Peter H.: "La economía política de las drogas: cuestiones conceptuales y opciones de política" (Cap. I).
- JUSTIANO José G.: "El poder de los productores de coca" (Cap. VII).
- GUGLIOTTA Guy: "Los cárteles colombianos y cómo detenerlos" (Cap. VIII).
- BABLEY Bruce M.: "Los mitos de la militarización: las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas" (Cap. IX).
- FALCO Mathea: "Políticas y perspectivas de reducción de la demanda" (Cap. XV).
- MARTIN Lisa L.: "Fundamentos para una cooperación internacional" (Cap. XVII).
- WALKER William O.: "La colaboración internacional en la perspectiva histórica" (Cap. XVIII).
- DONNELLY Jack: "Las Naciones Unidas y el régimen global de control de drogas" (Cap. XIX).
- TORO María Celia: "Unilateralismo y bilateralismo" (Cap. XXI).
- MARES David R.: "La lógica de la cooperación interamericana en materia de drogas" (Cap. XXII).
- ARDILA Martha: Cambio de Norte?. s/d
- Documentos de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)

ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS SISTEMAS DE SALUD EN LOS ESTADOS UNIDOS Y EN LA ARGENTINA: LECCIONES PARA SU REFORMA

ELEANOR D. KINNEY

SUMARIO: 1. Agradecimientos. 2. Introducción. 3. Los sistemas de salud en ambos países. 3.1. Partes importantes. 3.1.1. Pacientes. 3.1.2. Proveedores. 3.1.3. Pagadores. 3.1.3.1. La gente mayor. 3.1.3.2. Los empleados y sus familias. 3.1.3.3. Los pobres. 4. Asuntos importantes. 4.1. El acceso al cuidado. 4.2. El costo del cuidado. 4.3. La calidad del cuidado. 5. La reforma del sistema de salud en los EE.UU. 5.1. La historia importante. 5.2. La reforma de salud en los 90. 6. La reforma de salud en la Argentina. 6.1. La reforma del mercado de seguros de salud. 6.2. La reforma de los hospitales públicos y la cobertura para los pobres. 6.3. La reforma de PAMI. 7. Conclusión. Apéndice. Bibliografía

1. Agradecimientos

El trabajo para este artículo fue apoyado con una beca de la Comisión de Intercambio Educativo entre los Estados Unidos y la Argentina (Fulbright), 1999-2000. Agradezco al Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y a su directora, Dra. Noemí B. Mellado. También quiero agradecer las a Sras. Olga Schulze y Carla Burton las que me enseñaron castellano y me atendieron con este artículo. También doy gracias a Diego Sebastián Espiga, James E. Blumstein, Fabio Bertanou y Tomás Sandors por su ayuda. Las opiniones vertidas en este artículo son mías y no representan las instituciones que apoyan mi trabajo.

El énfasis de este artículo está puesto en la situación en los EE.UU. Tengo más experiencia con el sistema de salud en los EE.UU. como una estudiante de este sistema y también como una participante en muchas iniciativas de reforma de salud a nivel federal y estatal en el estado de Indiana.

2. Introducción

La salud de la población de todos los países del mundo es uno de los desafíos trascendentes que afronta la humanidad en el nuevo siglo. La reforma de los sistemas de salud es un problema muy importante en estos dos países grandes del hemisferio - Argentina y los EE.UU. Este artículo analiza los sistemas de salud en los Estados Unidos y en Argentina.

Generalmente los sistemas de salud en los EE.UU y la Argentina son muy similares e interesantes en aspectos importantes. Pero también hay diferencias grandes. La similitud más importante es que ambos países afrontan la necesidad de la reforma de sus sistemas de salud porque toda la gente no tiene acceso al cuidado médico a un costo razonable. Los dos países tienen mucho que aprender el uno del otro.

Este artículo tiene tres objetivos: (1) revisar y comparar los sistemas de salud en los EE.UU. y la Argentina; (2) analizar los problemas del sistema de salud en los EE.UU. que puedan constituir lecciones para la reforma encarada por Argentina y otros países en desarrollo, y (3) identificar las desafíos y las oportunidades críticas para la reforma verdadera en Argentina en el futuro.

La situación en los EE.UU. es muy importante para Argentina. ¿Por qué es el sistema de salud de los EE.UU. una materia de interés de Argentina? Para bien o para mal, los EE.UU. son un ejemplo para el mundo. Sucede lo mismo con el sistema de salud y la reforma de salud. Mientras hay muchos aspectos positivos en el sistema de salud en los EE.UU., hay muchos problemas también y entonces mucho que evitar.

Asimismo las compañías de seguros y especialmente las prepagas estadounidenses están interesados en las oportunidades de negocios en Argentina. El 8 de Agosto 1998, el periódico «Wall Street Journal,» el mejor diario de negocios de los EE.UU., habló sobre las oportunidades de negocios en Argentina para las compañías de seguros de los EE.UU. El artículo se titula «En su cruzada de privatización de Argentina pusieron los ojos los gigantes de compañías de seguros de salud de los EE.UU.»¹. Hoy hay muchos artículos que describen un paraíso nuevo en Argentina para los negocios con un gobierno democrático, una economía abierta, una población educada y especialmente la iniciativa del presidente de la Argentina para combatir la corrupción. Sin embargo no estoy segura de que las compañías que invierten en Argentina tienen en mente lo que la gente de Argentina quiere y necesita. Además, las compañías norteamericanas que vienen e invierten en Argentina llegan con la visión de un sistema de salud para Argentina que se desarrolló en los EE.UU.

No obstante, es muy importante para la gente en ambos países llegar a una mejor comprensión a los sistemas de salud de cada uno. Los países de América necesitan colaborar más en vista de la globalización y particularmente la unificación de Europa y la competencia de los países de Asia. Además, para el progreso del capital humano, la salud de la población es crítica. No obstante, la capacidad de los Estados y los empleadores en los países del mundo para financiar los servicios médicos están amenazados.

Temo una situación en este hemisferio en que haya diferencias grandes de compensación por el mismo trabajo. En verdad este fenómeno ya ocurre con respecto a los trabajos con sueldos bajos y sin beneficios en fábricas en México, El Caribe y Asia. En muchas partes de los EE.UU., fábricas textiles y curtiembres han cerrado. Los buenos trabajos con salarios y beneficios generosos en los EE.UU. y otros países más desarrollados están amenazados. Más aún, los negocios que ofrecen a los trabajadores los beneficios caros, como los seguros de salud, simplemente no pueden competir con los negocios en otros países que emplean trabajadores por menos sueldos y sin beneficios.

3. Los sistemas de salud en ambos países

3.1. Partes Importantes

En principio, hay tres partes importantes en un sistema de salud: (1) Pacientes — Los que quieren y necesitan cuidado médico, (2) Proveedores — Los que proveen el cuidado a los pacientes, y (3) Pagadores — Los que pagan por el cuidado de los pacientes.

¹ Craig Torres, «In Its Crusade to Privatize, Argentina Catches the Eye of U.S. Health-Care Giants, Wall Street Journal, Aug. 8, 1999.

3.1.1. Pacientes

En ambos países los pacientes son toda la población. Hay tres características importantes de las poblaciones que determinan la cobertura de salud - edad, ingreso y empleo. Específicamente la elegibilidad de programas públicos de seguros de salud depende de la edad. Por ejemplo, en ambos países hay programas públicos para los ancianos y los discapacitados. En los EE.UU. hay un programa nuevo (finalmente) para niños pobres. El ingreso es importante porque en ambos países hay programas públicos y algunas clínicas para los pobres. El empleo o el empleo de un miembro de la familia es un criterio necesario para la mayoría de la gente con menos de sesenta y cinco años que tienen seguros de salud como consecuencia del empleo.

3.1.2. Proveedores

Los proveedores son médicos y otros profesionales de la salud y también hospitales y otras instituciones que sirven a los pacientes. Con respecto a los médicos, no hay médicos suficientes en áreas rurales y demasiado médicos en áreas urbanas en ambos países. Tampoco hay médicos suficientes en especialidades de clínica general y demasiados especialistas.

Hay hospitales de tipos diferentes de control y misiones distintas en ambos países, incluyendo hospitales públicos y privados. Los hospitales públicos en ambos países tienen la responsabilidad de servir a los pobres en grados varios.

En Argentina, los gobiernos federal y provinciales son dueños de los hospitales públicos. Estos hospitales en general están abiertos a todos sin tener en cuenta la posibilidad de pagar. Hay clínicas también para los pobres a menudo asociadas con hospitales públicos.

En los EE.UU., la situación con los hospitales públicos es diferente. La mayoría de los hospitales públicos pertenecen a las ciudades y los condados. También hay hospitales privados que pertenecen

Cuadro 1 CARACTERÍSTICAS CLAVES DE LAS POBLACIONES DE LA ARGENTINA Y LOS EE.UU., 1997		
	ARGENTINA	EE.UU.
Población total	35.700.000	267.600.000
• Menos de 14 años	10.300.000	59.700.000
• 16-64 años	22.000.000	75.000.000
• 65 años o mas	3.400.000	32.900.000
Economía:		
• PBI per cápita	U\$S 4.021	U\$S 21.541
• Población por debajo del límite de la pobreza (1989-1994)	26,0%	14,1%
Tasa de desempleo (1998)	12,4%	4,5%
Esperanza de vida al nacer	73 años	76 años
Tasa de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos	22	7
Fuentes: INDEC 1999; Banco Mundial 1999, PNUD 1999, U.S. Census 1999.		

a las organizaciones religiosas y a las facultades de medicina. Estos hospitales privados, que se llaman hospitales voluntarios, proveen cuidado para los pobres como los hospitales públicos. Estos hospitales trabajan con clínicas se llaman centros de salud de las comunidades que están financiados por el gobierno federal junto con los estados.

