



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
ACATLAN**

"LA POLITICA AMBIENTAL MEXICANA EN
EL CONTEXTO DE LA ORGANIZACION DE
COOPERACION Y DESARROLLO ECONOMICO
(CASO ESPECIFICO: RESIDUOS PELIGROSOS)"



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

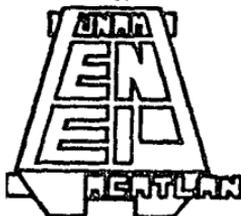
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

CARLA DIANA VILLEGAS ORDAZ

ACATLAN, EDO. DE MEXICO

1995



FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MIS PADRES, POR SU APOYO Y PACIENCIA,
POR HABERME INCULCADO EL ESTUDIO Y LA
RESPONSABILIDAD EN MI VIDA, ASI COMO LA
BUSQUEDA DE LA SUPERACION CONSTANTE.

A MIS HERMANOS POR SU COMPRENSION Y ESTIMULOS.

EN ESPECIAL AL PROFESOR HALYVE POR
ENSENARME QUE EN ESTA VIDA TODO SE PUEDE
TENIENDO CONFIANZA EN UNO MISMO, ASI COMO POR
SU DEDICACION Y ENTREGA EN LA TRANSMISION DE
SUS CONOCIMIENTOS.

A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE DE ALGUNA MANERA CONTRIBUYERON
EN LA REALIZACION DE ESTA TESIS.

A DIOS POR DARME LA OPORTUNIDAD DE VIVIR.

G R A C I A S

I N D I C E

| | |
|---|-----|
| INTRODUCCION | 1 |
| MARCO CONCEPTUAL | 10 |
| I. EL INGRESO DE MEXICO A LA OCDE. | |
| 1. Antecedentes | 15 |
| 2. Estrategia de Acercamiento | 20 |
| 3. El Ingreso de México a la Organización | 26 |
| 4. Derechos y Obligaciones | 44 |
| II. ORGANIZACION DE COOPERACION Y DESARROLLO ECONOMICO (OCDE) | |
| 1. Antecedentes | 56 |
| 2. Estructura y Funcionamiento | 64 |
| 3. Lineamientos Principales sobre medio Ambiente | 103 |
| 3.1 Actas en materia de medio Ambiente (Residuos Peligrosos) | 115 |
| 3.2 Principio "el que contamina paga" | 129 |
| 3.3 "El Sistema Rojo, Ambar y Verde" | 136 |
| III. MEXICO Y LA POLITICA AMBIENTAL DEL SEXENIO 1989-1994. | |
| 1. La Política Nacional Salinista | 142 |
| 1.1 Contexto Político | 154 |
| 1.2 Contexto Ecológico | 164 |
| 2. Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo en materia de Medio Ambiente | 167 |
| 2.1 Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable | 174 |
| 2.2 La Política Ambiental Salinista | 179 |

IV. LA POLITICA AMBIENTAL SALINISTA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

| | |
|---|-----|
| 1. La Cumbre de Río | 190 |
| 2. Convenio de Basilea sobre el movimiento transfronterizo de Residuos Peligrosos | 208 |
| 3. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental | 223 |
| 3.1 Reglamento de la Ley Gral. del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Residuos Peligrosos | 231 |
| 3.2 Medidas de Control, de Seguridad y Sanciones | 238 |
| | |
| CONCLUSIONES | 247 |
| | |
| BIBLIOGRAFIA | 258 |

INTRODUCCION

La Tierra no nos pertenece. Somos nosotros los que le pertenecemos. Lo importante hoy es controlar el desarrollo de nuestra era, la Tierra está en peligro y los humanos somos nuestro propio enemigo. En otros tiempos, esta preocupación por el deterioro del ambiente podría parecer insignificante frente a los problemas políticos, económicos o sociales del momento. Ahora es un problema de trascendencia, porque concierne la sobrevivencia de todos los habitantes de nuestro planeta.

Los sistemas que sustentan la vida en el planeta se ven afectados por la degradación de los suelos y la desertificación de la Tierra a la velocidad de 30 hectáreas por minuto, a causa de la tala salvaje; de los incendios; de las lluvias ácidas; la deforestación de las selvas y los bosques tropicales; la contaminación de aguas dulces debido a determinados métodos de agricultura (sobre todo la utilización excesiva de fertilizantes y plaguicidas); los desechos industriales; la contaminación de las aguas del mar por desechos vertidos; los grandes riesgos tecnológicos o las averías de sistemas técnicos (como las centrales nucleares o las grandes fábricas de productos químicos), y por la inquietante disminución de la diversidad biológica debida a la desaparición de determinadas especies.

Además de los problemas del medio ambiente antes mencionados, existen otros de suma gravedad, como el aumento de la

concentración en la atmósfera de dióxido de carbono y de otros gases producidos por actividades humanas (en particular la utilización de combustibles fósiles y la degradación de placton marino y de la cubierta forestal y vegetal) que puede desembocar en un aumento general de las temperaturas medias del planeta, una elevación del nivel del mar y modificaciones de momento inapreciables de los climas, así como el adelgazamiento de la capa de ozono ocasionada por la emisión de carbonos clorofourados, metano y otros gases, que puede representar un peligro para todos los seres vivos a causa del aumento de las radiaciones ultravioletas que penetran a la biósfera. En dos siglos el hombre ha provocado un salto climático comparable al que efectúa la Tierra en 5,000 años de manera natural.

Por lo anterior, la situación actual del medio ambiente mundial y sus perspectivas de aquí a principios del próximo siglo constituyen un motivo de seria preocupación en todos los países.

Durante los dos últimos decenios se ha adelantado considerablemente en la comprensión de las repercusiones socioeconómicas de los problemas ambientales y de la necesidad de establecer un nexo entre la protección del medio ambiente y el concepto de desarrollo.

La preocupación sobre el futuro del planeta impulsó a la ecología hacia todos los niveles de las estructuras políticas, desde los consejos locales hasta la Asamblea General de las Naciones Unidas. La diplomacia internacional, las campañas

políticas nacionales y la actividad política internacional cada vez están más determinadas por cuestiones ambientales; en la actualidad, los temas ecológicos cobran gran importancia en el mundo.

Inicialmente las cuestiones ambientales internacionales se veían como un asunto nacional, o bien, como algo regional en el caso de Europa, hoy se consideran como globales. La globalización en este campo consiste, fundamentalmente, en que a todos nos afecta la contaminación que se genera en cualquier parte del mundo; es decir, ninguna nación, ninguna persona escapa a las consecuencias del deterioro ambiental. La seguridad ambiental figura ahora junto con los tradicionales asuntos económicos y militares.

Para citar un ejemplo de la importancia de la ecología en el entorno internacional, se encuentra la celebración, en junio de 1992, de la mesa de negociación más importante y la más universal de la que se tenga noticia: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD '92), conocida como la Cumbre de la Tierra, que reunió en Río de Janeiro, Brasil, a representantes de 170 países, 120 de ellos fueron jefes de Estado y de gobierno, además de diferentes agencias de las Naciones Unidas y de Organizaciones no-gubernamentales.

Asimismo, las actividades del sistema de las Naciones Unidas y de numerosas organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, han sido adaptadas para contribuir a un mejor conocimiento de los procesos ambientales y facilitar un contexto

para intervenciones concertadas en materia de protección del medio ambiente y gestión de los recursos naturales, lo que ha dado lugar a la aprobación de diversos convenios por ejemplo: El Convenio de Basilea en 1989, mismo que celebró su Segunda Conferencia de Partes del Convenio de Basilea sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos, en Ginebra, Suiza, el 25 de marzo de 1994, y que entró en vigor el 5 de mayo de 1992.

Precisamente el problema de los residuos peligrosos ha sido incluido en diversos convenios dentro del marco de las Naciones Unidas, como son: el Protocolo de Montreal para controlar las sustancias que destruyen la capa de ozono, y de otros acuerdos también multilaterales regionales sobre ballenas, desechos tóxicos, lluvia ácida y contaminación marina, además, por supuesto, de los convenios y documentos firmados o ratificados durante la Cumbre de la Tierra, que dentro de la Agenda 21, existe un capítulo sobre el manejo ambientalmente idóneo de los residuos peligrosos.

Anteriormente, en 1987, el informe de la Comisión Brundtlan, nuestro futuro común, puso de relieve las estrechas relaciones existentes entre los problemas del medio ambiente y el desarrollo económico social. De tal manera, que se trataba de buscar métodos y medios para alcanzar un "desarrollo sostenido". La definición que da la Comisión Brundtland de las características de desarrollo sostenible es la siguiente: "asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias".

En el pasado, por lo general, se entendía que políticas de desarrollo eran las que fomentaban el crecimiento de la actividad humana, mientras que políticas ambientales eran las que procuraban imponer restricciones a esta actividad. Sin embargo en los últimos años, la idea del "medio ambiente como factor limitativo" se ha ido reemplazando por la noción del "medio ambiente como aliado". Los encargados de la formulación de políticas de desarrollo reconocen cada día más que no tomar en cuenta los costos del deterioro ambiental es una actitud que resultará ineficiente, y en muchos casos ineficaz, para aumentar los ingresos y el bienestar de la población.

Desde el punto de vista internacional ahora se está planteando el problema del medio ambiente como una confrontación norte-sur.

En otras palabras, tras el derrumbe del bloque del este, el conflicto norte-sur se ha profundizado en torno al debate sobre los problemas ambientales que enfrenta la humanidad y su relación con el crecimiento económico.

El norte responsabiliza a los países en desarrollo por las principales amenazas ecológicas: la pobreza y el crecimiento poblacional; mientras que el sur ubica el problema en el sentido de la crisis ambiental que confronta la humanidad ha sido provocada fundamentalmente por la pauta de desarrollo de los industrializados, que no solamente tienen que ver con la energía, sino, en general, con los patrones de consumo que presionan a la explotación de los recursos naturales en todo el mundo.

Como consecuencia de una falta de consenso en cuanto a lo ecológico, la situación ambiental se ha mejorado en las sociedades desarrolladas, mientras que se ha deteriorado sensiblemente en los países en desarrollo.

Lo anterior no quiere decir que los países en desarrollo no estén francamente preocupados por la protección del medio ambiente; sino que cuando las cuestiones de la protección ambiental global compiten con recursos necesarios escasos, con la necesidad de enfrentar la mejoría de las condiciones de vida, de proporcionar comida, agua, servicios sanitarios y vivienda, los países en desarrollo difícilmente prestarán mucha atención a lo ambiental.

No obstante México siendo un país en desarrollo se mostró internacionalmente con una participación muy activa en todos aspectos y principalmente en materia ambiental.

La preocupación por el terrible deterioro ecológico de nuestros días, despertó en mí el interés por la naturaleza y su conservación, y ante los cambios que se dieron dentro de la administración salinista me interesó ahondar en las repercusiones de la apertura comercial de nuestro país hacia el exterior, ya que aunque se estimule y pretenda el desarrollo económico no se puede dejar de lado la preservación de nuestros recursos naturales.

La idea central de este trabajo es precisamente analizar la apertura de México en el período 1989-1994, haciendo énfasis en

las cuestiones ambientales particularmente en materia de residuos peligrosos, dentro del marco de la Organización de Cooperación y Desarrollo Economicos (OCDE). Además se pretende exponer lo más relevante de la participación del gobierno mexicano en los principales foros internacionales y su posición que en materia ambiental defiende. La exposición se realizará a lo largo de cuatro capítulos. A manera de introducir al tema se presenta el marco teórico de la tesis. En el se incluyen algunos conceptos fundamentales sobre medio ambiente. En el primer capítulo se efectuó una breve revisión del ingreso de nuestro país a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que abarca desde los antecedentes hasta su total aceptación dentro de esta organización. Asimismo se analizan los derechos y obligaciones que se generaron a partir de dicho ingreso.

El segundo capítulo esta enfocado a describir el funcionamiento de la OCDE, así como sus principales lineamientos en los referente a medio ambiente, en particular a los residuos peligrosos.

El tercer capítulo gira en torno a la política ambiental del sexenio 1989-1994, examinando el contexto nacional que marco los lineamientos a seguir en materia de medio ambiente.

En el cuarto y último capítulo se analiza la posición de México en dos foros internacionales ambientales como son : La Cumbre de Río y la Segunda Conferencia de Partes del Convenio de Basilea.

También se examina la legislación ambiental mexicana y la situación de los residuos peligrosos en México.

En síntesis este trabajo pretende informar sobre la importancia que tiene la cuestión ambiental, dentro del intercambio comercial de tecnologías limpias para los procesos productivos y los bienes de consumo con (o sin) control de calidad ambiental, o el intercambio de servicios sin criterios de normatividad ambiental, como lo puede ser el traslado transfronterizo de residuos peligrosos para disposición final, almacenamiento o reciclaje. Por ello, es menester contar con información sobre parámetros comerciales e industriales, que permitan armonizar las normas ambientales relacionadas con el intercambio de bienes y servicios. Para México esto es de particular interés dada su pertenencia al Tratado de Libre Comercio de América del Norte y a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

La tesis ofrece un panorama actual de la política ambiental en materia de residuos peligrosos.

La aportación de este trabajo radica en haber compilado y organizado información, sobre un tema poco difundido y en determinado sentido delicado como lo es el ingreso de nuestro país a la OCDE, así como revisar la posible homologación de nuestras leyes ambientales con las decisiones adoptadas en el seno de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Con este trabajo se pretende dar a conocer y difundir a la población en general y a toda aquella persona interesada en el tema, lo que es la OCDE, la inserción de México en esta Organización, y el papel que en materia ambiental se desempeñó a lo largo del sexenio 1989-1994, así como la situación de los residuos peligrosos.

Ahora bien, el tema seleccionado se ubica en un contexto internacional, en donde la problemática ecológica, sin duda pertenece a la política global. Por esta razón es lógico que los internacionalistas tengamos que ocuparnos de las cuestiones ecológicas.

MARCO CONCEPTUAL

El mundo asiste a una creciente y abrumadora preocupación por los problemas ambientales: se intuye que ellos cierran el paso al desarrollo y a la supervivencia de las sociedades humanas. Esta simple intuición ya documentada con datos, va levantando efervescencias nunca vistas en la opinión pública, en círculos académicos y en numerosos gobiernos. Los graves efectos del deterioro del medio, rebasan los marcos geográficos nacionales para convertirse en un peligro inminente que afecta a toda la humanidad.

Con el fin de plantear los lineamientos que México ha seguido para afrontar la problemática ambiental tanto en el contexto nacional como internacional se considera importante incluir los siguientes conceptos:

En términos generales, medio ambiente abarca en realidad todo lo que rodea a la persona. Se trata entonces del interior de nuestro hogar y nuestro lugar de trabajo, allí donde pasamos la mayor parte de nuestra vida. "... Se trata también del entorno urbano, ese universo constituido por todas las aglomeraciones del mundo donde se concentra ya más de la mitad de la humanidad. Se trata, de los campos y los bosques, de los países en su totalidad, de los océanos y los desiertos y, en definitiva, del medio ambiente planetario global..."(1). El medio ambiente no se circunscribe a los espacios llamados naturales, donde la

1. BATISSE, M. , "Volver hacer cuentas", en El Correo de la Unesco, 1991, p. 45.

naturaleza, ha sido, en mayor o menor medida, transformada por nuestros antepasados a lo largo de los siglos, sino que engloba también los espacios habitados artificialmente que constituyen el marco de la vida de la mayoría de los seres humanos.

La función del medio ambiente no es sólo la de proporcionar recursos vitales, sino también, la de absorber los múltiples desechos y subproductos que se derivan de toda actividad natural o artificial; en realidad, todos los organismos vivos producen desechos. De aquí se desprende el concepto de contaminación: la presencia de elementos nocivos en una cantidad mayor a la que el medio puede absorber. Para explicarlo de otra manera, la contaminación es: "...la adición al medio ambiente de una sustancia o forma de energía (calor, ruidos, radiactividad, etc), potencialmente perjudicial para la vida, a un ritmo superior a la que el medio puede asimilar..." (2). En suma, si el medio ambiente está sobrecargado hasta un punto que exceda su capacidad de absorción, se produce su contaminación, o sea, una degradación.

El Medio ambiente puede sufrir ilimitados abusos, de los cuales con el tiempo, puede recuperarse, pero los abusos persistentes y a gran escala, pueden producir cambios irreversibles, lo que se traduce en una amenaza para la salud del ser humano, para la supervivencia de las especies y de los ecosistemas. Por ello es

2. SANCHEZ, V. " Glosario de Términos sobre Medio Ambiente", Colegio de México, Méx., 1982, p. 73.

importante preservar el Equilibrio Ecológico, lo cual significa: "... la relación de interdependencia entre los elementos que conforman el medio ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos..."(3). Encontrar el punto medio entre la función de proporcionar los recursos vitales y la de absorber los múltiples desechos y subproductos que se derivan de toda actividad natural o artificial, es preservar el equilibrio ecológico.

Para proteger el equilibrio ecológico, cada país tiene la responsabilidad de reaccionar con determinación y aplicar políticas concertadas dirigidas a asegurar un desarrollo sustentable. Es por ello que se establecen lineamientos para preservar los recursos naturales, hacerse responsable de los mismos y asegurar la supervivencia de las generaciones futuras, en este sentido existe la política ambiental que es "... el conjunto de prácticas, hechos, instituciones y determinaciones, tendientes a lograr un ordenamiento ambiental..."(4). Es conveniente señalar que hay políticas de todo orden (económicas, industriales, agrícolas) que pueden tener importancia para el medio ambiente; sin embargo sólo la política ambiental está destinada a producir efectos directamente sobre el medio ambiente.

3. SEDESOL, INE, 1991-1992, Informe de la situación general en la materia del equilibrio ecológico y protección al ambiente, p. 33.

4. SANCHEZ, V., Op. cit., p.73.

Nos encontramos en un momento de la historia de nuestro planeta, en el cual el ser humano ha sido capaz de cambiar el curso de la vida, actuando directamente sobre el medio ambiente.

Los efectos cada día mas evidentes de la carrera irracional del hombre en su agresión contra el medio natural, constituyen una amenaza real y común para todos los pueblos del mundo.

Los graves problemas ambientales que afectan a toda la humanidad han hecho pensar en políticas para combatirlos, no solamente a nivel nacional sino que trasciende a todas las naciones del planeta para actuar conjuntamente de acuerdo a la responsabilidad de cada país y de conformidad con su capacidad económica para prevenir los problemas que implican la destrucción del medio ambiente.

Como se mencionó anteriormente toda actividad natural o artificial de todos los seres vivos, producen desechos, que en mayor o menor grado afectan la función del medio ambiente de absorber determinada cantidad de los mismos, sin embargo hay ciertos desechos también llamados residuos peligrosos que afectan gravemente la vida en su totalidad, es por ello que es necesario determinar cuales son estos tipos de desechos, a continuación se define el término residuos peligrosos: "... Comprenden los residuos aislados, mezclados o en solución, sólidos, líquidos o en forma de lodos que son generados como subproductos de un proceso industrial, así como los residuos resultantes de

operaciones unitarias, o de la limpieza de maquinarias e instalaciones y que por sus características fisicoquímicas y toxicológicas representan un peligro para la salud humana, los ecosistemas o la propiedad..."(5). Sin embargo, también pueden surgir residuos peligrosos de las actividades de extracción y producción de materias primas o bien derivar de las actividades que se llevan a cabo dentro del hogar.

Entre los residuos que genera el sector industrial deben distinguirse aquellos establecidos como peligrosos según el criterio de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)*.

La LGEEPA define a los residuos peligrosos como "...todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, tóxicas, venenosas, reactivas, explosivas, inflamables, biológicas, infecciosas o irritantes, representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente..." (6). Los residuos peligrosos constituyen un riesgo potencial en todas las etapas de su ciclo, durante su generación, recolección y transporte, almacenamiento o en los lugares de recepción, así como su tratamiento o disposición final.

5. ORTIZ F, CORTINAS C, MAFFEY M. "Manejo de los desechos industriales peligrosos en México". Editorial Universo Veintiuno Méx., 1994, p. 173.

*. Instrumento jurídico que tiene como objetivo fundamental regular los problemas de evaluación, prevención y control de la contaminación.

6. SEDESOL, INE, Op. cit., p. 47

C A P I T U L O - I

EL INGRESO DE MEXICO A LA OCDE

I. EL INGRESO DE MEXICO A LA OCDE

1. ANTECEDENTES

Resulta indudable que la Comunidad de Naciones se encuentra caracterizada por el fenómeno de la globalización en los ámbitos político, social y cultural y por el fenómeno de la internacionalización de la economía. El concepto de interdependencia se ha acentuado en los últimos tiempos. Ante ello, México ha reiterado el valor y la vigencia de los principios normativos de política exterior que se contienen en la fracción X del artículo 89 de la Ley Fundamental: libre determinación de los pueblos; no intervención en los asuntos internos de otro Estado; solución pacífica de las controversias, proscripción de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales; igualdad jurídica de los Estados; cooperación internacional para el desarrollo, y lucha por la paz y la seguridad internacionales.

A partir de esos principios, se persiguen objetivos generales en materia de preservación y fortalecimiento de la soberanía nacional; de apoyo al desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo; de apoyo y promoción de la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de entendimiento y

desarrollo, y de protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero.

Al respecto, una estrategia fundamental para el desarrollo y la evolución de la política exterior de México ha sido la diversificación de nuestras relaciones, por ello como parte integral del proyecto nacional, la política exterior debe responder, a las aspiraciones de paz y seguridad y a la necesidad de desarrollo político, económico y social del país.

La política exterior de México debe basarse en el profundo conocimiento de la realidad internacional en la que se desenvuelve y sobre la que pretende influir, para sacar pleno provecho de las oportunidades y evitar riesgos. En el marco de la política exterior del Presidente Carlos Salinas de Gortari "... se buscó reflejar las aspiraciones de seguridad y bienestar de todos los mexicanos ante las cambiantes circunstancias mundiales..."(1). Por ello se requirió de una política exterior oportuna y ágil para promover nuestros intereses y dar a conocer las transformaciones al interior que impulsó la administración salinista, así como las oportunidades para inversión extranjera existentes en el país.

En la última década, México puso en marcha reformas económicas tales como la adopción de medidas tendientes a disminuir sustancialmente el déficit público y el peso de la deuda pública

1. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, p. 25.

externa, controlar y disminuir la inflación; la liberación de recursos producto del saneamiento de las finanzas públicas y de la reducción del peso de la deuda pública, lo cual permitió dirigir una mayor proporción del gasto público a atender las necesidades básicas de la población. En este sentido dichas medidas permitieron unilateralmente tener compatibilidad con los objetivos y metas que la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se ha planteado a lo largo de su historia. Las relaciones de México con el organismo se iniciaron "... en 1978 cuando éste invitó al gobierno Mexicano, junto con Brasil, la India y Corea, a participar en los trabajos del Comité del Acero..." (2), en esa ocasión, sin embargo, los cuatro países decidieron no asistir.

En 1980 México solicitó participar como observador en un simposio sobre el acero. En 1982 se estableció una relación directa con el Comité del Acero mediante un grupo de enlace que por varios años fue el único punto de contacto con la OCDE.

A partir de la crisis de la deuda en 1982, se hizo una revisión de la estrategia de desarrollo del país con el objeto de revitalizar los mecanismos de mercado y racionalizar la estructura de incentivos económicos. En este contexto México

2. BLANCO, M., Herminio, "Las negociaciones comerciales de México con el Mundo", fce, México, 1994, p. 102.

ingresó al GATT en 1986, iniciando con ello un proceso de apertura comercial de amplias repercusiones.

Para dar continuidad a dicho proceso el presidente Carlos Salinas de Gortari estableció como uno de los compromisos primordiales de su administración, "... continuar con el cambio estructural y hacer de la reforma económica algo irreversible..."(3). Dentro de la reforma económica y creciente apertura de nuestro país a la economía mundial, la adhesión de México a la OCDE es una consecuencia natural de la política económica adoptada, en esencia, desde 1982.

En el proceso de integración de México a la economía internacional, el asunto que más ha atraído la atención de la opinión pública durante los últimos dos años ha sido, sin duda, la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y, más recientemente de los llamados "Acuerdos Paralelos" del TLC. Sin embargo, simultáneamente a este importante hecho, nuestro país inició un proceso de acercamiento con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

La conjunción de las necesidades internas inaplazables, con un contexto internacional en constante mutación condujo a intensificar los vínculos con aquellos países que por su peso

3. Ibid., p. 8.

especifico en el escenario internacional, su dinamismo económico y tecnológico, su nivel de coincidencia con México en foros internacionales o la existencia de estrechas relaciones históricas y culturales, son consideradas como naciones clave.

Así mismo, México ha efectuado diferentes acercamientos en los distintos foros internacionales, donde existe la posibilidad de concretar el proceso de modernización del país. El acercamiento que tuvo el gobierno mexicano a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es un ejemplo de ello.

Por su parte la OCDE mostró interés en su relación con México en el sentido de que la experiencia de este, le permitirá comprender, con mucho mayor vigor y profundidad, los problemas del desarrollo cuando estos se enfrentan con las herramientas más modernas de la economía. México podrá así contribuir, para abrir el camino en la comprensión, y posible solución, de uno de los problemas más complejos que enfrenta la humanidad: avanzar hacia un desarrollo mundial más equilibrado.

La tarea principal de la OCDE es la búsqueda de mecanismos para coordinar las políticas de desarrollo económico de los 24 países miembros, considerados en su conjunto como el bloque de países industrializados. La OCDE no involucra una alianza militar, ni tiene por objeto interferir en los asuntos políticos internos de sus integrantes. Sus miembros son países democráticos, respetuosos de los derechos humanos y promotores de la economía de mercado.

2. ESTRATEGIA DE ACERCAMIENTO

El presente inciso tiene por objetivo explicar brevemente las modalidades de adhesión que tuvo México al ingresar a la OCDE, lo cual es un punto de análisis. En la estrategia seguida para el acercamiento se encuentran puntos clave de la relación de México con la Organización, asimismo esta estrategia es un claro ejemplo de la política de apertura iniciada en el periodo salinista, cabe mencionar que esta fue la última que se concretó en el proyecto modernizador iniciado por el presidente Carlos Salinas de Gortari.

El acercamiento formal de México con la intención de ingresar como miembro de pleno derecho a la Organización, se inició en febrero de 1991. A partir de una serie de entrevistas entre funcionarios del Gobierno de México y de la OCDE, se acordó trabajar sobre los siguientes puntos:

- "... 1. El inicio de un proceso concertado de acercamiento.
2. El envío de una misión mexicana para conocer las actividades y métodos de trabajo de la Organización.
3. La participación de México en los trabajos de algunos Comités de la OCDE..." (4) Debido a la nueva posición internacional de nuestro país y de sus perspectivas de desarrollo

4. SRE., "La OCDE", abril, 1995, p. 1.

futuro, el gobierno mexicano mostró interés por ingresar a la Organización. El momento en el que se inicia la estrategia de acercamiento, la OCDE estaba integrada por las 24 economías más dinámicas del mundo: "... Que aseguran los dos tercios de la producción mundial de mercancías, y las tres quintas partes de las exportaciones. México ocupa actualmente el décimotercer lugar en el mundo en cuanto a Producto Nacional Bruto. En términos de paridad de poder de compra (PPP), se ubica en el décimo lugar..."

(5). De primera instancia los datos mencionados justifican la aspiración mexicana a pertenecer a la OCDE como miembro de pleno derecho. Sin embargo desde el inicio de las relaciones la participación de México en la OCDE presenta características muy particulares, pues se muestra un mutuo interés a compartir la experiencia que se tiene en diferentes sectores de la economía, (principalmente en las cuestiones estadísticas) a través del intercambio de información y experiencias.

En ese sentido México encontró oportuno contar con información privilegiada y detallada de asuntos que afectan directamente la política económica de nuestro país, así como las estrategias de crecimiento de las economías más poderosas del mundo.

Los primeros encuentros de México con dichas economías tuvieron lugar en abril de 1991 una vez aceptada la propuesta de

5. ROZENTAL, A. 1994. "La política exterior de México en la era de la modernidad", fce., p. 141.

acercamiento con Mexico, el Consejo de la OCDE dejo a cada comite establecer los terminos de participacion de los funcionarios mexicanos como observadores. De esta manera se tuvo la oportunidad de observar el tipo de informacion que se analiza en reuniones tecnicas entre los miembros de la OCDE y el Secretariado, dichas reuniones en ocasiones conduce a la toma de posiciones colectivas y a la negociacion de instrumentos vinculatorios en las materias que cubre la OCDE.

El cinco de abril de 1991, el Subsecretario de Relaciones Exteriores Manuel Tello Macias, recibio instrucciones del Secretario Solana, de presentar una solicitud por escrito a la OCDE, en la que se pedia una participacion en diversos comites ; desde entonces se vieron las claras intenciones de que el objetivo que perseguia el gobierno de Mexico era integrarse como miembro de pleno derecho en este organismo internacional.

Despues de presentar la anterior solicitud el Secretario General de la OCDE "... parecia preocupado por la posible incompatibilidad entre ingresar a un grupo de Estados que tienen un punto de vista comun y pertenecer a diversos organismos, manifestò que la compatibilidad se veria afectada..." (6). Esto lo expresò sin duda, pensando en el movimiento de los no alineados y

6. Comparecencia del Srío. de Relaciones Exteriores, Emb. Manuel Tello Macias ante el Senado de República Mexicana, julio 12, 1994. p. 39.

en el Grupo de los 77, del cual México era miembro fundador desde 1964, sin embargo en esas fechas no se decidió dejar de formar parte del Grupo de los 77 hasta que se tuviera la seguridad de la aceptación de ingreso por parte de la OCDE.

Sin embargo el Secretario de la OCDE mostró interés para que el gobierno de México conociera a fondo la Organización y eventualmente participara en algunos de sus comités y grupos de trabajo, lo cual fue aprobado por los países miembros, de este modo el acercamiento se volvió productivo pues se consolidó en poco más de dos años.

En marzo de 1991 se solicitó la admisión de México, en calidad de observador, en ocho comités y grupos de trabajo: Comité de Comercio, Inversiones extranjeras y Empresas Multinacionales, Movimientos de Capital y transacciones Invisibles, Mercados Financieros, Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, Política de Consumo y Medio Ambiente; además México se hizo presente en reuniones de otros foros internos de la Organización.

En septiembre de 1991 en la Embajada de México en Francia se estableció la Sección para la OCDE, con el fin de apoyar la participación de las delegaciones mexicanas en las actividades de la Organización, asimismo servir de enlace entre el Gobierno de México y la OCDE. Para coordinar la participación de las diversas dependencias del gobierno mexicano en las actividades de

la Organización, la SRE creó el Grupo permanente de subsecretarios (GPS), el cual fue presidido por el subsecretario Andrés Rozental, con objeto de dar seguimiento a la participación de las diversas dependencias en la OCDE, analizar los posibles compromisos y formular directrices para las delegaciones participantes.

Como primer estrategia de acercamiento propuesta por la OCDE el GPS acordó:

Que las delegaciones mexicanas participarían como observadores, es decir, con derecho a voz pero no a participar en la toma de decisiones. Cabe recordar que en el Comité del Acero, México ya era miembro de pleno derecho.

Se esperaba una participación activa de los representantes mexicanos en las reuniones, si bien no se les permitió incluir temas en las agendas de las mismas, México recibió los documentos que se discutían en las distintas reuniones, comprometiéndose a restringir su circulación a los funcionarios gubernamentales que participaban en ellas.

Las delegaciones mexicanas participantes estaban integradas por funcionarios de alto nivel técnico, a fin de garantizar la calidad en las discusiones.

Se buscó la mayor continuidad y consistencia en la participación de México.

Se proporcionó información económica y estadística amplia y detallada de México.

El objetivo de esta estrategia fue crear el consenso necesario para que México ingresara a la Organización.

En julio 22 de 1992 el Presidente Salinas visitó la sede de la OCDE, donde se reunió con el Secretario General y miembros del Secretariado y del Consejo. A raíz de esta visita México solicitó ampliar su participación en otros comites y Grupos de trabajo de la Organización.

Así mismo fue de gran relevancia para la estrategia de acercamiento de México a la OCDE la elaboración y posterior publicación del primer estudio económico que la Organización efectuó sobre un país no miembro.

Estos estudios de la OCDE gozan de gran autoridad en los medios académicos, empresariales y políticos del mundo, convirtiéndose en importantes materiales de referencia. El documento fue preparado por economistas de la OCDE que, en dos viajes que realizaron a México a principios de 1992, sostuvieron entrevistas con funcionarios del sector público, representantes empresariales y economistas independientes.

El documento fue analizado y discutido en julio por representantes de los países miembros y del Secretariado, así como por especialistas mexicanos. Después de incorporar las observaciones emanadas de la discusión, el estudio fue publicado en septiembre de 1992. (**)

** Véase: Estudios Económicos de la OCDE, México, 1991-992, editado por la OCDE.

A finales de 1992 se solicitó incrementar la participación del gobierno de México en ocho nuevos comités, reforzándose de esta manera el compromiso asumido por México frente a la Organización.

La estrategia de acercamiento de México consistió en concentrar su presencia como observador en un número limitado pero creciente, de comités y grupos de trabajo, integrar las delegaciones con funcionarios del más alto nivel y preparación, de esta forma se aseguró la continuidad de su participación, asimismo se proporcionó a la OCDE información económica y estadística amplia y detallada. Se formó un grupo de subsecretarios que a su vez creó un grupo técnico integrado por directores generales.

Este grupo tuvo la responsabilidad primordial de preparar y dar seguimiento a la participación de funcionarios mexicanos y elaborar los documentos técnicos y jurídicos que han servido de base para el análisis de la compatibilidad de la legislación mexicana con las actas de la OCDE.

3. EL INGRESO DE MEXICO A LA ORGANIZACION

Para entender la iniciativa por parte de la OCDE para invitar a México a ingresar a dicha organización, es necesario mencionar que este organismo es una agrupación global por lo tanto se tiene que abrir a otras economías importantes del mundo, y si a esto le

aunamos los cambios en la Europa del Este en 1989 y 1990 que fueron determinantes para marcar una apertura de la OCDE ya que con la caída del muro de Berlín y con la transición de los países socialistas a economías de mercado, a la organización se le asignó un fuerte papel de cooperación y asistencia técnica, a forma de receptáculo de la cultura económica occidental, para transmitirla en áreas muy concretas de esa región.

Con la experiencia de los países asiáticos, se vislumbraba un desequilibrio regional y faltaba otro país americano para que esta región del mundo pudiera tener más participación, y el candidato natural fue México, por su proceso avanzado de reformas, las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica con dos de los socios más importantes de la OCDE y el vínculo de trabajo ya establecido durante varios años con la propia OCDE. Desde 1991 como ya se mencionó en el inciso anterior, México participó en decenas de reuniones de la OCDE y su presencia se fue tomando como normal al interior de la Organización.

No fue sino hasta junio de 1993, durante la reunión Ministerial, que se tomó la decisión de examinar con México, los términos y condiciones del posible acceso a la Organización. Ambas partes nombraron coordinadores de dicho proceso, por su parte la OCDE designó, a Christian Schricke, Consultor Jurídico de la Organización y por su parte México designó a Daniel Dultzin.

En dicha reunión ministerial del 3 de junio de 1993, los representantes de los 24 países miembros se pronunciaron por iniciar una nueva etapa en la relación con México. "... Los Ministros toman nota del interés de la Organización expresado por países no miembros, de los cuales un creciente número han indicado el deseo de convertirse en miembros. Consideran que es tiempo de invitar a la Organización, tomando en cuenta las restricciones de recursos, a examinar rápidamente la situación y las consecuencias para el desarrollo de la Organización, para así continuar el proceso de apertura e iniciar las negociaciones para la membresía con aquellos países que sean capaces de asumir todas las responsabilidades que esto conlleva..." (7). En el párrafo anterior los Ministros expresaron su conocimiento de que México y Corea habían intensificado su participación en las actividades de la OCDE desde el año anterior a esta reunión, tomaron en cuenta la intención de México de convertirse en miembro, de sus reformas de amplio alcance y de su participación constructiva en la OCDE, los Ministros invitan a la Organización a examinar con México los términos y condiciones de su membresía con miras hacia su pronto ingreso a la OCDE. Asimismo esta invitación se extiende a Corea, con lo cual se observa el allanamiento del camino para obtener su pronta membresía.

La declaración ministerial marca el fin del proceso de acercamiento e inicia el procedimiento formal de ingreso de México

7. ROZENTAL, Op. cit., p. 144.

a la OCDE. El proceso de adhesión se describe en un documento elaborado por la Dirección y enviado por el Secretario General a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Las principales etapas de este proceso fueron:

"... 1) La presentación al Secretario General de un memorando que analizó la compatibilidad de la legislación mexicana con los códigos, decisiones y otros instrumentos de la Organización, señalando las reservas que México mantendrá.

2) El memorando se turnó a los comités correspondientes para su evaluación y, en su caso, negociación con México.

3) El gobierno de México presentó al Secretario General un segundo memorando que incluía los resultados del proceso de consulta y negociación con los comités, y que confirmó su interés por adherirse.

4) El Consejo de la OCDE examinó este memorando y, con base en las recomendaciones de los comités que participaron, decidió invitar al gobierno de México a ingresar a la Organización.

5) Cuando el Consejo invitó a México, se presentó una solicitud formal de adhesión.

6) El Consejo ratificó la invitación al gobierno de México para su adhesión y este último depositó el instrumento de adhesión

ante el gobierno del país sede de la Organización..."(8). El instrumento de adhesión es el memorando de reservas del gobierno de México, previamente negociado con la Organización a través de los comités correspondientes. Para completar el procedimiento, se emitió una resolución del consejo notificando la adhesión y la fecha de su entrada en vigor.

El proceso de adhesión se estimaba que se podría llevar de doce a dieciocho meses, sin embargo dicho proceso se pudo concretar en once meses.

Del 9 al 14 de Septiembre de 1993 estuvo en México una misión del Secretariado General, con el propósito de examinar el documento preparado por México comparando la legislación vigente con las Actas, Decisiones y Recomendaciones de la OCDE.