Hay una diferencia importante entre los hospitales públicos en Argentina y los hospitales públicos en los EE.UU. En la Argentina los servicios de los hospitales públicos son gratuitos para los pobres. Pero en los EE.UU., los servicios de los hospitales públicos para los pobres generalmente no son gratuitos. La mayoría de los hospitales en los EE.UU. cobran por sus servicios. Entonces los pobres que no tienen seguros de salud incurren en deudas grandes cuando están en el hospital. Como consecuencia, los pobres van al hospital solamente cuando están muy enfermos y entonces su cuidado cuesta más.

3.1.3. Pagadores

En materia de historia, hay muchas diferencias entre los pagadores en los EE.UU. comparados con los de Argentina pero hay muchas similitudes también. En ambos países hay pagadores públicos y privados y también pagadores diferentes para la gente grande y otra gente con menos de sesenta y cinco años. En esta descripción de los pagadores hago la distinción entre la gente mayor, la gente con menos de sesenta y cinco años y los pobres.

3.1.3.1. La gente mayor

En Argentina hay un programa federal especialmente para la gente mayor, PAMI. Este programa es en realidad una obra social pública y federal. Entiendo que hay muchos problemas y especialmente corrupción en este programa.

**Cuadro 2
PROVEEDORES
EN LA ARGENTINA Y LOS EE.UU.**

	ARGENTINA	EE.UU.
Profesionales de la Salud		
• Médicos por cada diez mil habitantes (1997)	24,9	26,5
• Enfermeras por cada cien mil habitantes (1993)	54	878
Camas de hospital por cada mil habitantes (199)	44,8	5,2
Hospitales (1998)		6.097
• Públicos	3.310	1.260
• Obra Sociales (AR)	1.231	
• Voluntarios (US)	55	3.000
• Privados		797
• Federal para militares y veteranos (US)	2.021	285
• Otros	3	855

Fuente: OPS 1999, PNUD 1999, U.S. Dep't of State 1998, AHA 1999.

En los EE.UU. el programa federal de Medicare paga por los servicios médicos de la gente grande. La información pertinente sobre este programa está presentada en los apéndices.

3.1.3.2. Los empleados y sus familias.

Los sistemas de cobertura para la gente con menos de sesenta y cinco años en Argentina y en los EE.UU. son muy diferentes.

En la Argentina, en la mayor parte, los empleados y sus familias obtienen su cobertura de las obras sociales que históricamente tienen relaciones fuertes con los sindicatos. También esta surgiendo un sector de seguros de salud privados y prepagas.

En los EE.UU., las empresas controlan el sistema de financiación y entrega de los seguros de salud para los empleados y sus familias. Hay muchos tipos diferentes de planes de los seguros de salud para ellos. En general, la cobertura en las empresas grandes son mejores que en las empresas pequeñas. En los noventa las empresas compraron la cobertura para sus empleados en prepagas. Las prepagas, llamadas «organizaciones del mantenimiento de salud» o «HMOs.» son muy controvertidas en los EE.UU.

También hay seguros de salud privados y prepagas que cada persona puede comprar independiente de un empleador. Pero esta cobertura privada es cara y la cobertura frecuentemente no es completa.

Figura 1
PAGADORES EN LA
ARGENTINA Y LOS EE.UU.

	ARGENTINA	EE.UU.
La gente mayor	PAMI	Medicare
La gente con menos de 65 años		
• Los empleados y sus familias	Obras Sociales Prepagas	-Planes de Empleadores incluyendo Prepagas
• Autónomos	Prepagas Seguros de Salud Privados	-Seguros de Salud Privados incluyendo Prepagas
• Desempleados	- Hospitales públicos	-Programas públicos -Hospitales públicos
Los pobres	Hospitales públicos	- Programa de Medicaid - Programa para Niños (CHIP) - Hospitales Públicos y Voluntarios
Fuentes: OPS 1999, PNUD 1999, U.S. Dep't of State 1998, AHA 1999.		

3.1.3.3. Los pobres.

En ambos países la cobertura de los pobres es problemática y hay muchos pobres que no tienen seguros de salud por empleo. En la Argentina, no hay un programa público de seguros de salud para los pobres, pero hay muchos hospitales públicos que tienen la obligación de proveer cuidado a los pobres sin cargo.

En los EE.UU., hay dos programas públicos de seguros de salud para algunos grupos de pobres - Medicaid y el Childrens Health Insurance Program («CHIP») o «Programa de los Seguros de Salud para Niños.» La información pertinente sobre estos programas está presentada en los apéndices.

El programa de Medicaid en realidad consta de dos programas. La información pertinente sobre este programa está presentada en los apéndices. Primero es un programa para los niños y sus madres que son muy pobres. Segundo es un programa para el cuidado prolongado para los ancianos y los discapacitados. La mayoría de los beneficiarios son niños y sus madres pero la mayoría de los gastos son para el cuidado prolongado de los ancianos y los discapacitados.

El CHIP es un programa nuevo para niños pobres. Este programa es intencionalmente muy similar al programa de Medicaid, pero cubre a todos los niños por debajo de 200 por ciento del límite nacional de la pobreza. Es posible que un Estado pueda combinar el programa de CHIP con su programa de Medicaid. La información pertinente sobre este programa está presentada en los apéndices.

4. Asuntos importantes

Hay tres asuntos importantes para un sistema de salud y para diseñar la reforma de la salud en un país: (1) el acceso al cuidado, (2) el costo del cuidado, y (3) la calidad del cuidado.

Cuadro 3
COBERTURA DE SALUD EN
ARGENTINA, 1997

	Numero (Mil)	Porcentaje
Total de gente	36.000	100
Todo cubierto	21.000	58,3
Obras Sociales		
• Nacional	9.000	25,0
• Provincial	5.500	15,2
Prepagas y otras Cobertura privada	2.500	6,9
PAMI	4.200	11,6
Sin cobertura (Hospitales públicos)	15.000	41,6
Nota: Las estimaciones por tipo de cobertura no se excluyen mutuamente. Fuente: World Medical Services, S.A., 1998.		

Cuadro 4
COBERTURA DE SALUD EN LOS EE.UU., 1998

	TODA LA GENTE		LOS POBRES	
	Numero (mil)	Porcentaje	Numero (mil)	Porcentaje
Total	271.743	100	34.476	100
Todo cubierto	227.462	83,7	23.325	67,7
Privado	190.861	70,2	8.815	25,6
• Planes de Empleadores	168.576	62,0	5.998	17,4
Gobierno (Público)	66.087	24,3	17.199	49,9
• Medicare	35.887	13,2	4.492	13,0
• Medicaid	27.854	10,3	13.996	40,6
• Programas de Militares y Familias	8.747	3,2	664	1,9
No cubierto (sin seguros)	44.281	16,3	11.151	32,3

Nota: Las estimaciones por tipo de cobertura no se excluyen mutuamente.
La gente puede estar cubierta por más de un tipo de seguros de salud durante el año.
Fuente: U.S. Census Bureau, Current Population Survey, March 1999

4.1. El acceso al cuidado

En ambos países hay mucha gente que no tiene seguros de salud y consecuentemente no tienen buen acceso a los servicios médicos. En la Argentina estimativamente el 40 por ciento de la población no tiene seguros de salud. En los EE.UU. aproximadamente el 16 por ciento de la población no tiene seguros de salud. También en los EE.UU. 32 por ciento de los pobres no tiene seguros de salud.

En los EE.UU. este porcentaje de la población ha aumentado mucho desde 1990, cuando el porcentaje sin seguros era 13,9 por ciento de la población. Esta tendencia no es confiable porque la economía de los EE.UU. en los noventa se ha comportado muy bien y porque 1990 era un año de recesión. ¿Por qué ha aumentado el porcentaje de la población sin seguros de salud en un tiempo de prosperidad y crecimiento? Esta es una pregunta crítica para el futuro de la salud en los EE.UU. y países en desarrollo.

Temo que la tendencia en estas estadísticas indica que las empresas no tienen problemas con los seguros de salud para sus empleados ahora y están contrayendo su compromiso de proveer la cobertura de salud.

Además, hoy en ambos países hay un debate sobre el compromiso del gobierno y la sociedad de asegurar cuidado médico para toda la gente. En los EE.UU. no hay el consenso necesario ni la voluntad política de asegurar la cobertura para toda la gente. En la Argentina, con el desempleo y una economía en desarrollo, no es posible expandir la cobertura para toda la gente pobre sin seguro de salud pero las leyes y los gobiernos hablan con la retórica de comprometerse a la cobertura para toda la gente.