Del 15 al 8 de Octubre del mismo año, una segunda misión del Secretariado estuvo en México, dicha misión estuvo integrada por expertos de la División de Asuntos Fiscales, Financieros y de las Empresas, con el objeto de examinar el documento de posición sobre los dos Códigos de Liberación y el Instrumento de Trato Nacional.

En Noviembre, funcionarios mexicanos de la SEDESOL, la SHCP y el Banco de México, visitaron la sede de la Organización para

8. SRE, " Primer Informe de la Delegación Permanente de México ante la OCDE ", 3 de agosto de 1994, p. 14.

analizar y preparar los documentos de posición con respecto a las actas en materia de Medio Ambiente y para revisar la versión del Secretariado sobre la posición del gobierno mexicano frente a los Códigos.

Una vez elaborado el documento de posición de México frente a las Actas de la Organización, los comités competentes lo examinaron durante sus reuniones y enviaron al Consejo un informe para que éste se pronunciara sobre la decisión de invitar a México a ingresar.

El examen de la posición de México frente a las Actas sobre Medio Ambiente de la OCDE se llevó a cabo el 10 de diciembre de 1993 y estuvo presidida por el Coordinador de Asuntos internacionales de SEDESOL, Juan Antonio Mateos. La posición de México fue recibida positivamente por el comité. Este recomendó al Consejo que nuestro país estaba en condiciones de asumir las responsabilidades ambientales que implica la membresía de la Organización.

Por otra parte el 13 de diciembre se examinó la posición de México frente a los Códigos de Liberalización de Movimientos de Capital y de Servicios, así como de los instrumentos de inversión. La Delegación Mexicana estuvo presidida por Guillermo Ortiz.

Participaron también Marco Provencio y Fernando Borja (SHCP), Jaime Zabudovsky y Fernando Heftye (SECOFI), Ariel Buirá (Banco

de México), Daniel Dultzin y Héctor Camacho (SRE). Los resultados de esta reunión fueron también muy positivos.

El consultor jurídico de la OCDE estuvo en México del 18 al 21 de enero de 1994 para resolver las dudas aún pendientes sobre las Actas de la OCDE y finalizar una primera versión completa de la "Declaración" del gobierno Mexicano para su ingreso a la Organización.

El 24 de febrero se examinó la posición final de nuestro país y se formuló una recomendación del Consejo de la Organización, sobre la "aceptabilidad" del precedente que se sentó.

El 24 de marzo tuvo lugar una reunión del Consejo de la OCDE donde se examinaron los documentos sobre la posición final para ingresar a la Organización y el Consejo decidió invitar al gobierno de México a ingresar a la Organización.

El Consejo de la OCDE fijó como fecha el 14 de abril para hacer formal esta invitación. A partir de la formalización del ingreso, nuestro país contó con un asiento en el Consejo de la OCDE y con plena participación en la toma de decisiones.

El 14 de abril de 1994 en París Francia, el Secretario Manuel Tello suscribió, con el Secretario General de la OCDE, Jean Claude Paye, la Carta-Invitación con la que la organización invita formalmente a México a ingresar como vigésimoquinto miembro de pleno derecho. Este documento fue suscrito en una

sesión especial del Consejo de la OCDE, con la presencia de los representantes permanentes de los 24 miembros, altos funcionarios del Secretariado, una delegación de la Cancillería mexicana que acompañó al Secretario Tello y otros invitados especiales. Además de la carta-invitación, el Secretario Tello suscribió con el señor Paye el documento con el que el Gobierno Mexicano da respuesta formal a la iniciativa. Sujeto a la aprobación de la Convención de la OCDE por el Senado de la República. Asimismo el Ejecutivo manifestó su beneplácito por la invitación respecto de las Actas, decisiones y recomendaciones en materia de flujos de Capital, Comercio, Inversión Extranjera, Medio Ambiente y Asuntos Laborales, entre otros. Este documento fue objeto de una cuidadosa negociación por parte de nuestro gobierno y representa los compromisos que asume nuestro país al convertirse en miembro de la OCDE.

En esta misma ceremonia se suscribió el Acuerdo de Privilegios e Inmidades, que rige entre nuestra nación y la OCDE para las oficinas de uno y otro en París y México. Lo cual también quedó sujeto a aprobación del Poder Legislativo Mexicano.

Cabe mencionar que se realizó un gran esfuerzo por parte del grupo intersecretarial encargado de establecer los compromisos de México con respecto a las 160 actas de la Organización, asimismo se estableció la posición de México frente a cada una de las 38 decisiones, 106 recomendaciones y 21 declaraciones de la Organización. "... Asumimos los compromisos que conlleva nuestro

ingreso a la OCDE porque estamos convencidos que contribuirán a impulsar nuestra economía. Los principios fundamentales de no discriminación y trato nacional-base de la OCDE- ya se encuentran incorporados en la legislación mexicana, lo que nos permite lograr una mayor diversificación en nuestras relaciones económicas internacionales encaminados a alcanzar una economía plenamente desarrollada..." (9). La OCDE es tal vez la Organización internacional que en su funcionamiento y estructura se apega en mayor medida al principio de igualdad soberana. Las decisiones en la organización están tomadas por consenso. Cada país miembro puede aceptar o rechazar el tema que se analice. El rechazo de un miembro respecto al tema analizado significa que la decisión no entra en vigor y la abstención significa la no aplicación de esa decisión al país que la realiza. Una vez que las decisiones han sido cuidadosamente estudiadas, analizadas y ponderadas por los países miembros a través de sus comités son puestas a discusión, este proceso es un ejercicio enriquecedor dentro de la Organización ya que permite a los países expresar y comparar sus realidades y problemas en relación a propuestas específicas, bajo el espíritu permanente de lograr consensos.

Las políticas que se proponen en el seno de la OCDE y que son materia de largo estudio y reflexión por los países miembros, se implementan a través de las legislaciones nacionales, es decir, se

9. NAFINSA, El Mercado Financiero de Valores, mayo 1994, p. 11.

acuerdan principios para ser aplicados en los tiempos y formas propias de cada país a través de sus leyes. La Organización realiza constantemente análisis y discusiones sobre las formas y tiempos en que se implementan las políticas, así como sobre sus resultados. El constante flujo de información sobre la evolución económica de los países miembros significa un proceso constante de aprendizaje, retroalimentación, autoanálisis y la posibilidad de compartir y desarrollar a través de la comparación y el estudio, las mejores técnicas y políticas económicas.

La experiencia acumulada de casi 35 años de existencia de la OCDE, le permitirá a México contar con elementos de juicio e información privilegiada de gran valor y relevancia para los problemas de acción gubernamental que en todos los ámbitos se enfrentan.

El ingreso de México a la Organización evidencia el éxito de la diversificación de las relaciones internacionales, perseguida por la administración Salinista.

Es importante mencionar que la adhesión de México a la OCDE es la primera ampliación de la Organización desde 1973. "... México ingresa a la OCDE como un país decidido a luchar para que se superen anejas insuficiencias y comprometido a lograr un progreso sostenido en la edificación de una sociedad más justa y próspera..."(10). Por lo anterior podemos concluir que México

10. FCPYS, UNAM, "Relaciones Internacionales", p. 166.

sigue siendo un país en desarrollo, con su distribución inequitativa del ingreso, profundos rezagos sociales, sus desigualdades regionales, pero también con los enormes esfuerzos realizados encaminados a crear una economía sana, competitiva y moderna y con los retos que enfrenta para consolidar estos cambios y adaptar sus sistemas jurídico, judicial y político a las exigencias contemporáneas, por ello fue necesario ubicar a México en una situación estratégica apropiada para enfrentar el futuro, para actuar en las nuevas configuraciones regionales y subregionales que se están estableciendo, era inminente no dejar a México aislado como han hecho otros países en situación similar a la que está México, como es el caso particular de Corea que lleva dos o tres años de retraso tratando de ingresar a la OCDE, mientras que nuestro país logró integrarse, asimismo con el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, México adquirió parte del capital mientras Venezuela y Brasil siguen empeñados en lograr lo que México ya logró.

Estos esfuerzos fueron reconocidos en el mundo por su seriedad, el reconocimiento internacional a las transformaciones económicas que México había emprendido, encuentran su mejor expresión en el ingreso a la OCDE: las economías más avanzadas y maduras con experiencias que en muchos de sus países miembros se remontan a siglos de construir sociedades abiertas y participativas, compartiran con México sus aciertos, errores, dudas, análisis, problemas y proyectos.

Por su parte México tendrá la oportunidad de ser útil a los países industrializados, ya que hay muchas naciones que están en situación parecida a la de México, que desean estar en donde estamos colocados. México dejó de pertenecer al Grupo de los 77 ya que este grupo no es compatible con el carácter de miembro de la OCDE, no por ello se han descuidado las cordiales relaciones con este importante grupo de Estados. En la OCDE como en el Grupo de los 77 se fijan las posiciones que los países pertenecientes a uno y otro grupo van a defender en reuniones internacionales, lo que se busca es congruencia por parte de México en la concertación de posiciones económicas y comerciales, asimismo no hay ninguna incompatibilidad ya que en muchos asuntos que se tratan en los organismos internacionales se asumen la posición de los países en desarrollo porque estamos en situación, si no idéntica, similar a la que los países en desarrollo defienden.

Durante los tres años que duró la negociación entre México y la OCDE, se participó activamente en el Grupo de los 77, inclusive en las reuniones para llegar a un punto de vista común en materia económica o comercial. No fue hasta el 14 de abril que México fue aceptado unánimemente en la OCDE, que se comunicó al Grupo de los 77, que se dejaría de participar en ese grupo para la concertación de posiciones económicas o comerciales.

Al salir de los 77 no salimos del grupo de América Latina, prueba de ello es que a partir de abril, han sido endosadas por el grupo

de los 77, 6 candidaturas mexicanas y con ese apoyo se han ganado. "...En mayo 18 de 1994 se formalizó el ingreso de México a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Con la entrega del instrumento de adhesión al gobierno de Francia, depositario de la Convención de la OCDE, México se convirtió en el miembro número 25 de la Organización..."(11). Es importante mencionar que México es el primer país en ingresar a la OCDE desde que lo hiciera Nueva Zelanda desde 1973; también es, la primera vez que ese organismo acepta a una nación en desarrollo. Lo anterior constituye un reconocimiento a la nueva posición internacional de México, a las profundas transformaciones económicas eliminando los severos desequilibrios macroeconómicos de la década de los años ochentas, las medidas de política económica que se aplicaron guardaron consistencia enviando buenas señales a los agentes económicos, prueba de ello es que a lo largo del sexenio salinista la economía mexicana se volvió más confiable manifestandose en las elevadas tasas de inversión y la entrada de capital extranjero. Es necesario revisar una serie de datos que reflejan la situación macroeconómica de nuestro país en el momento en el cual se inició el proceso de adhesión a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. (Ver Cuadro 1.)

11. Senado de la República, "Comparecencia del Srío. de Relaciones...", Op. cit., p.40.

CUADRO 1.

| RUBRO | UNIDAD DE MEDIDA | | OCDE Promedio | 1990 | MEXICO Lugar+ |
|---|------------------|--------|------------------|--------|------------------|
| | Máximo | Mínimo | | | |
| A. Tamaño | | | | | |
| Superficie++ | 9.97 | 0.003 | 1.34 | 1.97 | 4 |
| Población +++ | 251.5 | 0.3 | 35.7 | 81.2 | 3 |
| Fuerza de trabajo. ++++ | 124.8 | 0.1 | 16.3 | 24.1 | 4 |
| Producción total (PIB). MM USD (PPA)* | 5,392.2 | 4.1 | 594.3 | 445.1 | 8 |
| B. Estructura | | | | | |
| Población empleada, | | | | | |
| empl. agrícolas % | 52.7 | 30.4 | 43.2 | 28.8 | 23 |
| empl. Totales % | 47.8 | 2.1 | 9.4 | 22.6 | 3 |
| Deuda pública PIB. | % 130.2 | 13.5 | 61.2 | 50.0 | 11 |
| Gasto público PIB. | % 60.3 | 31.6 | 46.6 | 26.0 | 25 |
| Part. de y Trabajo (Com- pensación de empleados) | | | | | |
| PIB. | % 61.2 | 29.4 | 51.4 | 24.6 | 25 |
| Inv. bruta fija/PIB | % 32 | 14.6 | 22 | 18.8 | 22 |
| C. Desempeño | | | | | |
| PIB/Empleo USD (PPA)* | 45,729 | 11,063 | 34,913 | 19,033 | 23 |
| Inflación prom. (1989-1991) % | 63.1 | -2.5 | 8.3 | 18.0 | 2 |
| Crec. Prom. \$ | 5.3 | -2.9 | 1.7 | 4.0 | 6 |
| PIB/población USD (PPA)* | 21,438 | 3,359 | 15,150 | 5,482 | 24 |

Fuente: OCDE, "Estudios Económicos de la OCDE, 1992, México, París, 1992, p. 24.

+ Comparado con 24 países de la OCDE

++ Millones de Km².

+++ Millones

++++Millones

(PPA)* = Producción medida en términos de paridades del poder adquisitivo.

En el cuadro anterior encontramos aspectos importantes de la economía mexicana frente a las de los demás países de la OCDE, en cuanto a magnitud, estructura y desempeños.

La economía mexicana se ubica comparativamente entre los más grandes en cuanto a territorio pues ocupamos el cuarto lugar y en población el tercer lugar.

Por lo que se refiere a la producción total, nuestra economía se ubica por debajo del promedio de los países miembros: ocupamos el vigésimo cuarto lugar por lo que se refiere al crecimiento anual del producto, el vigésimo primero por lo que hace al ingreso per cápita.

Los datos revelan una participación muy baja de la fuerza de trabajo, consecuencia en parte de la pirámide poblacional, así como un porcentaje alto de empleo agrícola, todo ello comparándolo con los países miembros. "... Por lo referente al comercio, al intercambio comercial, ocupamos el noveno lugar; en lo referente a las reservas el séptimo; al desempleo el vigésimo primero; en lo referente a la deuda externa, el cuarto..." (12). Estos datos de la propia OCDE muestran que la economía mexicana ocupa, en términos de productividad, los últimos lugares frente a los países de la OCDE. Esto indica que aún se tiene que hacer mucho para alcanzar los niveles del mundo industrializado.

12. OCDE, "Estudios económicos de la OCDE en México" , fce, p.25.

México ha logrado sin duda avances en materia económica sin embargo el camino de la modernización no deberá descuidar los compromisos adquiridos con los sectores sociales, es por ello que en este trabajo se le da importancia relevante al aspecto ambiental pues desarrollo económico sostenible va ligado a la preservación del medio ambiente.

La homogeneidad de los miembros de la OCDE es una de las características más relevantes de la OCDE, lo cual es determinante en la notable eficacia de su gestión. A diferencia de la ONU o el FMI, por ejemplo, a la OCDE no le interesa representar a todas las naciones del planeta. "... El denominador común de las economías que la integran es compartir valores y experiencias que les permitan identificar problemas comunes y encontrar soluciones conjuntas..."(13). En este sentido, vemos que la OCDE es una organización meramente consultiva y por tal motivo puede ser de gran provecho un intercambio de información que vaya dirigido hacia el bien común.

Asimismo encontramos que una de las prioridades de la política exterior salinista fue lograr una mejor inserción de México en el mundo, con ese propósito se efectuaron acercamientos con los distintos foros internacionales:

- i) negoció el TLC de América del Norte;
- ii) impulsó y consolidó el establecimiento de nuevos foros

13. ROZENTAL, Andrés, Presentación del Subsecretario de Relaciones Exteriores, ante las Comisiones Unidas del Senado de la República, México, mayo 6 de 1994. p. 6.

políticos, económicos y sociales en el continente, como el grupo de los Tres, la Conferencia Iberoamericana y los acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica y otras naciones de América Latina;

iii) pugné por su ingreso como miembro de pleno derecho a todos los foros de concertación del Pacífico, en especial al más importante: la APEC (Asian Pacific Economic Cooperation), y

iv) Prestó especial atención a fortalecer y ampliar los vínculos con toda Europa..."(14). Es sin duda el ingreso a la OCDE una de las acciones más importantes para apoyar el desarrollo socioeconómico. La OCDE es pues una entidad reconocida como la más influyente en la economía, las finanzas internacionales y en general en toda la escena mundial respecto a aspectos sociales.

Con la experiencia que se vaya adquiriendo dentro de los foros de esta Organización, México se adaptará rápidamente a la cambiante realidad del mundo actual y a las nuevas prioridades de la agenda internacional.

El 5 de julio de 1994 apareció el decreto de promulgación de la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, en donde el Presidente Carlos Salinas de Gortari hace saber a los habitantes de México que el día 14 de Abril de 1994

14. Ibid., p. 8.

se suscribió en la ciudad de París, la Declaración del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la aceptación de sus obligaciones como miembro de la OCDE, "...fue aprobada por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el día 10 de mayo del año 1994, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día trece del mismo mes y año..."(15). Al depositar el instrumento de adhesión el gobierno mexicano asume las obligaciones correspondientes a los miembros de la OCDE, acepta los propósitos y objetivos resultantes del informe del Comité Preparatorio de la Organización de diciembre de 1960, y acepta las Actas de la Organización, como se desprende de su nombre y de la Convención misma, la naturaleza y finalidad de la Organización es la cooperación. En su seno rige el principio de igualdad soberana de sus miembros.

No es una organización supranacional, ni toma decisiones de ese carácter, el principio que rige la toma de decisiones es el consenso, que sólo puede ser modificado para casos específicos por una decisión por consenso. La naturaleza y finalidad de la OCDE se encuentran conformes con los principios que rigen la política exterior de México contenidos en el artículo 89 fracción X constitucional, los cuales se mencionaron al principio de este capítulo.

Al ingresar México se compromete a actuar congruentemente con los

15. Diario Oficial, 5 de julio de 1994, p. 2.

objetivos para los que fue creada la OCDE. El ingreso de México se fundamenta en el artículo XVI de la Convención de la OCDE que establece "... la capacidad para invitar a terceros países a ser miembros de la Organización, la invitación a México esta fundamentada en este artículo y en el artículo V (a), toda vez que se expresa a través de una decisión, que es tomada por consenso y que es vinculatoria para todos los países miembros..." (16). Hay otras disposiciones que se refieren a facultades específicas de la OCDE como invitar a gobiernos no miembros a participar en actividades de la Organización (el caso de la participación de México en el Comité del Acero por el Convenio del 5 de septiembre de 1990) y a las disposiciones de entrada en vigor, denuncia, ratificación, sede de la Organización y reglas de sucesión de la OECE en la OCDE. Lo cual se explicará en el siguiente capítulo.

Una vez depositado el instrumento de ratificación ante el Gobierno Francés que actúa como depositario en vigor al momento del depósito del instrumento.

4. DERECHOS Y OBLIGACIONES.

México al entrar a esta organización, se convierte en el país número 25 con membresía de pleno derecho y en el primer país latinoamericano en ser aceptado, con lo cual se beneficiará con

16. OCDE, "Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development", p. 76.

el acceso a las principales políticas de crecimiento que se aplican en los 24 países más industrializados del mundo, asimismo significa un acceso expedito a los mercados de las economías más desarrolladas, además de obtener financiamiento en condiciones preferenciales de los diversos organismos internacionales de crédito. La adhesión significa un gran reto para México: figurar entre los más desarrollados del mundo implica cumplir con las normas ecológicas y ambientales imperantes en esos países, adoptar políticas económicas que eliminen los desequilibrios financieros y mantener una estabilidad que proporcione confianza a los demás países.

La OCDE es una organización internacional constituida por virtud de la Convención de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos del 14 de diciembre de 1960, originalmente constituida por veinte países miembros: "... la República Federal Alemana, la República de Austria, el Reino Unido de Bélgica, España, Canadá, el Reino de Dinamarca, los Estados Unidos de América, la República Francesa, Grecia, Irlanda, Islandia, la República Italiana, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, Portugal, el Reino Unido de Gran Bretaña y el Norte de Irlanda, Suecia, Suiza y Turquía. Posteriormente se adhirieron a la Convención el Japón, el 26 de julio de 1963, Finlandia el 13 de julio de 1968, Australia, el 24 de mayo de 1971 y Nueva Zelandia el 15 de mayor de 1973; para conformar un total de veinticuatro países miembros....(17). La estructura de la Declaración del

17. *Ibid.*, p. 67.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la aceptación de las Obligaciones como miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, responde a los precedentes utilizados por los cuatro países que se han adherido a la OCDE, después de su constitución.

México aceptó las Actas de la Organización que estaban en vigor en el momento de su ingreso, consideró que todas las declaraciones y recomendaciones con excepción del Código de la Liberalización de Operaciones Corrientes Invisibles y del Código de Liberalización de Movimientos de Capital. Dichas excepciones se hicieron porque se tiene que hacer un estudio profundo de la forma en que gradualmente se van generando las situaciones específicas para que se lleve a cabo dicha liberalización. Los Códigos de liberalización se van adoptando según la madurez que en cuanto a comercio se refiere. Es decir el desarrollo que se va adquiriendo dentro del proceso económico de nuestro país.

Asimismo se realizaron observaciones a cinco decisiones y a 14 recomendaciones en siete materias distintas: mercados financieros, transporte marítimo, asuntos fiscales, seguros, comercio, medio ambiente y turismo. Las observaciones significan que México no puede seguir una decisión o considerar una recomendación porque su legislación lo impide o bien por que, por el momento le es materialmente imposible. Destaca por ejemplo, la Recomendación relativa al Convenio Modelo Tributario de la OCDE

en la que México se reserva, conforme al derecho nacional, el no aceptar la cooperación de autoridades tributarias extranjeras para la realización de exámenes simultáneos en el territorio nacional, por competir exclusivamente a autoridades tributarias nacionales el llevar a cabo esas y cualquiera otras actividades administrativas, aun cuando sea, como en ese caso, para recabar información de manera conjunta.

México acepta los objetivos de los Códigos de Liberalización de Operaciones Corrientes Invisibles y de Movimientos de Capital. Estos dos códigos son relevantes en el sistema de la OCDE. "... Los códigos propugnan por un trato no discriminatorio en lo que se refiere a posibilidades de inversión entre los países miembros de la OCDE. -es decir la liberización debe aplicarse indiscriminadamente, las ventajas que se otorguen a algún país miembro deben extenderse a la totalidad de los integrantes- los nacionales mexicanos tendrán mayores y mejores oportunidades de inversión en los países miembros de la OCDE, así como que México propiciará un trato similar para las inversiones de esos países.

Las observaciones que se realizaron se fundamentan en las disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera principalente, así como en el resto de la legislación nacional que contiene

18. H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Memorandum de antecedentes sobre la adhesión de los Estados Unidos Mexicanos a la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, p. 31.

preceptos sobre la materia. Cabe destacar la observación que se hizo al anexo "... II, Lista B, III/A1 que expresa con transparencia los preceptos contenidos en el artículo 27 fr. I. constitucional..." (19), en relación a la capacidad para adquirir propiedad inmueble en el territorio nacional por extranjeros.

México aceptó todas las decisiones y recomendaciones, al igual que otras naciones miembro el gobierno mexicano se compromete a mantener el grado de liberalización económica alcanzado y a continuar ese proceso en la medida en que las condiciones económicas, políticas y jurídicas del país lo permitan.

La liberalización debe hacerse indiscriminadamente; es decir, las ventajas que se otorguen a algún país miembro deben extenderse a la totalidad de los integrantes. De la misma manera, las operaciones realizadas por inversionistas, sean particulares o empresas, de los otros miembros deberán recibir un trato no menos favorable al que corresponde a los inversionistas nacionales. "... México adopta el compromiso de liberalizar las oportunidades de inversión pero nunca más allá de las obligaciones del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, así México proporcionará mayor inversión de mejor calidad en el país al ingresar a la OCDE, conservando las mismas preocupaciones y reservas en sectores delicados..." (20). México cumple con el principio de no discriminación, excepto en lo que atañe al

19. Ibid., p. 31

20. Ibid., p. 38

establecimiento de bancos, casas de bolsa y compañías de seguros, ya que se otorga un trato preferencial a las inversiones provenientes de los países que firman el TLC. Sin embargo, México se comprometió a revisar ese tratamiento y considerar la extensión de los beneficios del tratado - en servicios financieros - a todos los miembros de la OCDE a más tardar a principios de 1998.

México se reserva un plazo de 12 meses para hacer observaciones o abstenerse de Actas que por omisión no hubiesen sido analizadas; es importante mencionar que este plazo es el doble del que se otorgó a los cuatro países que se adhirieron con anterioridad.

Esta disposición se basa especialmente, en el principio de buena fe que permea al derecho internacional en general y las obligaciones contraídas en la OCDE en especial.

Las Declaraciones Ministeriales que se han adoptado en el seno de la OCDE no están sustentadas expresamente por la Convención de la OCDE, ya que se fundamentan en la práctica de la Organización, fuente relevante de obligaciones en el derecho internacional. Las declaraciones Ministeriales son adoptadas por los países miembros y no por la OCDE en sí, expresan voluntades políticas en forma similar a las declaraciones conjuntas resultado de conferencias internacionales.

Las declaraciones tienden a formularse en torno a temas en los que no ha habido un desarrollo tal o un consenso suficiente para formularse como recomendaciones o decisiones. Sin embargo, expresan voluntad de los países en caminar en un sentido determinado en la materia de que se trate, sin establecer compromisos específicos.

México acepta dar por terminado el acuerdo con la OCDE sobre su participación como país no miembro en el Comité del Acero, una vez ingresado, éste ya no será necesario. El perfeccionamiento de este acuerdo por parte de la OCDE se expresa en la Decisión en la que se invita a México a ingresar a la Organización.

México expresa su voluntad de actuar en otras esferas internacionales en forma congruente con sus compromisos como país miembro de la OCDE, esto significa en particular que México ya no está presente en el Grupo de los 77.

Un elemento importante en el proceso de examinación fue la consideración de México a asumir de buena gana y con habilidad, las obligaciones que resultan de las decisiones y recomendaciones en el campo de medio ambiente, que cubre diversas materias como productos químicos, movimientos de residuos peligrosos, el principio de pagos-contaminadores y la contaminación transfronteriza, México aceptó todos estos instrumentos con muy pocas y limitadas reservas.

La OCDE es tal vez la entidad internacional cuyo funcionamiento y estructura se apegan en mayor medida al principio de igualdad soberana. Las políticas que se proponen en su seno se aplican en los tiempos y las modalidades propias de cada país con base en sus legislaciones nacionales. Todas las decisiones se toman por consenso, por lo que no se discuten en el Consejo hasta que los países miembros -mediante los comités- las han estudiado, analizado y ponderado cuidadosamente. México cumple con el principio de no discriminación excepto en lo referente al trato preferencial a las inversiones de los países firmantes del T.L.C. como ya se explicó anteriormente.

Otros compromisos específicos son el intercambio de información y el pago de las cuotas por concepto de la pertenencia. "... El presupuesto anual de la OCDE es de alrededor de 200 millones de dólares..." (21). La OCDE se financia con las contribuciones anuales de sus miembros; el monto es definido con base en el PNB, población y tipo de cambio en cada país.

De acuerdo con las cuotas determinadas por el Consejo, la contribución de México será de aproximadamente "... 1.5% de los gastos totales..." (22). México al ingresar a la OCDE aceptó el compromiso para mejorar sus condiciones, económicas, comerciales e industriales en la medida en que sus posibilidades económicas y

21. Revista de Comercio Exterior, Vol 44, núm. 6, México, junio 1994, p. 37

22. Ibid., p. 38.

humanas lo permitan, para estar a la par de los países miembros en diferentes ramas, sin embargo, México deberá cumplir ciertos requisitos que, por ejemplo en materia de medio ambiente se deberá ajustar al registro y clasificación de productos químicos nuevos y ya existentes, se tiene que desarrollar toda una infraestructura para tener registros sobre accidentes químicos, movimientos transfronterizos de sustancias químicas peligrosas y sobre prácticas de buen laboratorio.

El gobierno de México deberá desarrollar en todo el país mayor infraestructura y recursos humanos en diferentes áreas para cumplir con las normas de la OCDE.

Respecto al otorgamiento de privilegios e inmunidades a organizaciones internacionales, sus representantes, funcionarios e invitados es una práctica común en el ámbito internacional, México es parte de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas del 13 de febrero de 1946 y en múltiples acuerdos sede ha otorgado inmunidades y privilegios a organismos internacionales, por ejemplo a la Organización Panamericana de la Salud, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales o el Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social.

El acuerdo de privilegios e inmunidades de la OCDE en México sigue la estructura básica de la Convención de Naciones Unidas

en 1946, con las modificaciones respectivas en base a las características propias de la OCDE y a la práctica actual de México en la materia.

El acuerdo entre el Gobierno de México y la OCDE consta de 22 artículos que fundamentalmente reconocen la personalidad jurídica y capacidad de la OCDE en México, el trato a sus bienes, locales, archivos, posesión de divisas, obligaciones fiscales, comunicación, representantes de miembros, funcionarios y peritos.

La Organización tendrá personalidad jurídica y estará capacitada para :

"... (i) contratar
(ii) adquirir y disponer de propiedades y muebles y
(iii) entablar procedimientos judiciales..."(23), rige, como en todo acuerdo de la materia, el principio de que los privilegios se otorgan y las inmunidades se conceden para el correcto desempeño de las funciones de la Organización y las personas beneficiadas conservando ambas, la obligación de observar el derecho nacional. La extensión y alcance de los privilegios e inmunidades están claramente establecidos.

Asimismo se establece el derecho y la obligación de renuncias a los privilegios e inmunidades cuando estos sean aprovechados

23. H. Congreso de la Unión, " Memorandum ...", p. 40.

incorrectamente y destruyan el curso normal de la justicia, sin perjuicio para la Organización.

La necesidad de la renuncia expresa y por separado para la inmunidad contra la ejecución judicial y el principio de que los representantes del propio país ante la OCDE gozan de los privilegios contenidos en el acuerdo. En todos sus aspectos, el Acuerdo se sujeta a la política mexicana sobre privilegios e inmunidades, misma que se basa en el desarrollo de estos derechos y obligaciones a nivel internacional.

Su alcance es similar a los acuerdos establecidos por México en la materia. "... Este acuerdo fue firmado el 14 de abril de 1994 y fue aprobado por el H. Senado de la República el 9 de mayo de 1994. La aprobación de el Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos sobre Privilegios e Inmunidades de la Organización en México, la aprobación de la Declaración del Gobierno de México sobre la aceptación de sus obligaciones como miembro de la OCDE y la aprobación de la Convención de la OCDE, no contraviene los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tampoco vulnera la soberanía nacional, y en ese sentido los instrumentos en cuestión se apegan a los señalado por el artículo 33 de la Carta Magna..." (24). Además de los compromisos adquiridos por su ingreso, México contará con

24. Ibid., p. 45.

información precisa sobre las estrategias y las políticas de los demás miembros, México podrá ampliar sus relaciones bilaterales con todos los países miembros, fortaleciendo la política de diversificación de sus relaciones con el exterior, se fortalecerá la credibilidad y la confianza en la economía mexicana al tener un trato de par con los países industrializados. Se diversificará el acceso a los flujos comerciales, financieros y tecnológicos de los países miembros.

El ingreso a esta Organización no quiere decir que México haya dejado de ser un país en desarrollo, en este sentido es importante señalar que el intercambio de información y experiencias abre la posibilidad de reducir las desigualdades económicas entre México y los demás miembros, sin que esto se de inmediatamente, ya que es parte de un largo proceso que depende de las acciones que se lleven a cabo para que México siga su objetivo de pertenecer a largo plazo al Primer Mundo; este ingreso es una opción dentro de la diversidad mundial y nadamás.

C A P I T U L O - I I

ORGANIZACION DE COOPERACION Y DESARROLLO ECONOMICO (OCDE)

CAPITULO II. LA ORGANIZACION DE COOPERACION Y DESARROLLO ECONOMICOS. (OCDE)

1. ANTECEDENTES DE LA OCDE.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, se han configurado organizaciones y arreglos regionales de distinta naturaleza, el problema central de aquella época consistía en crear las instituciones que no existían, con el fin de lograr una integración regional basada en la proximidad geográfica y las coincidencias culturales y políticas encaminadas a crear mecanismos de asociación y desarrollo. "... Desde 1945 el mundo ha sido una gigante estación experimental para la construcción del orden económico..." (1), actualmente es lograr que la cantidad de agencias económicas mundiales y regionales puedan trabajar conjuntamente con efectividad. Las instituciones para la construcción del orden económico se puede dividir en dos grandes categorías: mundial y regional. En el primer grupo existen numerosas instituciones afiliadas a las Naciones Unidas, como son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como las Conferencias Mundiales sobre alimentación, población, y del Medio Ambiente.

1. STOESSINGER, John G., "El poderío de las naciones", Gernika, Méx., 1975, p. 437.

A nivel regional, especialmente en Europa Occidental, se emprendieron diversos acuerdos regionales dirigidos hacia la integración económica de Europa Occidental. Estos acuerdos incluyen principalmente a: la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE); La Comunidad Europea del Cobre y el Acero (ECSC); La Comunidad Europea de Energía Atómica (EUROATOM); y la Comunidad Económica Europea o Mercado Común (EEC). Detrás de estos renombrados y prosaicos nombres, existe un trabajo de pioneros para llegar a construir un real orden económico.

A continuación examinaremos el acuerdo regional que dió origen a la actual Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), su antecesor fue la Organización de Cooperación Económica Europea (OEEC).

Esta Organización fue creada para coordinar el programa de recuperación económica de Europa Occidental tras la II Guerra Mundial (Plan Marshall). "... La Convención fundadora fue firmada en 1948 por 17 países - Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, los Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía y, como miembros asociados, las dos potencias aliadas extracontinentales, Estados Unidos y Canadá..." (2). La Convención estableció el multilateralismo como base de la Organización y la orientó: al restablecimiento del sistema

2. "The Europa World Year Book", 1993, p. 174.

multilateral de pagos, a la realización de ajustes en las economías de los países miembros, a la disminución de las restricciones al comercio, y a la promoción de la cooperación para el desarrollo. Los países miembros aceptaban un examen periódico de su política económica interior, particularmente en lo relativo al aumento de productividad industrial y agrícola.

En aquellos años la estructura de la OEEC era sujeto de algunos desacuerdos. Los franceses por su parte querían un poderoso órgano ejecutivo con algunas características supranacionales. Por otra parte Gran Bretaña insistía en que esta organización debería permanecer bajo control directo de los gobiernos participantes, sin otorgarle a nadie la soberanía.

La concepción de los británicos se mantuvo, tanto en forma como en práctica y la OEEC se construyó como un organismo puramente transnacional; una conferencia de Estados soberanos en sesión permanente.

La OEEC estaba conformada por un Consejo compuesto por todos los países, un Comité Ejecutivo, algunos comités técnicos y un Secretario. "... El poder de la decisión descansaba en el consejo, quien estaba gobernado por la regla de la unanimidad." (3), la regla era el resultado en la práctica, de un proceso de

3. NYE, Josephs. "Multinational Corporations in World politics", Harvard University Press, 1974, p. 158.

deliberación sumamente cuidadoso, con respecto a las decisiones políticas. Por ejemplo, cuando uno o más Estados amenazaba con vetar una decisión, no les era muy difícil hacerlo parecer como un acuerdo. Este era un procedimiento cuidadosamente prescrito, que incluía audiencias y exámenes detallados, esto hacía casi imposible que un Estado exigiera o reclamara que había sido excluido del proceso de las decisiones. El veto solo era utilizado como último recurso, ya que si algún país lo usaba muy seguido, se aislaba asimismo para congelarse.

La presión diplomática generalmente era suficiente como para persuadir a un relucante miembro. Por otra parte, los países grandes siempre recordaban por medio del veto, que los países más pequeños no podían quedarse sin votar y había que persuadirlos. "...En su conjunto, la regla del veto no condujo a la parálisis, por el contrario abrió rumbos para la improvisación y la innovación, de estos el más importante es quizá el que los funcionarios de la OEEC denominaron la técnica de la confrontación..."(4). El proceso constante de consultas intergubernamentales que se llevaba a cabo en todos los niveles de la organización animó al modo de pensar europeo y a un punto de vista de la OEEC, en las delegaciones nacionales permanentes acreditadas en la Organización.

Al dar a conocer esta concepción a sus gobiernos nacionales y

4. STOESSINGER, John G., Op. cit., p. 442.

presionar para que se aceptara, estos funcionarios impusieron una obligación moral por encima de sus gobiernos que no podía ser fácilmente ignorada. En efecto, los miembros de la OEEC siempre mantenían en mente las consecuencias internacionales de las decisiones nacionales, ya que no existía ninguna obligación legal para hacerlo, sin embargo todos los años de acondicionamiento crearon un alto grado de sensibilidad por los intereses de Europa como un todo. Se podría decir que la doble lealtad tanto a su país y a Europa, no causó ninguna seria dificultad, ya que la mayoría de las veces fue factible encontrar un equilibrio funcional.

Sin embargo, la OEEC inició una crisis de organización referente principalmente a la distribución de la ayuda americana, pero conforme progresó la recuperación de Europa su segunda gran responsabilidad era la de liberalizar el comercio, dado esto asumió una importancia cada vez mayor. Podemos mencionar que la OEEC, fundada como un cuerpo intergubernamental para desarrollar el Plan Marshall(*), se convirtió en un valioso medio para la cooperación económica más amplia entre los países de la Europa Occidental, principalmente en explorar formas de incrementar la productividad, la provisión de energía y fuerza, y el flujo de científicos e ingenieros adiestrados para las industrias de Europa.

* Plan implementado para la ayuda de la reconstrucción de los pueblos de Europa, al terminar la Segunda Guerra Mundial.

La OEEC incrementó en gran medida el comercio entre Europa, así como también en la producción europea, el Código de la Organización y el retiro de numerosas cuotas de restricción entre los Estados miembros. La Agencia de Productividad Europea que trabajaba bajo la égida de la OEEC, trajo demasiados beneficios para la producción industrial y agrícola europea.