4.2. El costo del cuidado.

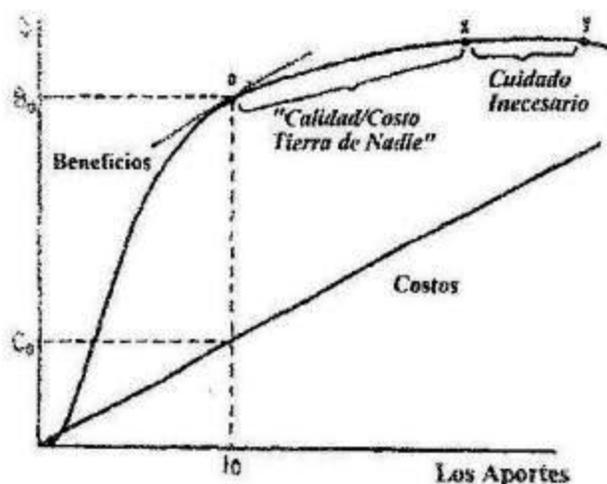
En ambos países los costos del cuidado médico son un problema importante. En los EE.UU. los gastos nacionales han sido la fuerza predominante en la formulación de la política para el sistema de salud desde los sesenta. Por ejemplo, el porcentaje de los gastos de salud nacional de PBI en los EE.UU. era del 5,1 por ciento en 1960 y del 13,5 por ciento para 1997 (HCFA 1998). Es posible que la Argentina tenga el mismo problema con los costos en el futuro si los políticos y los pagadores no tienen estrategias para controlar hoy la inflación. Desde los sesenta, la inflación en los gastos para la salud en la Argentina ha sido muy problemática como se refleja en la porción grande de PBI de los gastos de la salud.

Cuadro 5
LOS GASTOS EN SALUD

	ARGENTINA	EE.UU.
Gastos per cápita de Salud Nacional	U\$S 795	U\$S 3.858
Porcentaje en gastos de salud del Producto Nacional Bruto (PNB)	7,8%	14,3%

Fuente: PAHO 1999

Figura 2
NIVEL ÓPTIMO DE GASTOS PARA EL CUIDADO MÉDICO



Fuente: Clark C. Havighurst & James E. Blumstein, "Coping with Quality-Cost Trade-Offs in Medical Care", 70 Northeastern University Law Review 6 (1975).

4.3. La calidad del cuidado

Asegurar la calidad del cuidado será un asunto complicado y crítico especialmente en el ámbito de la reforma cuando el costo sea problemático. En este momento la ciencia médica ofrece más y más tecnología y fármacos nuevos. Estos tratamientos son muy efectivos para sanar o mejorar muchas enfermedades, pero estos tratamientos son muy costosos. Como los EE.UU., la Argentina afrontará un desafío grande en el futuro cuando haya más dinero en el sistema de salud para pagar los tratamientos caros, cuando Argentina llegue a ser más desarrollada y rica.

Para prevenir una inflación grande en los costos del cuidado en el futuro, hay que determinar el punto donde el cuidado médico sea beneficioso y eficaz y donde el cuidado médico sea pródigo. El gráfico demuestra este dilema muy bien. En él, el punto donde el declive de la línea de costos y el declive de la curva de los beneficios son los mismos indica el punto donde el costo marginal es igual al beneficio marginal. Más allá de este punto óptimo, el nivel de beneficios sigue aumentando pero el nivel de los beneficios es excedido por los costos adicionales incurridos para pagar estos beneficios. En el punto «x» no hay más beneficio y en el punto «y» el cuidado adicional puede ser dañino. En realidad, ¿dónde está el punto en que los servicios médicos no son necesarios y/o están de más? Esta es la gran cuestión.

5. La reforma del sistema de salud en los EEUU

La segunda parte de este artículo trata sobre la reforma del sistema de salud en los EE.UU. Los lectores podrán decidir si la situación en los EE.UU. es un buen modelo para Argentina. Además, las oportunidades y desafíos en el futuro son muy similares para ambos países.

Las diferencias entre la Argentina y los EE.UU. tienen fuentes históricas. La historia explica mucho y determina la forma y dinámicas de la reforma. Específicamente, la expansión de la cobertura de la gente con menos de sesenta y cinco años ha estado controlada por las empresas mientras que la misma cobertura ha estado controlada por los sindicatos en la Argentina. Hoy estos hechos son importantes en el estilo de la reforma en ambos países.

5.1. La historia importante

Antes del siglo XX no había seguros sociales en los EE.UU. Esta situación cambió en la década de los treinta con la gran depresión. En 1935, la iniciativa del presidente Roosevelt de establecer un sistema de seguridad social para brindar pensiones a los jubilados y a los discapacitados excluyó un programa de seguros de salud. Después de la Segunda Guerra Mundial la cobertura de seguros de salud se expandió. Hay cuatro eventos definitivos en la expansión de la cobertura de los seguros de salud desde este período.

Primero, inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, los empleadores empiezan a proveer seguros de salud como un beneficio a obreros en los sindicatos en lugar de aumentos de sueldos durante el período de la regulación de sueldos y precios.

Segundo, en 1965 el Congreso de los EEUU aprobó los programas de Medicare y Medicaid que describí antes. El comienzo de estos programas fue crítico en la historia del sistema de salud de los EE.UU. Estos provocaban una inflación grande en los costos de los servicios médicos. Con esta inflación los gobiernos federal y estatales y también las compañías de seguros de salud privados buscaban mejores estrategias para controlar esta inflación en los gastos.

Tercero en 1974 el Congreso aprobó «ERISA», Employee Retirement Income Security Act of 1974, o la Ley para la Seguridad de Ingreso para la Jubilación de los Empleados. Con la aprobación de ERISA, el escenario estaba listo para una revolución profunda en la cobertura privada. Por razones históricas la regulación de todos los seguros quedan en los Estados y como consecuencia ellos regulan las compañías de seguros de salud y las prepagas también. ERISA puso la regulación de los planes de seguros de salud de los empleadores en el ámbito del gobierno federal, alejado del ámbito de la regulación de seguros de los Estados, pero hasta los noventa y como consecuencia de la presión de las empresas, la regulación del gobierno federal ha sido muy limitada y no es ni fuerte ni completa. Dada que la regulación federal no es fuerte, los empleadores tienen mucha flexibilidad en decidir los beneficios y otras políticas para sus planes de seguros de salud para sus empleados.

El cuarto evento importante es el siguiente: como se ha mencionado, en 1997 el Congreso estableció un programa público para seguros de salud para los niños pobres. Este es un programa crítico porque aproximadamente uno de cada cuatro niños en los EE.UU. viven en estado de pobreza.

5.2. La reforma de salud en los noventa

Hubo mucha actividad con la reforma del sistema de salud en los EE.UU. en los noventa. Había cinco razones para este interés en reformar. La primera razón es la inflación seria de los gastos de los servicios médicos. En los primeros años de los noventa hubo un déficit serio en el presupuesto federal. Los programas públicos de los seguros de salud - Medicare y Medicaid - fueron partes muy importantes del problema del déficit porque constituyen una gran porción del presupuesto federal. Segundo, el porcentaje de la gente sin seguros de salud ha aumentado. Tercero, como consecuencia de ERISA, el mercado de seguros de salud en los EE.UU. no tiene regulación federal efectiva y los empleadores pueden evitar la regulación de seguros de los Estados.

Cuarto, la porción de la población que tiene cobertura de salud en las prepagas está creciendo en los noventa. Las prepagas han estado agresivas con el control de gastos para sacar beneficios. Los pacientes no quieren las prepagas porque algunas veces las prepagas niegan el cuidado costoso y limitan el acceso a especialistas. Asimismo los médicos y otros proveedores no quieren las prepagas porque las prepagas cuestionan sus decisiones clínicas. También la mayoría de las prepagas requieren los médicos a quienes contratan, aceptan precios más bajos por sus servicios o los médicos pierden sus contratos con las prepagas.

Quinto, como un presidente demócrata en tiempo de paz, el presidente Clinton quiere hacer una reforma doméstica como su legado importante. La mayoría de las reformas sociales en los EE.UU. fueron iniciativas de los presidentes demócratas.

¿Qué pasa con la reforma de salud en los EE.UU. en los noventa? En los primeros años de su administración, el presidente Clinton emprendió una iniciativa de la reforma de salud. La iniciativa de la reforma había establecido un sistema de «competencia manejada.» Los elementos de la reforma están presentados en la figura 3.

El Congreso no aprobó esta iniciativa. Verdaderamente fue un gran fracaso. En la opinión de mucha gente esta iniciativa fue un buen ejemplo de «gobierno grande» con demasiada regulación, lo que no les gusta a los republicanos y a muchos norteamericanos.

Ahora la reforma del sistema de salud en los EE.UU. es problemática y dominante en la situación política. Los republicanos tienen la mayoría en ambas cámaras del Congreso y el presidente Clinton es un demócrata, pero continúa con su propósito de presentar la expansión de la cobertura al Congreso de los EE.UU.

Como consecuencia, desde 1994 la reforma de salud a nivel federal fue incrementada. En 1996, el Congreso y el presidente Clinton aprobaron una ley para reformar las prácticas de asegurar a las compañías de seguros de salud y los empleadores que ofrecen los seguros de salud. En 1997, el Congreso y el presidente Clinton aprobaron la reforma de Medicare con el programa, Medicare+CHOICE. Este programa ofrece la oportunidad para los beneficiarios de Medicare de asociarse en las prepagas. Es interesante que muchos beneficiarios de Medicare no eligen las prepagas y prefieren quedarse con el programa tradicional. En 1997, como he mencionado, el Congreso estableció el programa para niños pobres.

Recientemente el presidente Clinton propuso una expansión de la cobertura a través el programa de Medicare. Finalmente hay un debate grande sobre las prácticas de las prepagas y la protección de los pacientes contra las prepagas, pero el Congreso y el Presidente no se ponen de acuerdo para reformar las prepagas.

Desde 1994 los Estados tienen el liderazgo en la resolución del problema de las personas pobres sin seguro de salud. En los noventa muchos estados establecían programas como un parte del programa existente de Medicaid para los pobres. Muchos de estos programas son innovados.

El nuevo programa para los niños será un buen modelo de los programas públicos para seguros de salud en el futuro. Debido a sus experiencias con Medicaid desde hace treinta años, los Estados tienen el conocimiento y la tecnología para manejar un programa de seguros de salud. Los Estados están más cerca de los proveedores y pacientes, como tienen la flexibilidad para adaptarse a las condiciones locales. El mayor problema para los Estados es el financiamiento. Los Estados no tienen dinero suficiente para financiar los programas de seguros de salud para todos los pobres sin seguros. Además, si tuvieran suficiente dinero y establecieran un programa, los pobres de otros estados se sentirían especialmente atraídos por ese Estado. Esta situación existirá especialmente si otros Estados cerca no tuvieran un programa similar. Este es un problema eterno para los Estados que quieren adoptar algunas expansiones de los servicios sociales. En realidad, solamente Hawaii tiene un sistema de cobertura de salud universal pero tiene una renuncia de ERISA y un océano que excluye los pobres de los otros estados.

El gobierno federal puede jugar un papel importante en esta situación. Primero, puede establecer requisitos mínimos y patrones para la ejecución del programa. Segundo, y muy importante, puede contribuir para la financiación de los programas de los Estados que cumplen con los requisitos y patrones. Quizás este modelo es bueno para Argentina también.

6. La reforma de salud en Argentina

Ahora hablaremos sobre la reforma de salud en Argentina y los desafíos y oportunidades para Argentina para crear un sistema moderno y justo. Las sugerencias y observaciones se ofrecen con humildad porque me doy cuenta que soy una extranjera con poca experiencia con el sistema de salud de la Argentina.

En los ochenta y los noventa hubo un movimiento para la reforma de salud en Argentina. Un incentivo grande para este movimiento era el interés y también la inversión significativa del Banco Mundial. En realidad hay tres iniciativas de la reforma de salud en

Argentina, que tienen mucha ayuda del Banco Mundial. Verdaderamente el Banco Mundial ha sido la inspiración más fuerte para la reforma de salud en Argentina en los noventa. Las tres iniciativas son: (1) la reforma de las obras sociales y el mercado de seguros de salud privada, (2) la reforma de los hospitales públicos, y (3) la reforma de PAMI.

6.1. La reforma del mercado de seguros de salud

La reforma de las obras sociales y del mercado de seguros de salud es muy similar a la iniciativa de la reforma del presidente Clinton, la cual describí. En 1993 el Congreso de Argentina aprobó la ley

Figura 3

ELEMENTOS DE LA INICIATIVA DEL PRESIDENTE CLINTON PARA LA REFORMA DE SALUD 1993-1994

- Prestaciones obligatorias
- La cobertura universal
- Promoción de la competencia entre los planes de seguros de salud en el mercado
- Selección de los planes para empleados y gente independiente basado en el precio y la calidad
- Promoción de los prepagas
- Coordinación de la regulación de los planes de los empleadores con la regulación de seguros de los estados
- Coordinación del programa de Medicare con el sistema de la competencia manejada
- Inclusión de los pobres en los planes generales
- Regulación de los costos

23.660 para reformar las obras sociales y la ley 23.661 para reformar el mercado del seguros de salud. El decreto 993 de 1993 establece la desregulación de sistema de salud en etapas. En 1995 otra ley crea las prestaciones obligatorias que los planes de la cobertura de salud deben incluir. También en 1995 el gobierno de Argentina y el Banco Mundial firmaron un acuerdo para financiar la reforma de las obras sociales con un fondo de \$360 millones de dólares. Recientemente el presidente de la Rúa fue más firme con los sindicatos sobre el manejo de las obras sociales y requirió que estos compitan con las prepagas en una base igual.

Es posible que Argentina tenga una buena oportunidad para la reforma verdadera entre el marco de las leyes 23.660 y 23.661. Si las obras sociales debieran competir con los planes prepagas y las compañías de seguros de salud, habría una oportunidad para un sistema de cobertura más eficiente, más económico y menos corrupto.

6.2. La reforma de los hospitales públicos y la cobertura para los pobres

Hay dos aspectos de la reforma de los hospitales públicos en la Argentina con ayuda del Banco Mundial: (1) la descentralización a las provincias y autonomía con más responsabilidad y confiabilidad, y (2) la recuperación de los costos de servicios de las obras sociales y otros pagadores de pacientes con seguros de salud. En 1999 el Banco Mundial estableció un programa nuevo con fondos para la reforma de los hospitales públicos.

El propósito de esta reforma es bueno. Es necesaria una mejor administración de los hospitales pero la experiencia de los hospitales públicos y voluntarios en los EE.UU. en los cincuenta es importante para considerar esta reforma en la Argentina. Cuando los hospitales públicos y voluntarios comenzaban a colectar dinero de los pagadores para el cuidado de los pobres con seguros de salud, los hospitales empezaban a cobrar a los pobres para su cuidado. Mientras esta práctica era buena desde la perspectiva administrativa, el impacto en los pobres era terrible porque ellos no tienen suficiente dinero para pagar los servicios médicos y como consecuencia ni buscan ni obtienen cuidado necesario.

Además, el hecho que los hospitales pertenecen a los gobiernos federal y provinciales provee oportunidades para una política coordinada para mejorar el acceso al cuidado médico para los pobres. Indiana, el Estado de mi domicilio, ha establecido hasta ahora una reforma para los pobres que trabajan pero no tienen seguros (Kinney et al., 1999). Una comisión concluyó que los seguros de salud no son la manera más eficiente para asegurar la cobertura para los pobres. Es más eficiente para el Estado de Indiana contratar hospitales y clínicas para los pobres directamente y requiere que estos proveedores establezcan las redes para proveer los servicios médicos de una manera eficiente y comprensiva.

Sin embargo, en los EE.UU. los hospitales que sirven a los pobres pertenecen a los gobiernos y organizaciones locales. Consecuentemente, es difícil para el gobierno federal y los gobiernos de los Estados establecer una política integrada y universal para expandir la cobertura y el cuidado de los pobres y otra gente sin seguros de salud. No es lo mismo aquí en la Argentina. Argentina y especialmente las provincias tienen una buena oportunidad de diseñar una cobertura comprensiva para los pobres en el contexto de los hospitales públicos.

6.3. La reforma del PAMI

Con la reforma del PAMI la situación es más complicada. El Banco Mundial ha establecido también un programa nuevo para la reforma del PAMI. En su mayor parte, la reforma requiere el fin de la corrupción tanto del gobierno administrativo como el pago a los proveedores pero el problema con el PAMI es similar al de algunas situaciones en que hay mucho dinero y regulación ineficiente de la administración de este dinero.

El programa Medicare de los EE.UU. provee quizás algunas lecciones para la reforma del PAMI, especialmente con respecto del pago a los proveedores. En la historia del programa de Medicare ha habido mucho fraude y mucho abuso por parte de proveedores que cobraban demasiado por los servicios, presentaban facturas falsas y mandaban pacientes a sus propios laboratorios y otras instituciones para servicios que los pacientes realmente no necesitaban.

El gobierno federal ha adoptado algunas estrategias para combatir el fraude y el abuso en el programa Medicare, incluyendo la regulación estricta de las relaciones entre los proveedores y el procesamiento criminal de proveedores. Otra estrategia importante del programa Medicare son las investigaciones sobre el costo y calidad de servicios de salud y ahora Medicare cubre generalmente el cuidado necesario.

Otra estrategia efectiva para combatir el fraude y el abuso ha sido la reforma de los métodos de pagar a los proveedores que transfiere el riesgo de la ineficiencia y cuidado innecesario a los proveedores como en un sistema prepago. Por ejemplo, en una prepaga no importa si un médico transfiere un paciente a su propio consultorio porque el médico tiene el riesgo financiero de los servicios innecesarios. Quizás algunas reformas similares pueden ser apropiadas para el PAMI.

7. Conclusión

La reforma de salud es un gran desafío difícil de cumplir. La experiencia de los EE.UU. indica que pasos pequeños son la mejor manera de cumplir la reforma de salud verdadera pero la reforma es necesaria en ambos países si toda la gente va a obtener acceso suficiente al cuidado de calidad y costos razonables.

No obstante, el escenario está listo para una reforma verdadera del sistema de salud en la Argentina. La estructura legal existe para establecer un buen y justo sistema de competencia manejada para los que tienen seguros de salud. Además, la reforma de los hospitales públicos presenta una buena oportunidad para expandir cobertura comprensiva e innovada para los pobres.