Los miembros de la OEEC adoptaron diversos acuerdos dirigidos a eliminar en sus pagos mutuos las restricciones derivadas de los acuerdos bilaterales. "... Esos acuerdos desembocaron en la Unión Europea de Pagos (1950)..."(5). Estuvieron acompañados por otros acuerdos dirigidos a la eliminación progresiva de los obstáculos a los intercambios comerciales y a las operaciones invisibles corrientes. "...En 1951 los países miembros generaron un Código de Liberalización de las Operaciones Invisibles Corrientes y en 1959 establecieron un Código de Liberalización de los Movimientos de Capitales..."(6). Sin embargo en el área de la reducción tarifaria, la OEEC tuvo numerosos fracasos, entre estos el más notable fue el de las tremendas divisiones que se generaron por la cuestión de la reducción de las tarifas entre los "Seis": Francia, Italia, Alemania Occidental, y los países Benelux, y el resto de los miembros de la OEEC.

5. Ibid., p. 443.

6. Ibid., p. 444.

La creciente impaciencia de los Seis miembros internos de la OEEC con respecto a las políticas conservadoras de los siete externos, pusieron a la organización en conflicto. "... En 1960 la OEEC dejó de funcionar, sin embargo ésta había demostrado que una organización funcional no tenía que ser supranacional para tener éxitos moderados..." (7). La Organización improvisó una diversidad de técnicas de cooperación económica, pese a la regla de unanimidad del Consejo. Se considera que el factor decisivo de los éxitos de la organización no fue estructural, sino que fue el vehículo que sirvió para dos propósitos reales y tangibles: la distribución de la asistencia del Plan Marshall y la liberalización del comercio intereuropeo, fue lo que los salvó del fracaso.

Con la experiencia de la OEEC, se concluye que la supranacionalidad no es una precondition para el éxito de una organización ya que la Organización para la Cooperación Europea tuvo éxito debido a su trabajo concreto, definido y tangible, con esto se demuestra que no es necesario tener ninguna característica de supranacionalidad para tener efectividad operacional. Lo importante es tener metas claramente definidas, pues un vago deseo por la cooperación conducen a la atrofia.

7. Ibidem.

Se puede mencionar que la denificación clara de programas operacionales es lo que distingue a todas las organizaciones regionales de Europa, ya sean o no supranacionales. El proceso de integración esta sustentado en que todos los participantes tienen esperanzas en beneficios económicos concretos, aunque las expectativas difieren de cada país, todos los miembros esperan beneficios de una u otra forma.

Cumplidos los objetivos de la OEEC y los del Plan Marshall, se decidió darle un giro y aceptar nuevos integrantes: el 14 de diciembre de 1960 firmaron la Convención de la OCDE veinte países: los diecisiete miembros formales de la OEEC, más Estados Unidos, Canadá y España, posteriormente "...En 1964 se sumó Japón; en 1969 Finlandia, en 1971 Australia, , en 1973 Nueva Zelanda..."(8). Ningún país se había incorporado desde entonces hasta 1994, cuando se adhirió México. Antes de esta última adhesión los 24 países que conformaban la OCDE generaban dos tercios de la producción mundial de mercancías, tres quintas partes de las exportaciones y cuatro quintas partes de la cooperación económica hacia los países en desarrollo.

Los objetivos de la OCDE estaban descritos como una cercana cooperación en la economía y en la política empresarial; expandir la ayuda a los países subdesarrollados y ampliar el progreso en

8. OCDE, "La OCDE en pocas palabras" , p. 5.

la liberalización del comercio. La OCDE heredó y potenció los objetivos y valores de la OEEC.

2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO.

La OCDE es una Organización internacional constituida por virtud de la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos del 14 de diciembre de 1960, es una de las instituciones occidentales internacionales creadas después de la Segunda Guerra Mundial como se mencionó en el inciso anterior, desde entonces ha sido el centro principal en el que se examinan y siguen las tendencias económicas de sus veinticinco miembros, es decir, las democracias con economía de mercado de América del Norte, de Europa Occidental y del Pacífico. Como se desprende de su nombre y de la Convención misma, la naturaleza y finalidad de la Organización es la Cooperación.

En la OCDE los representantes de los gobiernos se reúnen para comparar y coordinar sus políticas nacionales e internacionales, apoyándose sobre las tareas analíticas de la secretaría de la Organización.

No es una organización supranacional como ya se se mencionó en el inciso anterior, ni toma decisiones de ese carácter, el principio

que rige la toma de decisiones es el consenso, que sólo puede ser modificado para casos específicos por una decisión por consenso.

El órgano supremo de la organización es el Consejo, y está formado por un representante de cada país miembro, asimismo todos los países miembros tienen una Delegación permanente ante la Organización, que es una misión diplomática encabezada por un Embajador el cual representa a su país en las reuniones del Consejo, dichas reuniones tienen lugar bajo la presidencia del Secretario General, en principio una vez a la semana y el Consejo se reúne a nivel ministerial bajo la presidencia de uno o dos ministros del país elegido cada año para desempeñar esa función, la cual es celebrada a fines de mayo o principio de junio.

El Consejo funciona según la regla del consenso, ya que puede tomar decisiones jurídicamente vinculantes para los países miembros, o puede hacer recomendaciones, las cuales son expresiones de voluntad política. El Consejo es también quien determina el programa de trabajo de los comités.

Los numerosos comités especializados, son grupos de expertos y grupos de trabajo que preparan y llevan a cabo labores de la organización. Los principales comités se ocupan de los siguientes campos: "... política económica, examen de las situaciones económicas y de los problemas de desarrollo, ayuda al desarrollo, intercambios, movimientos de capitales y

transacciones invisibles, mercados financieros, seguros, asuntos fiscales, derecho y política de la competencia, política relativa a los consumidores, turismo, transportes marítimos, inversión internacional y empresas multinacionales, política energética, industria, acero, política científica y tecnológica, política de la información, de la informática y de las comunicaciones, educación, mano de obra y asuntos sociales, gestión pública, medio ambiente, agricultura, pesca y productos básicos..."(9). Los comités desempeñan las labores técnicas como son, formar grupos y subgrupos de trabajo dentro de los cuales los funcionarios de alto nivel se encargan de formular políticas en los países miembros, existen además, cerca de cincuenta grupos de expertos técnicos. El encargado de velar por una buena marcha de las tareas de los comités y órganos es el Secretario General "... el actual secretario es Jean Claude Paye y fue nombrado en 1984, está asistido por tres Secretarios Generales Adjuntos y un Secretario General Suplente, los tres secretarios generales adjuntos son : G. A. Cornel (E.U.), Pierre Vinde (Suiza), Makoto Tanguchi (Japón)..."(10). El personal de la Secretaría General trabaja en las dos lenguas oficiales de la Organización, en francés e inglés.

La OCDE en su sede de París, en sus centros de publicaciones y de información de Bonn, Tokio y Washington emplea una plantilla de

9. Ibid, p. 7.

10. " World Year book 1994", op. cit. p. 174.

1800 personas, constituida por 600 economistas, estadísticos y analistas, así como agentes encargados en particular de las reuniones y las conferencias, además de la preparación de los documentos y publicaciones. La OCDE recurre también a universitarios de renombre para contribuir a determinados trabajos. Los delegados en los comités y en los diferentes grupos de trabajo necesitan todos ellos de análisis, estadísticas y otros documentos de trabajo. Para responder a esta demanda, la OCDE recoge datos e informaciones de cada país miembro. Como las definiciones de las estadísticas recogidas suelen variar de un país a otro, la Organización normaliza en general los datos, y una vez elaborados de forma comparable, los pone a disposición de los países miembros y del público. Debido al amplio abanico de campos que abarca la OCDE, la secretaría se encuentra dividida en varias direcciones especializadas que corresponden en lo esencial a los principales comités, dichas Direcciones son las siguientes:

"... Departamento de asuntos económicos y estadísticos

Dirección del Medio Ambiente

Dirección de Cooperación para el Desarrollo

Dirección de Intercambios

Dirección de Asuntos Financieros, Fiscales y de Empresas

Dirección de Ciencia, Tecnología e industria.

Dirección de asuntos sociales, mano de obra y educación

Dirección de alimentación, agricultura y pesca

Servicio de la Gestión Pública..." (11), a esta lista se incorporó recientemente en 1990 el Centro de Cooperación con las Economías Europeas en transición, que tiene como misión coordinar las actividades de cooperación de la OCDE con los antiguos países de economía planificada de Europa Central y Oriental.

Los países de la OCDE consideran importante llevar a cabo discusiones con los nuevos actores de la economía mundial. Para ello mantienen contactos estrechos con las llamadas economías dinámicas de Asia (Corea, Taiwan, Singapur, Hong Kong, Tailandia y Malasia); con tres países de América Latina (Argentina, Brasil y Chile); con los socios en transición (Hungria, Polonia y las Repúblicas Checa y Eslovaca), y las otrora repúblicas socialistas. Estos contactos se realizan en talleres, seminarios y simposios, así como mediante el centro de Cooperación para las Economías en transición.

La forma en que la OCDE lleva a cabo sus metas es a través del análisis detallado de los temas que afectan la economía mundial, es por ello que las distintas Direcciones con que cuenta la Organización permiten que los temas que se examinan sean analizados desde múltiples enfoques, los miembros de la Organización mantienen un diálogo abierto, asimismo participan activamente en los análisis mediante consultas continuas.

11. S.R.E., " La OCDE ", (documento oficial), p .2.

Es así como los temas que se discuten se enriquecen con las contribuciones de los miembros. Las medidas que tienen por objeto una actividad económica específica, tienen repercusiones sobre las aplicadas en otros campos, las políticas comerciales pueden tener efectos sobre el medio ambiente, las políticas ambientales sobre los intercambios. Las políticas fiscales pueden modificar las tendencias de la inversión y del empleo, las políticas agrícolas del mundo industrializado influyen sobre las seguidas en los países en desarrollo, por esta razón, las direcciones, de la OCDE, se ven obligadas a emprender tareas en común: es lo que se denomina el enfoque "horizontal" de la Organización. Por ejemplo, la Dirección de Alimentación, Agricultura y Pesca coopera con otras direcciones en materias relativas a los intercambios, los países en desarrollo, el medio ambiente, las nuevas tecnologías, los consumidores, el desarrollo rural; sin embargo cada una de ellas da cuenta de su campo. A continuación se explicaran las principales funciones de que se encarga cada una de estas direcciones:

El Departamento de Asuntos Económicos y Estadísticos, se encarga de analizar las tendencias y las perspectivas de la economía mundial y, en particular, de la zona de la OCDE; examina todos los años los resultados y la política económica de cada país miembro; evalúa las evoluciones estructurales y los avances de las reformas estructurales de los países miembros; coopera en cuestiones relativas al ajuste exterior, las presiones sobre los

tipos de cambio, las evoluciones monetarias y financieras; analiza los lazos económicos entre los países de la OCDE, y entre la zona de la OCDE y los países no miembros, asimismo coopera en cuestiones relativas al ajuste exterior; las presiones sobre los tipos de cambio, las evoluciones monetarias y financieras, al mismo tiempo analiza los lazos económicos entre los países de la OCDE, y entre la zona de la OCDE y los países no miembros.

La Dirección del Medio Ambiente se encarga de estudiar los medios para integrar la toma de decisiones en los campos del medio ambiente y la economía con vistas a promover un desarrollo económico duradero, analiza las relaciones energía-medio ambiente y alienta la adopción de medidas que concilien los objetivos en materia de seguridad energética, de protección del medio ambiente y de crecimiento económico, examina los estímulos y los obstáculos para la implantación y la difusión de tecnologías "limpias", menos nocivas para el medio ambiente, asimismo elabora métodos económicos para luchar contra los peligros que algunos productos industriales (como los productos químicos) y algunos procesos industriales representan para la salud y el medio ambiente (emisiones, residuos, accidentes).

Esta dirección analiza las diversas soluciones para mejorar el entorno urbano, así como la incidencia de las políticas urbanísticas sobre el entorno local, nacional y mundial.

Por otra parte la Dirección de Cooperación para el Desarrollo es la que se encarga de ayudar a los países en desarrollo a promover un crecimiento económico duradero, a permitir que el conjunto de la población participe más, en todos los aspectos del desarrollo y a distribuir más equitativamente sus resultados, y a proteger el medio ambiente.

Además se preocupa de aumentar el volumen y la eficacia de la ayuda y otras aportaciones de recursos financieros a los países en desarrollo, de esta manera contribuye a una integración eficaz y recíprocamente ventajosa de los países en desarrollo en el sistema económico internacional, de igual manera se ocupa de que las políticas de los países de la OCDE sean coherentes con respecto a los países en desarrollo.

Otra dirección que vela por mantener y mejorar el sistema comercial multilateral mediante medidas encaminadas a frenar el proteccionismo y tiende a liberalizar los intercambios internacionales de bienes y servicios es la dirección de intercambios, que a su vez procede a exámenes periódicos de las principales evoluciones en el campo de los intercambios y de la política comercial y analiza los problemas que plantean, de igual modo favorece el reforzamiento de las relaciones comerciales con los países en desarrollo, contribuyendo a su progreso económico e integrándolos en el sistema comercial internacional, para ello estudia los criterios que permiten a los países de Europa

central y oriental progresar en la vía de una participación fructífera en el comercio mundial y de una integración en el sistema antes mencionado, es por ello que también se ocupa de eliminar los obstáculos que distorsionan la competencia, en particular por lo que respecta a los créditos, a la exportación y a las prácticas comerciales restrictivas del sector privado.

Para alentar las reformas estructurales en el sector financiero (incluidos seguros) y favorecer la cooperación internacional en materia de reglamentación financiera y de gestión del sistema financiero existe la dirección de asuntos financieros, fiscales y de empresas, que además refuerza y pone en práctica las "reglas de juego" de la cooperación internacional en los campos económico y financiero, en particular por lo que respecta a la liberalización de los movimientos de capitales, la de los intercambios de servicios y las inversiones directas internacionales, de esta manera detalla las medidas capaces de crear un clima de inversión que sea favorable tanto para los inversores como para los países de origen y de acogida, se encarga también de elaborar las políticas a seguir en los campos de la competencia de los asuntos de los consumidores destinadas a mejorar por una parte la eficacia económica y por otra la información y el bienestar de los consumidores, al ocuparse de facilitar la cooperación entre las administraciones fiscales nacionales con vistas a mejorar la eficacia en los sistemas

fiscales y de reducir las distorsiones fiscales examina las políticas nacionales en materia de turismo y favorece la libertad de intercambios en este terreno.

Para comprender las interacciones entre ciencia, tecnología, economía y sociedad la dirección de ciencia, tecnología e industria se encarga de elaborar todo un marco analítico y estadístico en donde se analiza los fundamentos microeconómicos de las políticas tecnológicas e industriales, en particular el papel de la inversión en la transformación de los conocimientos en riqueza, en capital humano y en factor de competitividad de las empresas. Así como evaluar y estudiar las medidas que permitan incrementar la competitividad en el contexto de la globalización económica: desarrollo de las infraestructuras (telecomunicaciones y transporte por carretera, por ejemplo), apoyo a la innovación tecnológica y organizativa, difusión de la tecnología, políticas regionales, y subvenciones con el fin de establecer un marco favorable al ajuste estructural y a la eliminación de las prácticas discriminatorias en ciertos sectores como el transporte marítimo, la construcción naval y el acero.

La dirección de asuntos sociales, mano de obra y educación, se encarga de examinar las medidas adecuadas para favorecer la creación de empleo, así como para mejorar la formación de la población activa y la flexibilidad del mercado de trabajo, al mismo tiempo que apoya las iniciativas locales de creación de empleo y estudia las instituciones del mercado de trabajo.

Asimismo, se encarga de analizar las medidas en favor de los grupos desfavorecidos, los regimenes de jubilación y los servicios de atención sanitaria, así como su financiación, es por ello que también se encarga de robustecer los lazos entre la educación y la economía, para de esta forma mejorar las respuestas que la enseñanza superior da a las nuevas tendencias económicas y sociales, en la medida que se favorece la igualdad de oportunidades en materia educativa, las nuevas posibilidades profesionales para los jóvenes y las oportunidades de formación para los adultos, esta organización se encarga de fomentar la integración de las políticas sociales, del mercado del trabajo de la enseñanza y la formación.

Otra dirección es la de alimentación, agricultura y pesca que es la que presta atención a las políticas, los mercados y los intercambios agrícolas, así como alentar reformas estructurales en el sector agrícola pues proporciona evaluaciones cuantitativas sobre el apoyo a la agricultura y sus efectos, a manera de establecer previsiones a medio plazo sobre los mercados de los principales productos agrícolas, por lo tanto se encarga de coordinar las actividades ligadas con las nuevas evoluciones producidas en los países miembros de la OCDE, con lo referente a pesca se encarga de estudiar las principales evoluciones en la materia.

Es también de gran importancia el servicio de la gestión pública, pues su función principal es la de detallar y analizar las

carencias del sector público y recomendar soluciones para remediarlas, así como examinar la eficacia de los principales sistemas administrativos para la asignación, orientación y control de la utilización de los recursos financieros, humanos y técnicos, de tal modo que contribuye a garantizar una mejor coordinación entre la elaboración de las políticas aplicadas, las que están por aplicarse y la prestación de servicios públicos, se encarga también de analizar las estrategias, las evoluciones y las experiencias en materia de renovación del sector público, con todo lo anterior elabora datos comparativos sobre la gestión pública y los servicios públicos en los países miembros.

Dentro de la OCDE existe el Centro de Cooperación con las Economías Europeas en Transición "... Constituye la vía a través de la cual las economías de Europa central y oriental pueden tener acceso a los conocimientos prácticos de las diversas direcciones de la OCDE ..." (12), este órgano se encarga de una situación muy particular que consiste en atraer a los nuevos gobiernos de los países de Europa central y oriental, ya que están en búsqueda de asesoramiento y orientación para pasar con éxito a la economía de mercado, de tal forma que este centro juega un papel preponderante al ser el punto focal de contacto entre esos países y la Organización. Al estimular y coordinar la cooperación de la OCDE con las economías europeas en transición

12. OCDE, Op. cit., p. 14.

en materias económicas y sociales, se mantienen contactos estrechos con otras organizaciones ya que se pone en práctica conferencias, seminarios, talleres, visitas y emisiones de expertos, que a su vez intercambian información y documentación de tal manera que se aseguró la cooperación interna, a fin de evitar las duplicidades y de este modo se emprenden actividades conjuntas.

La OCDE considera importante llevar a cabo discusiones con los nuevos actores de la economía mundial, para ello mantiene relaciones con las llamadas economías dinámicas de Asia (Corea, Taiwan, Singapur, Hong Kong, Tailandia y Malasia); con tres países de América Latina (Argentina, Brasil y Chile), con los socios en transición como ya se mencionó anteriormente (Hungria, Polonia y las Repúblicas Checa y Eslovaca), y las otrora repúblicas socialistas.

Además de estas direcciones, existen varios órganos autónomos y semiautónomos que a su vez cuentan con su propio comité de dirección; dentro de este tipo de órganos encontramos a la "...Agencia Internacional de la Energía creada en 1974 con estatuto de órgano autónomo vinculado a la OCDE..."(13), el cual se encarga de discutir las cuestiones energéticas de veintiún países:

Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España,

13. S.R.E., Op. cit., p. 14.

Estados Unidos, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía; en ella está representada la Comisión de las Comunidades Europeas. Su misión es garantizar y mejorar la seguridad energética de sus países miembros, para lo cual garantiza la buena marcha de los mecanismos de cooperación para afrontar situaciones de ruptura al aprovisionamiento petrolero, asimismo se ocupa de reforzar la estructura de la oferta y la demanda de energía en el mundo mediante la mejora de los rendimientos energéticos, la diversificación de las fuentes de aprovisionamiento y el aprovechamiento de fuentes de energía cautivas, otra función es explotar el sistema de información sobre el mercado petrolero internacional y otras fuentes de energía, se encarga de compartir con los países no-miembros y otras organizaciones internacionales competencias y experiencias en el campo energético.

Asimismo encontramos dentro de la OCDE, La Agencia para energía nuclear (AEN) la cual "... fue creada en 1958 como Agencia europea para la energía nuclear de la OEEC..."(14), actualmente agrupa a todos los países europeos de la OCDE; así como Australia, Canadá, Estados Unidos y Japón.

Su objetivo principal es promover la cooperación entre sus gobiernos miembros para el desarrollo de la energía nuclear como

14. OCDE, Op. cit., p. 16.

fuerza de energía segura, aceptable desde el punto de vista del medio ambiente y que sea rentable, para llevar a cabo su principal propósito se encarga de ayudar a los gobiernos a determinar el papel de la energía nuclear en sus provisionamientos energéticos globales, sobre todo en una perspectiva a largo plazo, para lo cual analiza los factores que influyen sobre la decisión de recurrir a la energía nuclear, en particular los aspectos económicos, técnicos, reglamentarios y de seguridad, de esta forma fomenta la armonización de las reglamentaciones y de las prácticas de los diferentes países, en especial en materia de tecnología y reglamentación de la seguridad, de radioprotección, de gestión de residuos radiactivos, de responsabilidad civil y de información al público.

Dentro de la OCDE existe el Centro de Desarrollo, el cual agrupa todos los países miembros con excepción de Australia y Nueva Zelanda, dicho centro forma parte integrante de la Organización, pero goza de un estatuto autónomo y no funciona obligatoriamente según las reglas del consenso, "... fue creado por una decisión del Consejo en 1962..." (15), y desde entonces sus principales actividades son realizar labores de investigación sobre los nuevos problemas planteados por las relaciones económicas

15. The World Year Book 1994, Op. cit., p. 177.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

internacionales, el desarrollo y la interdependencia, y analizar sus consecuencias para los países miembros y no miembros, así como definir soluciones racionales para resolver estos problemas y a su vez propone orientaciones que permiten a los países miembros y a los países en desarrollo abordar su solución.

Un órgano autónomo es el Club de Sahel, este Club se constituyó con el principal propósito de abatir la sequía del Sahel, inicialmente lo conformaron siete países africanos, a los que más tarde se unirían otros dos, " ... fue creado en 1976, constituye el lazo entre los siguientes países: Burkina Faso, Cabo Verde, Gambia, Guinea Bisau, Malí, Mauritania, Níger, Senegal y Chad, con los países de la OCDE que están directamente implicados en el desarrollo del Sahel: Alemania, Austria, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Suiza y determinadas organizaciones internacionales como: el Banco Mundial, CE, FMI, y UNSO... "(16), el Club de Sahel se encarga de recoger, analizar y difundir información sobre la ayuda pública al desarrollo, ayudar a los gobiernos a adaptar su papel a las exigencias y a los recursos de las sociedades sahelianas y así buscar soluciones innovadoras a los problemas de desarrollo, se encarga también de analizar los obstáculos al desarrollo de la región para favorecer el diálogo entre los países sahelianos y

16. Ibid., p. 178.

donantes, de esta forma se obtiene más coherencia entre los objetivos de los gobiernos del Sahel y la labor de los organismos involucrados de ayuda.

Por último tenemos El Centro para la Investigación e Innovación en la Enseñanza, en este centro se agrupan todos los países miembros de la OCDE, además Yugoslavia "... fue creado en 1968, con el objetivo de fomentar y apoyar nuevas actividades de investigación..." (17). El Centro para la Investigación e Innovación en la Enseñanza cuyas siglas son, (CERI), realiza investigaciones referentes a la educación, así como experiencias piloto con vistas a inducir innovaciones en la enseñanza.

Asimismo, la OCDE tiene relaciones con organismos exteriores tal es el caso de La Comisión de las Comunidades Europeas que participa por regla general en las tareas de la Organización en virtud de un protocolo firmado al mismo tiempo que el convenio por el que se creó la OCDE.

En este sentido otro organismo exterior que también puede enviar representantes a las reuniones de la organización es la Asociación Europea de Libre Cambio (AELE).

La OCDE mantiene relaciones oficiales con otros organismos como son : la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el

17. Ibid., p. 176.

Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el GATT, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y un gran número de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.

Asimismo, encontramos que desde 1962 se adoptaron disposiciones especiales por las que se establecían lazos estrechos con el Consejo de Europa. La OCDE a su vez también tiene relaciones con organizaciones no gubernamentales (ONG) a las que se les juzga representativas de las cuestiones económicas generales o de algunos de los sectores de la vida económica se les puede conceder, "... en virtud de una decisión del Consejo de 13 de marzo de 1962..." (18), estatuto consultivo, el cual les permite abordar cuestiones de interés común con un Comité de enlace precidido por el Secretario General, pueden también ser consultadas sobre una actividad particular por el comité competente de la OCDE o sus responsables.

Hasta hoy se ha concedido este estatuto consultivo a las siguientes organizaciones : Comité Consultivo Económico e Industrial ante la OCDE (BIAC), Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE (TUAC), Asociación Internacional del Artesanado y de las Pequeñas y Medianas Empresas, Federación Internacional de Productores Agrícolas y Confederación Europea de Agricultura.

La Financiación de la OCDE es mediante contribuciones anuales de los países miembros, cuyo importe se calcula en lo esencial,

18. OCDE, Op. cit., p. 17.

sobre la base del PIB de cada país. Los países miembros tienen también la posibilidad de contribuir, con carácter temporal, a la realización de las tareas que les interesen en particular.

La Convención de la OCDE y sus tres protocolos se firmaron en París el 14 de diciembre de 1960 como ya se mencionó anteriormente, el acuerdo consta de 21 artículos y entre las principales disposiciones destaca lo estipulado en el artículo primero, que se refiere a los objetivos del organismo en materia de promoción de políticas orientadas a impulsar el mayor crecimiento posible de la economía y el empleo, elevar el nivel de vida en los países miembros, en condiciones de estabilidad financiera, y contribuir al desarrollo de la economía mundial, "... Promover el desarrollo económico de los países miembros y no miembros, e impulsar la expansión del comercio mundial sobre bases multilaterales y no discriminatorias acordes con las normas internacionales..."(19), para cumplir con esos objetivos, la Convención utiliza tres mecanismos principales que están establecidos en el artículo tercero mediante los que los integrantes se comprometen a mantener entre sí un flujo de información constante y proporcionar a la OCDE la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, así como a consultarse continuamente, ejecutar estudios y participar en proyectos instrumentados de común acuerdo, y cooperar

19. OCDE, "Convention on the Organisation for Economic Cooperation and Development", Paris, 14th, December 1960, p. 4.

estrechamente así como emprender acciones coordinadas cuando se considere apropiado.

El desarrollo de esos mecanismos ha sido tan eficaz que la OCDE es el organismo de estados más relevante en materia de intercambio de información, de estudio y de análisis de la actividad económica mundial. En su seno, los gobiernos de los países miembros se consultan, discuten y comparan los efectos de las políticas económicas y comparten información para enriquecer su formulación.

La Convención fundamenta en los artículos del 5 al 7, las actas que emanan del organismo: las Decisiones, las Recomendaciones, las Resoluciones y por último las Declaraciones; que constituyen el conjunto de disposiciones legales de la organización.

Asimismo el alcance legal de toda Acta emitida por la Organización está determinado por las normas de la Convención de la OCDE, las Reglas de Procedimiento, la práctica de la Organización, los procedimientos y principios adoptados a través de los años por el Consejo y el Secretario General y las reglas del derecho internacional.

El Consejo, El Comité Ejecutivo, Los Organismos Subsidiarios del Consejo: Organismos dependientes del Consejo (Comités y grupos de trabajo del Consejo) y Subcomités y grupos de trabajo.

El proceso de adopción de las Actas se basa en la actividad de los Comités, organismos subsidiarios creados por el Consejo y cuyos términos de referencia están determinados por una Acta de éste, entre las facultades de los Comités se encuentra la de realizar estudios por instrucción del Consejo o del Comité Ejecutivo y la de presentarle al Consejo propuestas en borradores de Decisiones o Recomendaciones, a su vez los Comités tienen facultades para crear subcomités o grupos de trabajo que generalmente son creados por un Comité, aunque también pueden crearse grupos de trabajo conjuntos para dos Comités, que les auxilian en esta labor.

Durante la realización del estudio los comités pueden: decidir estudiar alguna otra cuestión; el Consejo puede decidir que dicho estudio no debe proseguirse; pueden también remitir ciertos aspectos para investigación preliminar a uno de sus subcomités o de otro comité; caso en el cual, de no existir término de referencia, deberá hacerlo a través del Comité Ejecutivo; y pueden pedir, a través de la elaboración de un cuestionario, con el acuerdo del Secretario General, toda la información técnica necesaria a los países miembros.

Es importante mencionar que es facultad del Secretario General coordinar todas las peticiones de información de los diferentes Comités, preparar y enviar cuestionarios, y de toda la comunicación entre los diferentes organismos, así como de éstos con países miembros, no miembros y organismos internacionales.

Una vez concluido el estudio por el Comité, pueden tomar la forma de borrador de Decisión, Recomendación o Resolución. También podría resultar en una Declaración, las cuales no están contempladas ni en la Convención de la OCDE, ni en las Reglas de Procedimiento, sino que derivan de una práctica de la Organización.

El tiempo que toma de discusiones un estudio para convertirse en Acta de la Organización es de aproximadamente dos años. El apoyo que recibe el estudio puede determinar que éste se adopte como Decisión, Recomendación o Declaración.

La regla para la adopción de una Acta es la de consenso; el voto en contra de un país miembro evita la adopción de una Acta. Sin embargo existe la posibilidad de abstenerse, ante lo cual la Acta se adopta, pero no surte efectos para el país que se abstiene.

Las Actas propiamente del Consejo son las Decisiones, Recomendaciones y Resoluciones. Las Declaraciones son adoptadas por una reunión de ministros, de la cual el Consejo sólo toma nota a través de una Resolución, "... Las Resoluciones son decisiones de carácter interno en relación con el trabajo de la Organización, las cuales son obligatorias, pero solo se dirigen a los organismos subsidiarios..." (20). Como ya se señaló, las Actas sólo causan sus efectos sobre los miembros que las votaron

20. S.R.E., "Guía de las Actas de la OCDE, Efectos Jurídicos", (Documento oficial de la S.R.E.), p. 5.

a favor, y no sobre los que se abstuvieron, aunque es posible abstenerse sólo en una parte del Acta, lo cual no es común, ya que los miembros al abstenerse lo hacen de la Acta entera.

Las Decisiones obligan indiscriminadamente a los países miembros, vinculándolos jurídicamente. Conforme a las Reglas de Procedimiento, el Consejo puede adoptar cuatro tipos de decisiones: "...La Regla 18 de las Reglas de Procedimiento establece que los tipos de decisiones del Consejo son:

- 1) Decisiones dirigidas a los países miembros.
- 2) Decisiones aprobando acuerdos.
- 3) Decisiones sobre cuestiones internas referentes al trabajo de la Organización, llamadas "resoluciones".
- 4) Decisiones dando comunicados a los estados no-miembros o a las Organizaciones..." (21), las Decisiones crean obligaciones internacionales de la misma forma que un tratado, aunque su naturaleza sea distinta, las decisiones sólo obligan a los gobiernos, no crean derechos u obligaciones para los nacionales de los Estados, su obligación reside en implementarla, es decir, el tomar las medidas necesarias para asegurar que la decisión cause los efectos que pretende, dichas medidas según el caso podrían ser: legislar, regular o llevar a cabo actos administrativos.

La OCDE no contempla un método de solución de controversias, o

21. OCDE, "Rules of Procedure of the Organisation", p. 103.

un mecanismo de revisión del cumplimiento de las obligaciones derivadas de las Actas, ni se ha acudido para su sanción a la revisión de tribunales internacionales.

El cumplimiento de las decisiones descansa principalmente en la alta y permanente cooperación en la cual se encuentran inmersos sus miembros y del cual se deriva el recíproco interés en la mutua observación y al hecho de las fuertes ligas y cercanía existente entre sus miembros, es decir, las cercanas relaciones económicas y políticas, interdependencia y el compartir visiones políticas y económicas similares. Sin embargo, existen decisiones como son, "... los Códigos de Liberalización de movimientos de Capital y Transacciones Corrientes Invisibles o los acuerdos para la certificación de variedades de cereales, cuyo mecanismo, generalmente se refiere a una petición al comité correspondiente para que realice el seguimiento de un país miembro del cual se tienen dudas que haya realizado una correcta implementación, el comité podría llegar a presentar su reporte al Consejo..."(22), este tipo de decisiones prevén en sí, acuerdos para el seguimiento de su implementación, asimismo se han adoptado decisiones, llamadas decisiones-recomendaciones, que contienen partes con un lenguaje no obligatorio, de tal forma que dichas partes no tienen la misma fuerza legal.

22. S.R.E., Op. cit., p. 4.

Por otra parte las Recomendaciones son expresiones de voluntad política, por lo que no son obligatorias; sin embargo, su cumplimiento es cuestionado por el Consejo. Son propiamente recomendaciones a los países miembros sobre políticas a seguir en determinadas materias, los países pueden implementarlas si así lo juzgan conveniente, también pueden abstenerse de votarlas o hacer las reservas necesarias, esto debe entenderse en relación a su obligatoriedad a la luz del derecho internacional y a la práctica de la Organización. "... Al 30 de noviembre de 1992, se encontraban vigentes 38 Decisiones y 109 Recomendaciones, la mayoría de ellas en las áreas de medio ambiente, agricultura, energía nuclear, inversión internacional y empresas multinacionales..."(23), tanto las decisiones como las recomendaciones requieren de el mutuo acuerdo de todos los miembros, a excepción de que por unanimidad de sus integrantes, la organización decida otra cosa para casos especiales.

Cada miembro tiene un voto, previéndose que si se abstiene de votar una decisión o una recomendación, ello traerá como consecuencia que una u otra no le resulten aplicables, pero no será obstáculo para la validez de la decisión o la recomendación entre los demás miembros de la Organización.

Entre las principales Decisiones de la Organización destacan las

23. BLANCO, Mendoza Herminio, "Las Negociaciones Comerciales de México con el mundo", p. 103.

Decisiones de 1976 y los Códigos de Liberalización de Operaciones Invisibles y de Movimientos de Capitales, que constituyen el conjunto de compromisos contractuales más importantes adoptados por los países miembros de la OCDE.

Las Decisiones han dado origen a organismos autónomos encargados de actividades específicas realizadas por la OCDE: la Agencia Internacional de Energía (AIE), la Agencia Internacional de Energía Nuclear, el Comité de Asistencia al Desarrollo y el Centro de Desarrollo, los cuales ya se mencionaron anteriormente.

Las Decisiones de 1976 sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales o Decisiones de 1976 simplemente, contienen cuatro instrumentos íntimamente ligados entre sí:

"...1) Instrumento de Trato Nacional.

2) Lineamientos para Empresas Multinacionales.

3) Incentivos y Desincentivos a la Inversión Extranjera.

4) Requisitos Conflictuales..."(24), el Comité de Inversiones Internacionales y Empresas multinacionales (CIME) es responsable de todos los asuntos relacionados con la interpretación y la aplicación de todos los instrumentos y disposiciones relativos a dichas actividades.

A continuación se describen brevemente cada uno de los

24. BLANCO, Mendoza Herminio, Op. cit., p. 105.

instrumentos: primero, el Instrumento de Trato Nacional se refiere a que salvo por consideraciones relativas a la seguridad nacional y el orden público, los países miembros otorgarán a las empresas que operen en sus territorios y que sean propiedad de nacionales de otros países miembros, o estén controladas directa o indirectamente por éstos, un trato conforme a sus leyes, reglamentos y prácticas administrativas nacionales, de acuerdo con el derecho internacional, no menos favorable que el otorgado, en situaciones similares, a sus empresas nacionales. Este instrumento no anula el derecho de los países miembros a regular o establecer condiciones para que la entrada de inversión extranjera o el establecimiento de empresas extranjeras se lleve a cabo de manera adecuada.

Las excepciones a este instrumento deberán ser notificadas a la OCDE, exponiendo las razones para establecerlas. Las medidas de excepción se relacionan principalmente con: "... Los obstáculos a inversiones de una empresa extranjera establecida, la discriminación o trato preferencial, frecuentemente vinculado con ayudas y subsidios, contratos de compra gubernamentales, acceso a créditos bancarios y al mercado de capitales, o trato fiscal diferenciado..."(25), las listas de excepciones que mantienen los países miembros muestran su concentración, principalmente en los sectores relacionados con recursos naturales, transporte y servicios financieros.

25. Ibid, p. 106.

Los lineamientos para Empresas multinacionales, es un instrumento que cubre todas las actividades y operaciones de las empresas multinacionales, el cual consiste en un conjunto de recomendaciones de los países miembros a empresas multinacionales que operan en sus territorios, "... el principal objetivo de este instrumento es mejorar la contribución de las empresas multinacionales en los países en que están instaladas ..." (26), esto sirve como marco normativo para tales empresas, y asegura que sus operaciones estén en armonía con la política de las naciones donde actúan, asimismo este instrumento cubre temas relacionados con el derecho de los trabajadores a ser representados por sindicatos u organizaciones afines, con el cierre de empresas multinacionales y con la protección ambiental entre otros.

Existe también el instrumento de Incentivos y Desincentivos a la Inversión Extranjera, "... que esta dirigido a reforzar la cooperación internacional para cuidar los intereses de los países miembros que pudieran ser afectados por la aplicación de incentivos o desincentivos a la inversión..." (27), estas medidas deben ser utilizadas en forma transparente y sólo como recursos adicionales para compensar los efectos desfavorables que puedan tener diversos factores macroeconómicos y sociopolíticos.

26. Ibid.

27. Ibid.

La OCDE define los incentivos como aquellas medidas gubernamentales diseñadas para influir en la decisión de invertir, o que tengan por efecto incrementar la ganancia del inversionista potencial o disminuir el riesgo de su inversión.

Los desincentivos son aquellas medidas del gobierno que se han creado para reducir la ganancia derivada de la inversión o incrementar su riesgo.