8. Apéndice

EL PROGRAMA DE MEDICARE Parte A: Seguros para hospitalización y servicios relacionados Parte B: Seguros para servicios médicos y otros servicios clínicos Parte C: Medicare+CHOICE Planes prepagos	
El Patrocinio	El Gobierno Federal
La Financiación	Parte A: Impuestos a los sueldos y salarios Parte B: Las rentas federales y las primas voluntarias Parte C: Todas las fuentes anteriores de las Partes A y B)
La Elegibilidad	La gente de 65 años o más. La gente con discapacidades serias
Los Beneficios	Parte A: Hospitalización y servicios relativos al cuidado agudo Parte B: Servicios médicos y servicios clínicos Parte C: Servicios de las Partes A y B
La Cobertura	La razonable y necesaria para el tratamiento de enfermedades y los heridos No cubre tratamientos de carácter experimental.
El Método Para Pagar a los Proveedores	Hospitales: El precio es fijado para cada caso por el "grupo de diagnóstico" Médicos: El precio es fijado para cada caso según los recursos a usar para el tratamiento del paciente con un diagnóstico específico. Medicare+CHOICE: prepaga

EL PROGRAMA MEDICAID	
El Patrocinio	El Gobierno Federal junto con los gobiernos de los Estados
La Financiación	Las rentas federales y estatales
La Elegibilidad	Niños y sus madres cerca del límite nacional de la pobreza La gente pobre con 65 años o más La gente con discapacidades serias (Ancianos y discapacitados están inscriptos en Medicare para servicios agudos.)
Los Beneficios	Hospitalización y servicios relativos al cuidado agudo y servicios médicos y servicios clínicos El cuidado prolongado
La Cobertura	La razonable y necesaria para el tratamiento de enfermedades y los heridos No cubre tratamientos de carácter experimental.
El Método Para Pagar a los Proveedores	Prepagas para niños y madres Métodos varios para el cuidado prolongado

EL PROGRAMA CHIP (El Programa de Seguros de Salud Para Niños)	
El Patrocinio	El Gobierno Federal junto con los gobiernos de los estados
La Financiación	Las rentas federales y estatales
La Elegibilidad	Niños en familias con ingresos hasta 200% del límite nacional de la pobreza
Los Beneficios	Hospitalización y servicios relativos al cuidado agudo y servicios médicos y servicios clínicos
La Cobertura	La razonable y necesaria para el tratamiento de enfermedades y los heridos No cubre tratamientos de carácter experimental.
El Método Para Pagar a los Proveedores	Prepagas para niños y madres o Inscripción en el Programa de Medicaid

Bibliografía

- American Hospital Association, Fact Sheet on U.S. Hospitals from Hospital Statistics, 1999 <<http://www.aha.org/resource/newpage.htm>> (AHA 1999).
- BERTRANOU, Fabio M., Reformas en el Financiamiento y los Seguros de Salud en la Argentina (Octubre 1999) (No publicado).
- BERTRANOU, Fabio M., Are Market-Oriented Health Insurance Reforms Possible in Latin America? The Cases of Argentina, Chile and Colombia, *Health Policy* 47:19-36 (1999).
- Oscar CETRÁNGOLO & Florencia DEVOTO, «Reformas en La Política de Salud en Argentina Durante Los Años Noventa. Con Especial Referencia a La Equidad,» *Estudios de Política Económica y Finanzas: Revista de la Universidad de Palermo* 2(3):91-111.
- GARCÍA, GINÉS GONZÁLEZ, & Federico TOBAR, Mas Salud por El Mismo Dinero: La Reforma del Salud in Argentina (Buenos Aires: Ediciones ISALUD, 1999).
- GARCÍA, GINÉS GONZÁLEZ, «La Reforma del Sistema de Salud de la Argentina,» en *Quintas Jornadas Internacionales de Economía de la Salud: La Economía de la Salud en la Reforma del Sector* (Asociación de Economía de la Salud, 1996).
- KINNEY, et al., «Three Political Realities in Expanding Coverage for the Working Poor: One State's Experience,» *Health Affairs*, 18(4):188-192 (Kinney et al.)
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Anuario Estadístico de la Republica Argentina, 1999 (INDEC, Anuario 1999).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Sobre Desarrollo Humano 1999 (PNUD 1999).
- Organización de Panamericana de Salud, La Salud En Las Américas, Edición de 1998.
- Organización de Panamericana de Salud, Perfiles Básicos De Salud De Países, Resúmenes para 1999. <<http://www.paho.org/spanish/country.htm>> (OPS 1999).
- U.S. Department of Commerce , Bureau of the Census, United States Census, 1999 <http://www.census.gov/population/www/index.html> (U.S. Census 1999)
- U.S. Department of Health and Human Services, Health Care Financing Administration, National Health Expenditures, 1997
<http://www.hcfa.gov/stats/nhe%2Donact/tables/t09.htm> (HCFA 1999)
- U.S. Department of State, U.S. & Foreign Commercial Service, Argentina: Health Care Services (Industry Sector Analysis Series,1999).
- U.S. Department of State, U.S. & Foreign Commercial Service, Argentina: Health Insurance (Industry Sector Analysis Series,1999).
- World Bank, World Development Indicators, 1999 (Banco Mundial 1999).
- World Bank, Argentina: Facing the Challenge of Health Insurance Reform (Report No. 16402-AR, May 30, 1997).
- World Medical Services, S.A., Plan de Convertibilidad, 1999 (Presentación de Power Point).

ZONAS FRANCAS Y MERCOSUR: LA ZONA FRANCA DE LA PLATA



Solicitar al Instituto de Integración Latinoamericana

Calle 10 N° 1074 e/ 54 y 55 - La Plata

Tel/fax (54-221) 4213202 / 423-6458

E-Mail: integra@netverk.com.ar

LABOR DESARROLLADA POR EL INSTITUTO DE
INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

AÑO 1999

I. ACTIVIDADES ACADÉMICAS

**I.1. ESPECIALIZACION EN POLITICAS DE INTEGRACION Y MAESTRÍA EN
INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA**

Se dictaron las siguientes asignaturas obligatorias y seminarios optativos:

I.1.A. Sede del Instituto de Integración Latinoamericana, días martes y viernes de 18,00 a 21,30 hs.

a) Primer semestre:

- CURSO DE NIVELACIÓN, a cargo de la Prof. Noemí Mellado.
- DERECHO DE LA INTEGRACIÓN, a cargo de los Profesores Alberto Rezzónico, Rita Gajate y Sergio Palacios.
- RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES, a cargo de los Profesores Noemí Mellado, Carlos Pérez Crocco y Ofelia Stahringer.
- INTRODUCCIÓN AL INSTRUMENTAL METODOLÓGICO Y TÉCNICO, a cargo del Dr. Juan Samaja y Lic. Alejandro Montoro (solo para la Maestría en Integración Latinoamericana).
- SEMINARIO: LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y LA CUESTIÓN AMBIENTAL, a cargo de la Prof. Leila Devia.

b) Segundo semestre:

- CURSO DE NIVELACIÓN, a cargo de la Prof. Noemí Mellado.
- METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE LA INVESTIGACIÓN SOCIAL, a cargo del Dr. Juan Samaja Toro y Prof. Alejandro Montoro (solo para la Maestría en Integración Latinoamericana).
- SEMINARIO: RELACIONES INTERAMERICANAS, a cargo del Dr. René Nicoletti
- SEMINARIO: LAS PROBLEMÁTICAS SOCIOECONÓMICAS DE FIN DE SIGLO, a cargo de la Prof. Noemí Mellado y Prof. Carlos A. Pérez Crocco.
- SEMINARIO: INDUSTRIALIZACIÓN, TRANSNACIONALES E INTEGRACIÓN REGIONAL, a cargo de los Profesores Fernando Porta y Gustavo Lugones.

I.1.B. Sede Buenos Aires, días martes y viernes de 8,30 a 12,30 hs.

a) Primer semestre:

- CURSO DE NIVELACIÓN, a cargo del Dr. Marcelo Halperín
- POLÍTICA INTERNACIONAL, a cargo del Dr. Dante Caputo
- INTRODUCCIÓN AL INSTRUMENTAL METODOLÓGICO Y TÉCNICO, a cargo de la Dra. Gloria

Mendicoa (solo para la Maestría en Integración Latinoamericana).

- SEMINARIO: LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y LA CUESTIÓN AMBIENTAL, a cargo de la Prof. Leila Devia
- SEMINARIO: NEGOCIACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES, a cargo del Emb. Jesús Sabra y la Mtro. María Teresa Freddolino.

b) Segundo semestre:

- CURSO DE NIVELACIÓN, a cargo del Dr. Marcelo Halperín
- INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA, a cargo del Dr. Marcelo Halperín
- METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE LA INVESTIGACIÓN SOCIAL, a cargo de la Dra. Gloria Mendicoa (solo para la Maestría en Integración Latinoamericana).
- SEMINARIO: DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL, a cargo de los Doctores Ricardo Cibotti, Felipe Tami y Mtro. Emilio Pardo
- SEMINARIO: HISTORIA LATINOAMERICANA, a cargo del Prof. Ricardo Rivas

I.2. FORMACION DE RECURSOS HUMANOS

Realizó su estadía científica y como becaria de la Fundación Fulbright, bajo la dirección de la Prof. Noemí Mellado, la Dra. Eleanor DeArman Kinney, de la Universidad de Indiana, Indianápolis, EE.UU. La Profesora Kinney además de investigar sobre los sistemas de salud en Argentina, asesoró a tesisistas de la Maestría y dictó varias conferencias para los alumnos del Grado y Posgrado.