Los Requisitos Conflictuales es otro instrumento que contiene las "...disposiciones legales de un Estado que al tener alcance extraterritorial, interfieren con la legislación o la política de otros estados, afectando las operaciones de las empresas multinacionales..." (28), este instrumento evita o minimiza las imposiciones de requerimientos conflictuales a empresas multinacionales, moderando y limitando la aplicación extraterritorial de las leyes de los países miembros, bajo el principio de soberanía nacional.

Otro instrumento de suma importancia son: Los Códigos de Liberalización de Operaciones Invisibles y de Movimientos de Capitales, los cuales son los instrumentos de liberalización de la Organización y constituyen el conjunto de compromisos más importantes de la misma. Los países miembros trabajan en la actualización de esos compromisos para adaptarlos a las nuevas necesidades de la economía mundial."... El objetivo es conformar

28. Ibid., p. 107.

un instrumento único de liberalización para la inversión..."(29), en este contexto Los Códigos de Liberalización reducen o eliminan los obstáculos para relizar transacciones invisibles y de movimientos de capitales, con el propósito de facilitar el comercio y la inversión entre los países miembros, es por ello que los residentes de los distintos países miembros puedan realizar negocios entre sí, como lo harían los residentes de un mismo país.

Ambos Códigos tienen una estructura similar , ya que el articulado en ambos códigos esta compuesto por veinticuatro artículos definiendo el ámbito de competencia de cada Código, así como sus procedimientos para notificar mecanismos para presentar derogaciones o renunciar a los compromisos adoptados, asimismo los dos códigos contienen una lista de operaciones cubiertas por el Acuerdo del Anexo A, que describe las operaciones sujetas a los compromisos de liberalización. Por último contienen las reservas invocadas por los países miembros respecto a las operaciones anotadas en el Anexo A.

Los países miembros se han comprometido a efectuar una liberalización inmediata de las operaciones listadas en los Códigos, sin embargo, vemos que estan imposibilitados de liberalizar la totalidad en las operaciones listadas, por esto se les permite invocar excepciones, que pueden tomar la forma de derogaciones o de reservas. "... El comité de movimientos de

29. Ibid., p. 109.

Capital y Transacciones Invisibles (CMIT, por sus siglas en inglés) es el encargado de evaluar la elaboración de los Códigos, así como la presentación y el mantenimiento de las excepciones, los resultados de las evaluaciones del CMIT son finalmente sometidos a la consideración del Consejo..."(30), el CMIT está integrado por expertos y no por representantes nacionales, que se encargan de analizar y vigilar la supresión de las medidas restrictivas, la derogación de las reservas y la actualización de los Códigos. Para las operaciones invisibles corrientes, el Comité CMIT realiza exámenes por sector, y para las de movimientos de capitales exámenes por país.

La utilización de reservas en los Códigos de la OCDE es una práctica común de todos los países miembros, aunque estas reservas se han ido reduciendo a través del tiempo. Las reservas están dirigidas a limitar y controlar el margen de actividad de los no residentes en el país, reservando ciertas operaciones a sus residentes.

También se restringe la cotización de valores nacionales en el extranjero y se controlan las operaciones realizadas en el extranjero por sus residentes.

Además, la mayoría de los países miembros especifican en sus reservas las condiciones que regularán las operaciones o

30. Revista de Comercio Exterior, Vol. 44, Núm. 6, México 1994, p. 516.

actividades que se liberalizan parcialmente. En este sentido se establece la necesidad de una autorización previa por parte del gobierno correspondiente para llevar a cabo determinada operación. En lo referente a "...transporte, en especial el terrestre, los seguros, banca y servicios financieros, particularmente en las condiciones para el establecimiento y operación de sucursales y agencias por parte de inversionistas extranjeros..."(31), se advierte la concentración de reservas principalmente en el caso del Código de Operaciones Invisibles, son notorias dichas excepciones.

En el caso de El Código de Movimientos de Capitales se presenta una mayor concentración de reservas en las áreas de: Inversión directa realizada por no residentes, Operaciones de valores en mercado de capitales y operaciones de valores de mercado de dinero.

En ambos Códigos se establecen disposiciones por las cuales un país miembro puede quedar dispensado de cumplir con todas o con algunas de las medidas de liberalización que establecen los Códigos, o bien, puede quedar autorizado a reintroducir restricciones. Sólo se puede recurrir a estas disposiciones únicamente en los siguientes casos:

"... 1) Cuando la situación económica y financiera lo justifique (derogación total e intemporal).

31. SRE, "La OCDE", p. 7.

2) Cuando la adopción de las medidas de liberalización ocasione una prestación económica o financiera seria (reintroducción de restricciones).

3) cuando exista un grave deterioro en la balanza de pagos (suspensión temporal de las medidas liberalizadas; normalmente, 18 meses como máximo)..."(32), en este terreno destacan los casos de Grecia y de Turquía, que mantuvieron una derogación total a los dos Códigos. Islandia es el único país miembro que continúa con una derogación completa del Código de Movimientos de Capitales. El caso de Canadá es muy particular, pues pese a ser miembro fundador no se adhirió a los Códigos hasta 1985.

Cabe mencionar que a partir de los ochentas, y como resultado de los profundos cambios tecnológicos, de la internacionalización de las economías y del creciente papel de los servicios que están transformando la vida económica, la OCDE procedió a someter a actualización a los Códigos de Liberalización.

Aquellos países miembros que debido a su situación económica o financiera no están en posibilidad de poner en práctica todas las medidas de liberalización de manera inmediata en los términos establecidos en los Códigos, tienen derecho de solicitar una reserva, tal es el caso de México que habiendo aceptado gran

32. SRE, Op. cit., p. 8.

parte de las actas de la OCDE, como se mencionó en el primer capítulo de este trabajo, nuestro país solicitó reservas en lo referente a Banca y servicios financieros, seguros y transporte terrestre.

Al formular este tipo de reservas, el país está habilitado para continuar aplicando ciertas medidas restrictivas para las operaciones exceptuadas y así seguir cumpliendo con las demás obligaciones establecidas en los Códigos.

Las reservas pueden ser presentadas al momento en que : "... Un país se adhiere a los Códigos, una obligación específica es aplicada a un país miembro, y cuando son incluidas nuevas obligaciones en los Códigos..."(33), asimismo una reserva puede consistir en una excepción total para una actividad determinada, o bien, con objeto de maximizar la liberalización de las actividades cubiertas por los Códigos, los miembros pueden hacer reservas parciales precisando el tipo de operación que desean exceptuar. El beneficio de las medidas de liberalización tomadas por otros estados miembros no adopta una reserva, es decir no existe reciprocidad en la adopción de reservas.

Una vez que una reserva es retirada , no debe ser interpuesta nuevamente. No obstante, existe una excepción, en el Código de movimientos de Capitales las operaciones que pueden ser liberalizadas están divididas en las listas A y B, precisamente

33. BLANCO, Op. cit., p. 113.

en la lista B están comprendidas las operaciones en que más frecuentemente se imponen restricciones, y por ello se pueden introducir o reintroducir reservas en cualquier momento.

Continuando con la formulación de reservas a nivel general dentro de la OCDE, dicha práctica es común en el derecho internacional, ya que se aplica a los tratados internacionales y de igual modo sólo se prohíbe cuando dichas reservas sean incompatibles o contrarias al objetivo y propósito del tratado o acuerdo, en este sentido, esto es también aplicable a las Actas de la OCDE.

Las reservas que abarcan al Acta en su totalidad o que contrarían su objeto o propósitos, se busca sean expresadas a través de una abstención. "...En el caso de lo que se conoce como " reserva de posición ", esto es, cuando el país miembro no ha determinado su posición o su representante no ha recibido instrucciones al momento de la votación, la Regla veinte de las Reglas de Procedimiento lo equipara a una inasistencia..."(34), las reservas pueden ser de muy variados tipos y pueden establecer una interpretación sobre un precepto o referirse a la aplicación territorial de dicha Acta, puede hacerse reserva en el sentido de preferencia del derecho interno vigente sobre tal disposición, puede ir acompañada del compromiso de llevar a cabo en un futuro las modificaciones necesarias.

34. SRE, Op. cit., p. 5.

Continuando con las Actas que emanan de la Organización es importante mencionar las Declaraciones, las cuales no son jurídicamente obligatorias, en esencia son declaraciones políticas de la voluntad de los gobiernos miembros de la OCDE, de observar el espíritu y elementos de la Declaración, en el desarrollo y ejecución de sus políticas nacionales.

Su valor y fuerza, en este sentido, reside en gran parte, en que no se emiten con frecuencia y solamente en reuniones de alto nivel, revistiéndolas ésto de una solemnidad especial. Las Declaraciones se fundamentan en una práctica, "...esta práctica inició en 1974, cuando los gobiernos miembros, en el curso de una reunión ministerial de Consejo adoptaron una Declaración sobre comercio. Se han adoptado cerca de veinte Declaraciones hasta la fecha, en un promedio de dos por año..." (35), la mayoría de las Declaraciones han sido emitidas en reuniones ministeriales del Consejo, otras a lo largo de reuniones de Comités a nivel ministerial y una en una Conferencia de alto nivel sobre "Trabajo y la Mujer".

El peso legal u obligatoriedad depende en gran medida de la forma de redacción del texto, del tipo de palabras utilizadas y de la intención de los autores.

Las declaraciones no son actos propios de la OCDE, sino de los

35. SRE, Op. cit., p. 6.

gobiernos miembros, el vínculo entre las primeras y la Organización es una Resolución del Consejo a través de la cual, éste toma nota de la formulación de la Declaración y la anexa a la Resolución, en este sentido, el Consejo frecuentemente incluye preceptos en relación a su ejecución y seguimiento. Por lo anterior se refuerza su peso legal y significado.

En base a lo anterior es importante mencionar que independientemente del grado de obligatoriedad de las Actas, un acercamiento a las posibles reservas debe ser extensivo, además de considerar las Decisiones, Recomendaciones y Resoluciones con igual importancia.

El proceso que un país lleva a cabo al ingresar al Organismo de rechazar la aplicación de ciertas Actas y formular reservas a otras es correspondiente a su facultad de abstenerse y formular reservas al votar las Actas.

Además, es necesario describir los Principios rectores de la Organización los cuales de alguna manera ya se han mencionado a lo largo de los dos primeros capítulos del presente trabajo.

Con el fin de salvaguardar su seguridad nacional y mantener el orden público, los países miembros se comprometen a plicar una serie de principios a las operaciones que se mencionan principalmente en lo referente a las operaciones enumeradas en los anexos de los Códigos.

En lo referente a la Liberalización, este principio implica la eliminación de las restricciones en la ejecución y el cierre de las transacciones y transferencias señaladas en los Códigos. "...La liberalización no sólo elimina los controles de (reintroducción total o parcial de restricciones) los tipos de cambio existentes para la transferencia de fondos desde y hacia el exterior, sino que también incluye la eliminación de restricciones legales y administrativas que impidan el fáacil flujo de tales transferencias..."(36), es decir que la liberación implica la total y libre competencia en igualdad de circunstancias, así como seguir encaminando directrices para la supresión en los obstáculos de bienes y servicios, al igual que los movimientos de capitales.

Las medidas y restricciones deben ser aplicables indiscriminadamente a todos los países miembros. Las ventajas que se otorguen a algún país miembro deben concederse a la totalidad de los integrantes del grupo, siempre y cuando se trate de materias cubiertas por los Códigos.

No obstante lo anterior aquellos países miembros que mantegan un sistema especial aduanero o monetario están autorizados a aplicar medidas de liberalización adicionales sin tener que hacerlas extensivas a otros países miembros.

36. SRE, Op. cit., p. 8.

Otro principio rector es el Trato Nacional, aun cuando este principio no se encuentra explícitamente en ninguno de los Códigos, esto no nomenoscaba los compromisos al respecto. Su aplicación quedó debidamente estipulada en el Instrumento de Trato Nacional de las Decisiones de 1976. Se refiere a que se otorgará trato idéntico tanto a los productos importados como a los productos que se producen dentro de un país, y con el principio de no-discriminación, el cual establece que se debe dar trato similar a los productos importados no importando su nacionalidad de origen.

Por último, el principio de Trato Equivalente que esta relacionado con el establecimiento de sucursales y agencias de empresas extranjeras en el sector bancario, de seguros y de otros servicios financieros. Su objetivo es que los inversionistas residentes y no residentes sean tratados con igualdad y se beneficien de un régimen equivalente.

3. LINEAMIENTOS PRINCIPALES SOBRE MEDIO AMBIENTE.

En los últimos años de este siglo han habido profundos cambios en el mundo político, económico y en el orden social. El colapso del sistema comunista ha coincidido con: la creciente influencia de nuevos actores en el mundo de la economía de mercado por el incremento de la interdependencia; aunado al persistente desempleo, así como a la baja calidad del empleo en la mayoría de los países de la OCDE, y con problemas sociales cada vez más grandes como es el caso de la problemática ambiental.

Todo esto es un reto, que engloba una serie de hábitos establecidos, posiciones frente a los graves problemas que se afrontan, por parte de los gobiernos ya que tienen que conducir políticas que ataquen las causas generadoras de la difícil situación que enfrentamos.

El crecimiento de la interdependencia de las economías es manejado como un proceso de globalización de la producción de bienes y servicios dentro de los estados y más allá de sus fronteras, así como la colaboración en la producción, desarrollo productivo y comercio. A esto hay que aunarle el proceso de un rápido crecimiento en proporción con la población mundial que participe y se beneficie con el desarrollo.

Al mismo tiempo, el crecimiento de interdependencia aumenta la variedad y complejidad de los problemas de las diferentes políticas.

A todo esto se suman las fricciones que se generan de la opinión pública, enfocándose a los problemas presentes que son los retos del futuro.

Ante todo esto se abre un foro de cooperación intergubernamental: La OCDE, que permite a los gobiernos de las democracias industrializadas estudiar y formular las mejores políticas posibles en todas las esferas económicas y sociales, bajo un clima de respeto a la democracia pluralista, los derechos humanos y el desarrollo sustentable en un mercado abierto.

En la agenda de la Organización en los noventas, los temas que actualmente conciernen a los 25 miembros son: "... La creación de empleos, el crecimiento económico y el crecimiento del standar de vida, así como políticas económicas monetarias y estructurales, manejo competitivo dentro de las naciones en una era de la globalización de la producción, la apertura de las fronteras del comercio, de las inversiones; para avanzar y consolidar las reformas agrícolas, protegiendo el medio ambiente, incrementando el nivel de vida en las ciudades de los países miembros, por ello es necesario el asentamiento de capital humano a través de la educación y el entrenamiento adecuado, así como el incremento de la eficiencia del gobierno y la calidad del sector público, asimismo fomentar el intercambio de ciencia y tecnología..."(37), la experiencia muestra que los campos en que la OCDE sirve como vehículo para discusión internacional y

37. OCDE, " The OCDE in the 90'S ", p. 7.

cooperación se incrementan por el rápido crecimiento de la interdependencia mundial.

A través de la globalización del mundo económico, las fronteras nacionales están en parte, perdiendo su significado económico, es decir, las políticas de los países individualmente, son cada vez más repercutibles por la interacción que tienen las políticas internas de una nación en otras de otra.

El programa de trabajo de la OCDE se basa en conocer la estrategia y objetivos de los gobiernos de sus miembros, para de este modo tratar sus intereses, como prioridad hay que mencionar el recolectar todas las estadísticas de los países de la OCDE y armonizarlas en una base comparable internacional, y de este modo proveer a los políticos y al sector privado de una información necesaria para alcanzar el análisis de las relaciones de todo tipo, lo cual es de alguna manera un acervo de agentes económicos o de globalización de la economía y sus repercusiones en las diferentes actividades. "... Para un acercamiento disciplinario, en una sociedad donde existen numerosos problemas dentro de los países, los cuales se deben tratar cuidadosamente en una larga carrera del crecimiento económico hacia la cohesión política y social.."(38). La atención se enfoca hacia los movimientos migratorios, sus causas y consecuencias, lo económico, social y temas en materia de medio ambiente.

38. Ibid., p. 10.

Además de las cuestiones de recursos humanos, que deben ser examinados, se deben incluir el ajuste al sector agrícola, así como revisar las actividades de las autoridades públicas (central, regional y local), incluyendo las acciones de incremento y optimización de su contribución económica y progreso social, todo esto encaminado hacia un desarrollo sustentable.

Para tener una mejor contribución al estudio de los problemas ambientales, dentro de los países miembros y de todo el mundo, el comité de política ambiental de la OCDE, se reunió a nivel ministerial en 1991, y expuso tres estrategias para la década de los noventas:

"... 1) La integración de las políticas ambientales y económicas, es decir las relaciones entre medio ambiente y el comercio internacional; el uso de impuestos y de los mecanismos de comercio de las propuestas ambientales; la integración de las consideraciones ambientales en la agricultura, energía, transporte y otras políticas.

2) La reducción de varios tipos de contaminación en los países de la OCDE vía la implementación de las políticas en materia de residuos, el control de productos químicos, manejo de la calidad de aire, así como promover las tecnologías de limpia, e implementar la eficiencia del suministro de energía.

3) Fomentar la cooperación internacional, en forma bilateral con

los no-miembros, a través de las Naciones Unidas, en lo referente a los temas mundiales de medio ambiente y desarrollo sustentable en un clima global de cambio. Los asuntos internacionales de medio ambiente en la mitad de los 1990's están caracterizados por: La búsqueda intensificada de los costos efectivos y formas para alcanzar los objetivos ambientales; el diseño y la introducción de nuevas estrategias basadas en la prevención para reducir y eliminar los riesgos ambientales..."(39), lo cual se extiende al sector tanto público como privado, en una conjunta colaboración, así como la reconciliación de objetivos de política ambiental con otras metas nacionales tanto económicas como sociales; en este sentido se persigue una fuerte cooperación internacional para tratar los problemas ambientales a nivel regional y en escala global.

Una gran aproximación y respaldo a las políticas y alcances de los miembros de la OCDE tuvo lugar en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río 1992, a la cual haremos referencia en el capítulo cuatro de este trabajo.

Como resultado de esto, el comité de política ambiental continúa examinando la interfase del medio ambiente y políticas económicas, hacia la reconciliación de las diferencias que en materia de medio ambiente existen y de esta forma promocionar la política de la integración.

39. Ibid., p. 16.

El trabajo de los años noventa, refleja un cambio del acercamiento horizontal de la Organización y la expansión hacia afuera a los países no miembros.

Otra de las prioridades de la OCDE, es continuar el análisis de mejores instrumentos que regulen al gobierno con los acuerdos voluntarios del sector privado, junto con la modificación de las políticas de impuestos para las propuestas ambientales, facilitando la conciliación e integración de políticas económicas y ambientales.

Dentro del programa de trabajo de la OCDE, se esta resaltando la acción de prevenir la contaminación, el control de estrategias, evaluando las oportunidades, las barreras asociadas con el desarrollo y el despliegue de tecnologías mas limpias. Asi como la implementación de metodologias para asegurar el manejo de quimicos y un programa especial en el control de los mismos.

En este sentido se puede observar que los gobiernos de los países miembros de la OCDE, han tomado en cuenta que el crecimiento de la población, la industrialización y el crecimiento urbano ha presionado la capacidad de asimilación del medio ambiente, sobre las reservas y recursos naturales.