II. ACTIVIDADES DE EXTENSIÓN

II.1. CURSO DE IDIOMA PORTUGUÉS

Dirigido a profesionales, empresarios y estudiantes, en dos niveles: básico y avanzado, a cargo de la Prof. Tania de Castro. Se llevó a cabo entre los meses de marzo y noviembre.

II.2. CONVENIOS DE COOPERACIÓN

Se firmó un Convenio de Cooperación y Asesoramiento con la Confederación General de la Industria (CGI), en virtud del cuál los alumnos de las carreras de posgrado brindarán asistencia y asesoramiento en materia de integración a fin de adquirir capacidades prácticas en la elaboración de informes y asesoramiento.

II.3. CONFERENCIAS

a) Se organizó el seminario "LAS PROBLEMÁTICAS SOCIO-ECONÓMICAS DE FIN DE SIGLO", en el que participaron los siguientes catdráticos extranjeros y nacionales: Alan Freeman, Economista de la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad de Greenwich, Gran Bretaña; Pablo Urbano, Economista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid, España; José Manuel García de la Cruz, Economista de la misma Facultad y Universidad; Atilio Borón, Sociólogo, director de CLACSO, Argentina; Humberto Silva, Economista, INDEC, Argentina; Héctor Guillén Romo, Economista, Universidad París VIII, Francia; y, Eleanor Kinney, Doctora en Leyes y Co-directora del Center for Law and Health de la Universidad de Indiana, Estados Unidos.

APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

Este seminario estuvo dirigido a los alumnos del grado y del postgrado, como así también a funcionarios y profesionales en general.

b) Se realizó, en la sede Buenos Aires, la conferencia sobre "BALANCES Y PERSPECTIVAS DE ALALC-ALADI", a cargo del Dr. Elvio Baldinelli (Funcionario de ALADI).

c) En la sede Buenos Aires se llevó a cabo la conferencia "LAS NEGOCIACIONES EN EL ALCA", a cargo de Juan José Taccone (Director del INTAL).

d) El Dr. Pablo Urbano, perteneciente a la Universidad Autónoma de Madrid, dictó, en la sede Buenos Aires, la conferencia sobre "LAS INFRAESTRUCTURAS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA".

e) En la sede Buenos Aires, el Dr. José García de la Cruz, de la Universidad Autónoma de Madrid, impartió la conferencia sobre "EL EURO Y SU INTERÉS PARA EL MERCOSUR".

II. 4. PARTICIPACIÓN EN EVENTOS CIENTÍFICOS

Durante el año 1999 el Instituto ha tenido presencia institucional en los siguientes eventos científicos:

a) IV JORNADAS INTERDISCIPLINARIAS DEL LITORAL SOBRE MERCOSUR". 24 y 25 de septiembre, Universidad Nacional de Rosario (Argentina).

Concurrieron en representación de este Instituto, en calidad de expositores y ponencistas los siguientes Profesores: Noemí Mellado, Noemí Olivera y Sergio Palacios.

b) "VIII ENCUENTRO INTERNACIONAL DE DERECHO DE AMÉRICA DEL SUR". 9 al 11 de septiembre, Asunción (Paraguay).

Asistió en representación del Instituto de Integración Latinoamericana y como conferencista la Prof. Noemí Mellado y presentó ponencia el Prof. Sergio Palacios.

c) "XV CONGRESO ORDINARIO DE LA ASOCIACIÓN ARGENTINA DE DERECHO INTERNACIONAL (A.A.D.I.)" Y "XI CONGRESO ARGENTINO DE DERECHO INTERNACIONAL". 30 de septiembre al 2 de octubre. Mar del Plata (Argentina).

Concurrió, en calidad de expositora, la Prof. Noemí Mellado. En este marco y por votación de los miembros de A.A.D.I. fue designada Directora de la Sección de Integración por el término de dos años.

d) "ENCUENTRO ACADÉMICO INTAL-ZEI". 7 de octubre. Instituto para la Integración de América Latina, Buenos Aires (Argentina).

La Prof. Noemí Mellado asistió, en calidad de representante de este Instituto, a una Mesa de Debate sobre "América Latina y Europa: estrategias y problemas actuales de los procesos de integración", integrada por especialistas y catedráticos europeos y latinoamericanos.

e) "IV CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA". 19 al 22 de octubre. México D.F. (México).

Si bien por cuestiones presupuestarias ningún representante del Instituto pudo concurrir, la Prof. Noemí Mellado presentó una ponencia que fue aprobada como tema del simposio.

f) "JORNADAS INTERUNIVERSITARIAS PRELIMINARES AL 50° CONGRESO INTERNACIONAL DE AMERICANISTAS", 7 y 8 de octubre. Universidad Nacional de La Matanza (Argentina).

Concurrió, en calidad de expositora, la Prof. Noemí Mellado.

III. ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN

a) Investigaciones desarrolladas por el Instituto de Integración Latinoamericana en el marco del Programa de Incentivos al Docente-Investigador (Decreto 2427/93):

"Participación social en el Mercosur". Durante el transcurso del año se continuó desarrollando este trabajo de investigación. El equipo de investigación está integrado por: Sergio Pasaretti, auxiliar docente de Economía Política y egresado del posgrado; Alejandro Marinello, alumno del Master y auxiliar docente de Economía Política; Luciana Alí, alumna del Master; Nancy Cardinaux, profesora adjunta de Sociología; Rita Gajate, profesora de Derecho de la Integración en el Master y profesora adjunta de Economía Política; Sergio R. Palacios, profesor de Derecho de la Integración en el Master y profesor adjunto de Economía Política; Noemí L. Olivera, alumna del Master y profesora de Derecho Comercial; y, Mirta Miranda, tesista del Master.

Como producto de esta investigación, se detallan las siguientes publicaciones:

- Mellado, Noemí. "Una asignatura pendiente del Mercosur: la participación social", en: Revista Aldea Mundo, Venezuela, diciembre de 1999 (con referato).
- Alí, María Luciana. "Evolución de los flujos comerciales en el Mercosur", en: Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur. Pautas para su viabilización, cap. VI, Vol. VI, Universidad Nacional de Rosario, Argentina, 1999.
- Mellado, Noemí. "Las transformaciones económicas mundiales y su incidencia en las economías nacionales", en: Estado, Mercado y Sociedad en el Mercosur. Pautas para su viabilización, cap. II, Vol. VI, Universidad Nacional de Rosario, Argentina, 1999.
- Mellado, Noemí. "La participación de los actores del sector productivo en el Mercosur", en: Actas del VIII Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur, Universidad Nacional de Asunción, Paraguay.
- Palacios, Sergio. "La participación social: Unión Europea y Mercosur. Un análisis comparativo", en: Actas del VIII Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur, Universidad Nacional de Asunción, Paraguay.

APORTES PARA LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

- Mellado, Noemí. "La participación social, ¿un condicionante en el Mercosur?", en: Jornadas interuniversitarias preliminares al 50º Congreso Internacional de Latinoamericanistas, Universidad Nacional de La Matanza, Argentina.
- Palacios, Sergio. "La participación de los actores sociales en la Unión Europea", en: Actas de las IV Jornadas interdisciplinarias del litoral sobre Mercosur". Rosario, Argentina (en prensa).
- Olivera, Noemí. "Concentración y desnacionalización. Efectos de la globalización y del Mercosur sobre las empresas", en: Actas de las IV Jornadas interdisciplinarias del litoral sobre Mercosur". Rosario, Argentina (en prensa).

b) En el marco de la REDINRE, del Programa ALFA de la Comisión de las Comunidades Europeas, se está desarrollando el proyecto de investigación conjunta sobre "La participación social de los sectores productivos en el Mercosur y el Grupo de los Tres. Un análisis comparativo". En esta investigación macro se desarrolla el proyecto referenciado anteriormente e integran el equipo los mismos investigadores. Sus resultados se expondrán en el 50º Congreso Internacional de Americanistas a realizarse en Varsovia, Polonia, entre los días 10 al 14 de julio del año 2000.

Como producto de esta investigación se detallan las siguientes propuestas de ponencias las que fueron aprobadas para el simposio a desarrollarse en el marco del Congreso de Varsovia.

- Noemí Olivera: "La participación de las organizaciones empresariales en la toma de decisiones del Mercosur. ¿Participación formal o lobby?"
- Sergio Palacios: "Análisis comparativo de los sistemas de participación de los actores productivos: Unión Europea - Mercosur".
- Noemí Mellado: "La participación de los actores sociales en la evolución del Mercosur".
- Sergio Passaretti y Alejandro Marinello: "La participación de las organizaciones sindicales en el Mercosur".

IV. REDINRE

En el marco de la REDINRE y conforme se informara oportunamente, resultó favorecida para realizar su Doctorado en Economía en la Universidad de París I, Francia, la especialista en Políticas de Integración Paola Zini, quién a partir del mes de setiembre se encuentra realizando sus estudios en Francia.

V. PUBLICACIONES DEL INSTITUTO

a) Revista "Aportes para la Integración Latinoamericana", Año V, N° 5, julio de 1999. En ella se publicaron los siguientes artículos producto de la labor investigativa de los alumnos del Master:

- "La infraestructura del transporte terrestre", por Marta Fohs y Ricardo Giménez.
- "La conexión física Rosario-Victoria: un proyecto de corredor vial en nuestro país", por Agustina Peretti.

- "El proyecto de construcción del puente Buenos Aires-Colonia", por Beatriz Pereyra.
- "La hidrovía Paraná-Paraguay", por Stella Maris Borrego, Juan Manuel Casavelos, Sonia Medina, Mónica Regolini, Susana Pizzuto y María Amelia Zárate.
- "El transporte multimodal", por Gabriela Catalani, Clara Guinzburg, Liliana Herrera Albrieu y Joao Batista Poersch Riveiro.

b) Boletín "Informe Integrar". Se han editado cinco números:

Nº 1: diciembre de 1998 - febrero de 1999;

Nº 2: mayo de 1999;

Nº 3: agosto de 1999;

Nº 4: octubre de 1999; y,

Nº 5: diciembre de 1999.

c) Cuadernos de Trabajo Nº 58: "Evolución de los flujos comerciales en el Mercosur", María Luciana Alf (alumna del Master).

d) Cuadernos de Trabajo Nº 59: "Dimensión económica del comercio y la integración entre países. Nociones preliminares". Beatriz Pereyra (alumna del Master).

VI. BIBLIOTECA

Se recibieron a través del sistema de canje más de 500 publicaciones y por suscripción publicaciones del CEB y Realidad Económica, a la vez que se incorporaron por compra algunos libros. Asimismo se brindó el servicio de biblioteca especializada al público en general.

LABOR DESARROLLADA POR EL INSTITUTO
DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

AÑO 2000

I. ACTIVIDADES ACADÉMICAS

**I.I. ESPECIALIZACIÓN EN POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN Y MAESTRÍA EN
INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA**

Se dictaron las siguientes asignaturas obligatorias y seminarios optativos:

I.I.A. Sede del Instituto de Integración Latinoamericana, días martes y viernes de 18,00 a 21,30 hs.

Primer semestre:

- CURSO DE NIVELACIÓN, a cargo de los Profesores Noemí Mellado, Sergio Palacios y Luis Manuel Urriza.
- TEORIA DE LA INTEGRACIÓN, a cargo del Prof. Jorge Eduardo Carrera
- SEMINARIO: EL ROL DE LA TECNOLOGÍA Y SU INCIDENCIA SOCIAL, a cargo de la Dra. Araceli Protto.
- SEMINARIO: GEOGRAFÍA ECONÓMICA LATINOAMERICANA, a cargo del Lic. Pablo Ciccolella.

I.I.B. Sede Buenos Aires, días martes y viernes de 8,30 a 12,30 hs.

Primer semestre:

- CURSO DE NIVELACIÓN, a cargo del Dr. Marcelo Halperín
- DERECHO DE LA INTEGRACIÓN, a cargo de la Prof. Susana Zalduendo
- TEORÍA DE LA INTEGRACIÓN, a cargo del Prof. Fernando Mateo
- SEMINARIO: INTEGRACIÓN REGIONAL: COMERCIO, INVERSIONES Y EMPLEO, a cargo del Lic. Eduardo Miguel Spector
- SEMINARIO: PENSAMIENTO Y DECISIÓN RACIONAL, a cargo del Dr. Carlos Asti Vera

Segundo semestre: Durante el segundo semestre de 2000 se desarrollan las siguientes materias tanto en la Sede del Instituto de Integración Latinoamericana como en la Sede Buenos Aires:

- CURSO DE NIVELACIÓN, a cargo de los Profesores Noemi Mellado, Marcelo Halperín, Sergio Palacios y Luis Manuel Urriza
- DERECHO DE LA INTEGRACIÓN, a cargo de los Profesores Alberto Rezzonico, Rita Gajate y Sergio Palacios
- POLÍTICA INTERNACIONAL, a cargo del Dr. René Nicoletti.
- SEMINARIO: HISTORIA LATINOAMERICANA, a cargo del Prof. Ricardo Rivas
- SEMINARIO: INSTRUMENTOS DE COMERCIO EXTERIOR, a cargo de la Prof. Ethel Giuliano

- DERECHO INTERNACIONAL ECONÓMICO, a cargo del Dr. Marcelo Halperín
- SEMINARIO: HISTORIA LATINOAMERICANA, a cargo del Prof. Ricardo Rivas
- SEMINARIO: INSTRUMENTOS DE COMERCIO EXTERIOR, a cargo de la Prof. Ethel Giuliano
- SEMINARIO: PROBABILIDAD Y ESTADÍSTICA EN CIENCIAS SOCIALES, a cargo de la Dra. Araceli Proto

I.2. FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Continuó con su estadía científica y como becaria de la Fundación Fulbright, la Dra. Eleanor DeArman Kinney, de la Universidad de Indiana, Indianápolis, EE.UU. La Profesora Kinney, asesoró a tesistas de la Maestría y tuvo a su cargo la redacción de un libro sobre las problemáticas de su especialización y como resultado de su estadía científica en esta institución.

II. ACTIVIDADES DE EXTENSIÓN

II.1. CURSO DE IDIOMA PORTUGUÉS

Dirigido a profesionales, empresarios y estudiantes, en dos niveles: básico y avanzado, a cargo de la Prof. Tania de Castro. Se llevó a cabo entre los meses de marzo y julio.

II.2. PRESTACIÓN DE SERVICIOS A TERCEROS

a) La Prof. Noemí Mellado es responsable de la Unidad Ejecutora (Instituto de Integración Latinoamericana) para la prestación de servicios a terceros. Con dicha finalidad esta Unidad se encuentra inscripta en el Registro de Prestadores de Servicios a Terceros, Gerencia de Promoción de Servicios Universitarios, Secretaría de Extensión Universitaria, Universidad Nacional de La Plata. Servicio SERTEC. (Número de Registro: 79).

b) A partir de un convenio de cooperación con la CGI (Confederación General de la Industria), se ha constituido la Comisión de Comercio Exterior compuesta, entre otros integrantes, por alumnos de la Especialización en Políticas de Integración y de la Maestría en Integración Latinoamericana, a fin de brindar asesoramiento en la materia.

II.3. PARTICIPACIÓN EN EVENTOS CIENTÍFICOS

a) Las Prof. Noemí Mellado y Gloria Mendicoa junto a los alumnos del posgrado – Prof. Noemí Olivera y Alejandro Marinello- participaron en el 50º Congreso Internacional de Americanistas que se realizó en Varsovia, Polonia, entre los días 10 y 14 de julio, en el simposio sobre “La participación social de los sectores productivos en la integración regional”, aprobado a propuesta de los miembros de la REDINRE y coordinado por sus integrantes Jaime Behar, Universidad de Estocolmo, Suecia, Rita Giacalone, Universidad de los Andes, Mérida y Noemí B. Mellado, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

b) La Prof. Noemí Mellado ha participado en la reunión de la Comisión Directiva de A.A.D.I. realizada en Buenos Aires, a los fines de programar el próximo Congreso de la Institución.

c) La Prof. Noemí Mellado, en calidad de expositora y los profesores Rita M. Gajate y Noemí Olivera, en calidad de ponencistas, participaron del "IX Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur. Los procesos de integración en el nuevo milenio", que se realizó en la ciudad de La Paz (Bolivia) entre los días 11 y 13 del mes de octubre. Asimismo, asistieron alumnos y ex alumnos de los posgrados que dicta el Instituto.

II.4. PUBLICACIONES

a) Revista "Aportes para la Integración Latinoamericana". Durante el año se ha trabajado en la elaboración del presente número, encontrándose ya avanzado el número 7.

b) Boletín "Informe Integrar". En el transcurso de este año y como producto del trabajo personal de los alumnos de la carrera y particularmente de Clara Amzel de Ginzburg y Gabriela Cichizola, se editaron los Boletines Números 6, 7, 8 y 9, a los cuales se puede acceder a través de la página web del Instituto.

II.5. BIBLIOTECA

Se recibieron por canje más de 400 publicaciones y por suscripción las del CEB y las del IADE, a la vez que se incorporaron por compra algunos libros. Asimismo se continuó brindando el servicio de biblioteca, especialmente a los alumnos de las carreras y subsidiariamente a los alumnos de la Universidad Nacional de La Plata y público en general.

III. ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN

a) Conforme a la línea de investigación definida por el Instituto sobre el tratamiento de las problemáticas derivadas de la dimensión social del Mercosur se continuó con la investigación sobre el tema "Participación Social en el Mercosur", en el marco del Programa de Incentivos al Docente Investigador acreditado para el período 1/5/98 al 30/12/2000.

b) En el marco de la Red para la Formación Avanzada e Investigación en Integración Regional (REDINRE), y en virtud del Programa para la realización de proyectos conjuntos de investigación, aprobado por Contrato ALR/B7-3011/94.04-5.0021.6 se concluyó con la que se emprendiera sobre "La participación social de los sectores productivos en el Mercosur y el Grupo de los Tres. Un análisis comparativo", cuyos resultados se expusieron en el 50º Congreso Internacional de Americanistas, realizado en el mes de julio en Varsovia, Polonia. El equipo de investigadores argentinos estuvo bajo la dirección de Noemí B. Mellado e integrado por los mismos investigadores que llevan a cabo el proyecto referenciado anteriormente, en el marco del programa de incentivos al docente-investigador y que, a la vez, forma parte del encarado en el Programa Alfa de las Comunidades Europeas.

c) Se presentó para su evaluación, en el marco del programa de incentivos al docente-investigador, el proyecto titulado "Los actores empresariales y sindicales argentinos frente al Mercosur", a desarrollarse a partir del primero de enero del año que viene y por el término de dos años.

**PROGRAMACIÓN DE ACTIVIDADES
DEL INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA**

AÑO 2001

I. ACTIVIDADES ACADÉMICAS

**I.1. ESPECIALIZACIÓN EN POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN Y MAESTRÍA EN
INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA**

Se prevé el dictado de las siguientes materias obligatorias: Integración Latinoamericana, Relaciones Económicas Internacionales, Introducción al Instrumental Metodológico y Técnico y Metodología y Técnicas de la Investigación Social, así como de 8 seminarios optativos.

I.2. CURSO DE POSGRADO EN SOCIOLOGÍA MATEMÁTICA

Tiene por objetivo general proporcionar las técnicas de modelización y estudio de la evolución temporal de sistemas socioeconómicos en un esquema unificado con herramientas fisicomatemáticas y computacionales.

Otro aspecto a cubrir es la adquisición de un lenguaje común entre las ciencias fisicomatemáticas, económicas y sociales. Es por ello, que se pretende aportar conocimientos básicos de las tres ciencias.

Contenidos:

- Herramientas fisicomatemáticas para la modelización de sistemas sociales
- Simulación numérica
- Modelos socioeconómicos y de inserción internacional

Destinatarios, duración: El curso tendrá la característica de ser interdisciplinario y está dirigido a graduados de las diversas áreas. La duración prevista es de un año y una carga horaria de cuatro horas semanales.

I.3. FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

a) Se tenderá a la formación de recursos humanos interdisciplinarios tanto en materia de investigación como en docencia. Se incorporarán alumnos de ambas Carreras de Posgrado, que hayan cumplido parcialmente con sus currículas, a las actividades de investigación que se desarrollan en el Instituto y a las actividades docentes, bajo la tutoría de los profesores estables, secundándolos en la labor que éstos desarrollen en las materias a su cargo.

b) En el marco de la Red para la Formación Avanzada e Investigación en Integración Regional (REDINRE) en el marco del Programa Alfa de la Comunidad Europea continuará desarrollando su doctorado en Economía, en la Universidad de París I, Francia, la Especialista en Políticas de Integración Paola Zini bajo la tutoría de un profesor de esa universidad y de la Prof. Noemí Mellado y/o el Profesor Dr. Ricardo Rivas.

c) A raíz del acuerdo referenciado, durante el próximo año se prevee la estadía de dos doctorandos, uno de la Universidad de Estocolmo y otro de la Universidad de París I, a tomar cursos en la Carrera de Maestría en Integración Latinoamericana y realizar trabajos de investigación vinculados con sus tesis bajo la tutoría de la Prof. Noemí B. Mellado y/o del Dr. Ricardo Rivas, profesor del Máster. El propósito es enriquecer el posgrado y la investigación mediante el aporte que pudieren brindar desde la perspectiva de la experiencia europea. También se procurará aportar al grado mediante la realización de un curso y/o seminario para los estudiantes a cargo de los doctorandos, en el marco de las actividades de extensión del Instituto.

d) En el marco de Cooperación entre los integrantes de la Red para la Formación Avanzada e Investigación en Integración Regional, se prevé la estadía científica durante el término de un año de un catedrático en economía de la Universidad de los Andes, Venezuela.

e) Se está gestionando una estadía científica en investigación para alumnos del Master o integrantes del equipo de investigación en el ZEI, Universidad de Bonn, Alemania.

ACTIVIDADES DE EXTENSIÓN

II.1. CURSO DE IDIOMA PORTUGUÉS

Dirigido a profesionales, empresarios y estudiantes, en tres niveles: básico, avanzado y de conversación, a cargo de la Prof. Tania de Castro. Se llevará a cabo entre los meses de agosto y diciembre.

II.2. PARTICIPACIÓN EN EVENTOS CIENTÍFICOS

a) Se prevé la participación de los alumnos de posgrado y de grado, como así también de los docentes en el próximo Congreso Ordinario de la Asociación Argentina de Derecho Internacional (AADI), a realizarse en San Juan.

b) Se prevé la participación de los alumnos de posgrado y de grado, como así también de los docentes en el X Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur.

c) La Prof. Mellado ha sido invitada por la Universidad de los Andes, Venezuela para una estadía científica de una semana, en la cual dictará conferencias e intercambiará experiencias con equipos de investigación de esa Universidad.

d) Alumnos e investigadores del Instituto ya se encuentran trabajando con vistas a su participación en el X Congreso de la FIEALC – Foro Mundial de Latinoamericanistas y Caribólogos que se celebrará en Moscú del 26 al 29 de junio de 2001. La Prof. Mellado coordina la temática de la integración y propuso varios talleres, que han sido aceptados.

II.3. PUBLICACIONES

Se editará el número 7 de la Revista Aportes para la Integración Latinoamericana, en donde se presentan los trabajos científicos de los investigadores, personal docente y alumnos de las Carreras de

Especialización y Maestría en Integración Latinoamericana, previa selección y aprobación por parte del Comité Asesor (Referato). Asimismo se continuará publicando el Boletín denominado "Informe Integrar" y los Cuadernos de Trabajo del Instituto de Integración Latinoamericana

II.4. BIBLIOTECA

Se mantendrá y ampliará el sistema de canje establecido con instituciones nacionales y extranjeras a fin de mantener actualizada la Biblioteca especializada del Instituto, a la vez que está prevista la informatización de la misma a los fines de agilizar su consulta.

II.5. COOPERACIÓN

Se mantendrán las vinculaciones de cooperación académica con el Centro para la Formación en Integración Regional (CEFIR) de Montevideo, Uruguay, con el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), con la Dirección Nacional de Capacitación del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y la Confederación General de la Industria (CGI), contando con la participación de alumnos de las Carreras de Especialización en Políticas de Integración y Maestría en Integración Latinoamericana e investigadores del Instituto.

II.6. ORGANIZACIÓN DE EVENTOS CIENTÍFICOS

- II REUNIÓN INTERNACIONAL SOBRE DINÁMICA DE SISTEMAS SOCIO-ECONÓMICOS. DySES 2001. Comité organizador: Fernando Accedo (UTN-FRLP), Noemí Mellado, Angel Plastino (UNLP-CONICET), Araceli N. Proto (CIC-FI-UBA), Edgard Willis (FI-UBA), Damian Zanette (CAB-CNEA)

El objetivo principal de la Reunión es desarrollar técnicas multidisciplinarias a través de modelos dinámicos físico-matemáticos capaces de prospectar y evaluar situaciones socioeconómicas a futuro.

Están invitados a participar áreas tan disímiles como matemática, física, biología, economía, ciencias sociales y empresariales, así como representantes del ámbito político que participen en las tomas de decisiones asociadas a situaciones socioeconómicas, tales como justicia distributiva, bienestar social, tendencias colectivas eleccionarias y de mercado.

- SEMINARIO SOBRE PROBLEMÁTICAS SOCIO-ECONÓMICAS EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Se prevé la participación de catedráticos extranjeros provenientes de universidades latinoamericanas y europeas.

- SEMINARIO SOBRE EL GRUPO DE LOS TRES

Este seminario estará a cargo de la Dra. Rita Giacalone de la Universidad de los Andes, Venezuela, y reconocida especialista en la materia.

III. ACTIVIDADES DE INVESTIGACIÓN

Conforme a la línea de investigación definida por el Instituto sobre el tratamiento de las problemáticas derivadas de la dimensión social del Mercosur se iniciará la investigación sobre **“Los actores empresariales y sindicales argentinos frente al Mercosur”**, en el marco del Programa de Incentivos al Docente Investigador.

El equipo de investigación interdisciplinario del Instituto de Integración Latinoamericana se integra con docentes y alumnos de la Maestría en Integración Latinoamericana bajo la dirección de la Prof. Noemí B. MELLADO. Integrantes: María Luciana ALI, Licenciada en Relaciones Internacionales y alumna del Máster; Sergio Ricardo PALACIOS, Abogado, Especialista en Integración Latinoamericana y Profesor Adjunto de Derecho de la Integración; Mirta Estela MIRANDA, Profesora en Geografía y alumna del Máster; Noemí Luján OLIVERA, Profesora de Derecho Comercial, Facultad. de Cs. Js. y Soc., alumna de la Maestría, Rita Marcela GAJATE, Abogada, Especialista en Integración Latinoamericana y Profesor Adjunto de Derecho de la Integración, Sergio PASARETTI, Abogado, Especialista en Integración Latinoamericana y Auxiliar Docente de Economía Política -Cátedra I-, Facultad de Cs. Js. y Soc., Alejandro MARINELLO, Abogado, alumno de la Maestría en Integración Latinoamericana y auxiliar docente de la Cátedra I de Economía Política y María Dominga SCIAMMARO, Profesor de Derecho Internacional Privado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.