Al tomar conciencia acerca de su responsabilidad, estos han incrementado la calidad del medio ambiente, en ambos contextos, nacional y global, al mismo tiempo han promovido el desarrollo

económico, teniendo plena confianza en llevar a cabo los propósitos que establece la Organización, dentro del alcance de su economía nacional.

En la presente década, la OCDE ha retomado y enfatizado su Declaración adoptada en "... La Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, aprobada por unanimidad..." (40), dicha declaración se refiere a los lineamientos generales que deberán seguir los países pertenecientes a la Organización, en materia de medio ambiente. Se declara como principal objetivo la protección y mejoramiento de la calidad del ambiente, lo cual debe ser reflejado en la promoción de nuevos proyectos de crecimiento económico, tomando en cuenta todos los componentes de la calidad de vida y no solamente la cantidad de bienes producidos.

Asimismo se asume la responsabilidad de que los problemas del medio ambiente humano requieren mayor atención para su evaluación.

El desarrollo, extracción, transportación, almacenamiento, uso de energía y lo relacionado con los depósitos de residuos existentes y de nuevas fuentes, así como la escasez de recursos, deben tomar un lugar preponderante, bajo condiciones que salvaguarden el valor del medio ambiente.

40. OCDE, Declaration, on "Environmental Policy", 14 november 1974-Annex to C/M (74) 26 (final). p. B.1.1.

En este sentido los gobiernos deben buscar la protección del medio ambiente fomentando:

- "...i) La promoción de las tecnologías no- contaminantes.
- ii) La conservación de energía y otros recursos que tienden a escasearse.
- iii) Intensificar los esfuerzos para reciclar, y
- iv) Desarrollar substitutos para escasear las sustancias que dañan el medio ambiente..." (41), ante estas medidas cada país miembro es responsable de los planes y la legislación ambiental que rige internamente en cada nación, así como de las obligaciones contraídas.

Continuando con la Declaración, los países de la OCDE deberán continuar bajo la observancia del "Polluter-Pays Principle" (El principio de "el que contamina paga", el cual se explicará posteriormente en el inciso 3.3 de este capítulo) y otros principios acordados para fomentar la protección al ambiente y evitar las distorsiones económicas internacionales, hasta donde se desea, fomentar la armonización de las políticas ambientales.

Otra forma sería la cooperación cercana resolviendo los problemas transfronterizos de contaminación, con espíritu de solidaridad y con mayor atención al desarrollo de la ley internacional en este campo.

Para prevenir el deterioro ambiental , se necesita asumir

41. Ibid., p.B. 2. 1.

posiciones conjuntas del sector público y privado , que deben ser aplicadas tanto a nivel nacional, regional y local.

Se debe poner particular atención a la ratificación e implementación de las convenciones internacionales para la protección y conservación del ambiente, así como desarrollar nuevas convenciones.

Las naciones de la OCDE se comprometen a extender sus esfuerzos más allá de sus fronteras. En apoyo a esta decisión la OCDE hace un trabajo de indicadores del desarrollo del medio ambiente y estadísticas ambientales.

Cabe señalar que la Declaración antes mencionada fue adoptada el 14 de noviembre de 1974. Dentro de la política ambiental de la organización existe la "...Declaración del 8 mayo de 1979.." (42) en la cual se retoma la Declaración de política ambiental antes mencionada, además de que los miembros se comprometen a buscar la integración de la política ambiental con las políticas de los otros sectores, con prioridad en el uso de químicos sobre la tierra, la energía y los demás sectores que ejercen mayor impacto en el aspecto ambiental.

Asimismo, los países harán lo apropiado para emplear los instrumentos fiscales y económicos en combinación con los instrumentos regulatorios, para inducir a las empresas públicas y

42. OCDE, Declaration on " Anticipatory Environmental Policies", 8 May, 1979- Annex to C (79)121, p. B.2. 1.

privadas, así como a los habitantes en general a prevenir las consecuencias del deterioro ambiental.

Se evitaran los conflictos y los retrasos innecesarios que afecten al medio ambiente; se desarrollaran sistemas para incrementar la calidad del mismo.

En este sentido deberan fomentar la participación pública, hasta donde sea posible, se necesita proveer la información apropiada a cerca de los riesgos, costos y beneficios.

Por lo tanto financiaran la promoción de los objetivos y toma de conciencia a cerca del medio ambiente en el campo de la educación.

Continuaran con la cooperación extendiendola lo más posible, tanto bilateralmente dentro de la OCDE como en las organizaciones internacionales, con todos los países; en particular con las naciones en desarrollo para prevenir el deterioro ambiental.

Por último mencionaremos la Declaración de Medio Ambiente: Recurso para el Futuro. "...adoptada el 20 de junio de 1985, se reconoce la responsabilidad y la necesidad de incrementar la cooperación internacional, tratando los problemas ambientales en forma global o regional, tomando en cuenta que estos repercuten en los países vecinos..."(43), en este sentido el papel de la

43. OCDE, Declaration on "environment: Resource for the Future", 20 June 1985-C(85) 111, p. B.3.1.

OCDE es ser un foro en el cual los países miembros promueven la integración de las políticas ambientales, económicas, así como de otro tipo.

También las directrices de las políticas ambientales están basadas en las conclusiones adoptadas por la OCDE Conferencia de Medio Ambiente y Economía, celebrada en 1984, y por la Conferencia de Cooperación internacional concerniente a los Movimientos transfronterizos de Desechos peligrosos, celebrada esta última en 1985.

Por lo anterior los países promoverán la integración efectiva de las políticas ambientales, económicas, agrícolas, industriales, de energía y transporte, por medio de: "... La identificación de objetivos específicos; el mejoramiento de la coordinación entre las autoridades; el mejoramiento de la toma de decisiones; el uso apropiado de los instrumentos económicos para detener el impacto ambiental; así como comprometer al público a tomar medidas en cuestiones ambientales..."(44), todo esto para el mejoramiento de la calidad ambiental en las áreas urbanas dentro de una mejor coordinación de las políticas ambientales y otras también relevantes.

Cada nación debe reducir su contaminación en todos los sentidos y no transferir los problemas a otra, se necesitan esfuerzos para controlar los vehículos de motor, asumiendo una coordinación

44. Ibidem.

efectiva que controle la existencia de sustancias químicas de la manufactura al último depósito; debe existir un fuerte control en la generación y depósito de los desechos peligrosos, así como establecer un sistema efectivo para controlar los movimientos transfronterizos, incluyendo aquellos a los países no miembros.

Se busca introducir mayor flexibilidad, eficiencia y costo-efectivo en lo referente a medidas de control en particular en la aplicación del "Polluter-Pays principle" (Principio "el que contamina paga") y el uso efectivo de los instrumentos económicos en conjunción con las regulaciones. De esta forma "... mejorar el manejo de los recursos naturales, asegurando el medio ambiente a largo plazo y un desarrollo sustentable..."(45), para llevar a cabo esta propuesta, los miembros deberán utilizar mecanismos y técnicas apropiadas.

Al asegurar la existencia de medidas adecuadas en el control de instalaciones peligrosas, se incluyen las medidas para prevenir accidentes.

Se ajustaran sus esfuerzos para contribuir al desarrollo del medio ambiente en los países en desarrollo, enfatizando en los principales temas tales como, el cambio climático resultado de las actividades humanas y de los problemas ambientales, así avanzar hacia una nueva tecnología conocida como biotecnología.

45. Ibid., p. B.3.2.

Además de desarrollar el intercambio internacional, datos comparativos de condiciones ambientales, y promover los proyectos para mejorar las bases del manejo ambiental y así proporcionar a tiempo la información al público.

El trabajo dentro de la Organización se basa en los lineamientos y objetivos antes mencionados.

3.1 ACTAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE (Residuos Peligrosos).

La OCDE a través de decisiones consideradas como vinculantes y del Consejo de Ministros de la Organización promueve la adopción de políticas, regulaciones y otro tipo de acciones relacionadas con el desarrollo económico y el ambiente.

En el caso específico de los residuos peligrosos se han adoptado cinco Decisiones, lo cual muestra la importancia que les confiere, ya que en el área ambiental se han emitido a la fecha un total de 13 Decisiones.

Un aspecto central de esas Decisiones es el control del movimiento transfronterizo de residuos peligrosos, al cual se obligan los países miembros a través de asegurar que se proporcione a las autoridades competentes de los países involucrados, la información oportuna y adecuada, concerniente a tales movimientos.

Para instrumentar tal Decisión, "... se recomienda que los residuos peligrosos sean manejados de tal manera que se proteja a los seres humanos y al ambiente..."(46), lo cual implica establecer instalaciones apropiadas para disponer de los desechos, adoptando las medidas necesarias en la generación, el transporte y la disposición final.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) a través de las Decisiones de su Consejo de Ministros ha sentado las bases para controlar la política ambiental de sus miembros en lo referente a la generación, manejo y disposición de residuos peligrosos.

En este sentido se considera la necesidad para concertar acciones que protejan al hombre y su medio ambiente, el cual esta expuesto a los químicos peligrosos; el Consejo toma en consideración a manera de precedente, para sentar su actual posición ante el tema, las siguientes Recomendaciones: "... La Recomendación del Consejo de el 16 de marzo de 1972, referente a los principales aspectos económicos de la política ambiental; la Recomendación del 14 de Noviembre de 1974, mencionada en el inciso anterior, referente a la estimación de los efectos ambientales de los químicos [C(74)215]; la Recomendación de el 26 de agosto de 1976, que se refiere a los controles de seguridad sobre cosméticos y productos domésticos [C(76)144(Final)]; la

46. SEDESOL, "Residuos Peligrosos en el mundo y en México", p.50.

Recomendación de el 7 de julio de 1977, estableciendo los principales lineamientos al respecto del procedimiento y requerimientos para prever los efectos ocasionados por las sustancias químicas en el hombre y en el medio ambiente [C(77)97(final)]; la Decisión de el 21 de septiembre de 1978, referente a un programa especial sobre el control de químicos y el programa de trabajo [C(78)127 (final);]..."(47). En estas

actas se da importancia a la producción internacional de químicos, así como al comercio y las ventajas comerciales en las cuales los países miembros de la OCDE tienden hacia la armonización de políticas para el control de químicos.

Otra acta precedente son las Conclusiones de la Primera Reunión Ministerial de Alto Nivel de el Grupo de Químicos de "...el 19 de mayo de 1980, sobre el control de la salud y los efectos ambientales de los químicos [ENV/CHEM/HLM/80.M/1]..."(48); se refiere a la necesidad de minimizar el costo, asociado con las pruebas químicas y la necesidad de utilizar efectivamente las pruebas y el poder humano de especialistas en los países miembros.

Además se considera la necesidad de implementar acciones para la aplicación de normas referentes a los principios de la

47. OCDE, Decision of the Council, " concerning the mutual Acceptance of Data in the Assessment of Chemicals. p. F.1.1.

48. Ibid, p. f.1.2.

práctica del Buen Laboratorio; así como la fijación de pruebas de químicos y otros usos relacionados a la protección del hombre y del medio ambiente.

Es importante mencionar que las propuestas en la reunión de Alto Nivel Ministerial del grupo de químicos, fueron aprobadas por el Comité de Medio Ambiente.

Otra Decisión es la concerniente al mínimo de datos referentes al comercio de químicos, en la cual los países miembros poseen suficiente información de los nuevos químicos que puedan ser disponibles antes de ser marcados para asegurar su peligrosidad hacia el hombre y el medio ambiente, para lo cual el Consejo recomienda tener en cuenta el anexo en el cual están especificados los datos que deben contener cualquier químico que se pretenda comerciar.

A continuación la Decisión-Recomendación sobre Movimientos Transfronterizos de Residuos Peligrosos "...celebrada el primero de febrero de 1984- C(83)180 (final)..."(49), presenta que los miembros deben controlar los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, para lo cual deben asegurar que las autoridades competentes de los países concernientes sean informadas adecuadamente de esos movimientos. Como contexto tendremos el Seminario de Aspectos Legales e Institucionales del

49. OCDE, "Transfrontier Movements of Hazardous Wastes", paris, cedex 16, france, p. 3.

movimiento transfronterizo de Residuos Peligrosos... (50), donde uno de los objetivos de dicho seminario fue proporcionar la información necesaria para instrumentar, por parte sus países miembros, la Decisión y Recomendación publicada el primero de febrero del mismo año, relativa al tema (mencionada anteriormente).

Para tener una idea de la generación de residuos peligrosos en la región de la OCDE, a continuación se presentan los siguientes datos:

A principios de la década de 1980 se calculó en 100 000 el número de movimientos de residuos peligrosos entre países europeos, por una cantidad aproximada de 2.2 millones de toneladas, y en más de 5 000 los realizados en América del Norte.

A partir de la primera estimación, se determinó que más de un transporte de residuos peligrosos cruzó una frontera nacional en la región de la OCDE, cada cinco minutos, veinticuatro horas al día, 365 días al año.

Esta práctica mostró una tendencia creciente y se atribuyó a diversos factores que la OCDE publicó en 1984: "... Al incremento, en el país exportador, del rigor de la legislación y el control, así como de los precios por concepto de manejo de residuos. Facilidad de acceso a países que no regulan los residuos peligrosos, así como a confinamientos legales baratos en

50. Ibidem.

otros países..."(51), al presentarse dichas facilidades al país exportador, le resulta favorablemente rentable, ya que le sale mucho más barato y deslinda responsabilidades.

Tomando en cuenta que en los países importadores comparados con los exportadores de desechos son menos restringidas las normas de control, existen "... empresas multinacionales que han invertido en una instalación para el tratamiento y disposición de residuos en un país dado, y que envían ahí residuos de otros países..."(52), En tanto que exista esta situación, los generadores de desechos continuarán con esta opción que les resulta menos costosa. En este sentido seguirá existiendo la tentación de perder sus subproductos en un país en el cual no exista un fuerte sistema de control interno, es decir en el cual se asegure la llegada de desechos mediante una fácil licencia.

Otro factor sería un simple análisis de los sugestivos costos de embarco que transportan una gran cantidad de desechos peligrosos, vía barco provenientes de las naciones industrializadas hacia las menos desarrolladas, lo cual es rentable en términos económicos.

Un análisis simple de los costos de catalogación, envasado, transporte e incineración de los residuos peligrosos en Europa

51. OCDE, "Transfrontier Movements of Hazardous Wastes", 1989-90, statistics, p. 9.

52. Ibid. p. 11.

permitió estimarlos en 75 dólares por tonelada. Con esa base, se calculó que el ahorro que ocasiona el envío "...de 700 000 toneladas de residuos altamente peligrosos para su disposición final en otro país, sin regulaciones en la materia o con costos bajos, podría equivaler a 52.5 millones de dólares, ese monto sólo significa el cuatro por ciento del costo total de la disposición de residuos peligrosos en Europa..."(53), y que con esa práctica se evitan, también, los costos de limpieza y rehabilitación de áreas afectadas por dichos residuos; costo que es cerca de 100 veces mayor al de su disposición adecuada:

Lo anterior es particularmente preocupante, pues pone en evidencia que la carga de los costos en los que se incurra al remediar daños provocados por residuos peligrosos importados descansará en la sociedad del país importador y no en el generador (país exportador).

Cabe mencionar aquí que recientemente se calculó que el comercio interinternacional de los residuos peligrosos en la región de la OCDE equivale a "... más de 20 millones de dólares anuales, al cual los países europeos contribuyen con 50%, Estados Unidos con 33%, Canadá con 10% y Japón con dos por ciento..."(54), ante estos datos concluimos que los problemas más serios proceden de los países más industrializados, por lo tanto son precisamente

53. Ibid., p. 9.

54. Ibid., p. 14.

los que deben comenzar por reestructurar ecológicamente sus propias economías. Asimismo, "... se estima que alrededor de 1.9 millones de toneladas de residuos peligrosos cruzaron las fronteras de la OCDE para su manejo en 1990, la mitad de los cuales fueron destinados a operaciones de recuperación..."(55), lo anterior explica las políticas de la OCDE en materia de movimientos transfronterizos y recuperación de residuos peligrosos.

En virtud de las diferencias de costos de los diversos métodos de disposición, es altamente probable que los residuos más peligrosos sean los que se exporten actualmente; por tanto, se requeriría darles tratamiento físico-químico o incinerarlos en el país generador.

Por otra parte, está prohibido su vertimiento en el mar, de acuerdo con lo estipulado en convenciones internacionales. Aun cuando los países cuenten con legislación en la materia, se indicó que la definición de residuo peligroso suele variar de un país a otro y descansa generalmente, en un listado de sustancias que se considera hacen a los residuos peligrosos, existiendo diferencias en esos listados. Para lo cual la OCDE cuenta con sus propias definiciones y listados de los residuos que probablemente tendrán objeción, dada su peligrosidad, en los países de la

55. Ibid., p. 17.

región de la OCDE, incluyen sustancias definidas de acuerdo con: "... Tipo (tóxicas, explosivas, corrosivas, líquidos inflamables, sólidos inflamables, Substancias que en contacto con el agua, provoquen la emisión de gases inflamables, sustancias que tiendan a la combustión espontánea, oxidantes, sustancias que liberen gases tóxicos al contacto con el aire o el agua, Ecotóxicas, y cualquier material que presente alguna de las características antes mencionadas..."(56), es importante mencionar que una definición más laxa de residuos peligrosos en un país exportador puede dar lugar al movimiento incontrolado de residuos a través de sus fronteras.

Asimismo, están clasificadas por su Categoría "... (los de pinturas con fase orgánica, cenizas de incineradores, plaguicidas).

Por su Tecnología de origen (refinación de petróleo, galvanoplastia).

Agrupamiento por clase (plaguicidas, solventes, alquitranes), por Prohibición específica (BP's, dioxinas)..."(57) mediante criterios que conducen a su prohibición mediante un procedimiento de extracción o análisis directo que resulta en una concentración umbral predeterminada de una sustancia. Sobre todo por que exista alguna combinación de estos aspectos.

56. OCDE, Decision "on Transfrontier movements of Hazardous Wastes", 27th, May 1988-C(88)90(final), p.F.7.12.

57. OCDE, "Transfrontier ...", Op. cit., p. 11.

A través de los análisis de los listados se observó que no había dos países que aplicaran de la misma manera los criterios que aparecen enlistados; aunque todos aplicaban el criterio de prohibición específica de ciertas sustancias o clases de sustancias y frecuentemente invocaban las tecnologías que originan los residuos peligrosos.

Además de incluir a un residuo dentro de la lista de los considerados como peligrosos, dar esta categoría a un residuo puede depender de su composición y, en algunos casos, de una concentración límite de sus componentes.

Lo anterior varía ya que existen distintas legislaciones y por lo tanto estas diferencias pueden ocasionar problemas en la regulación del movimiento transfronterizo de residuos peligrosos, pues requerirán que se precise tanto cualitativa y cuantitativamente, la composición de los residuos involucrados en tales movimientos.

Evidentemente, tales precisiones inciden en la magnitud del volumen de residuos registrados en los inventarios de los diversos países y afectan la forma y los costos del manejo de los mismos en sus territorios.

De este modo, tanto los grandes como los pequeños generadores se ven obligados a caracterizar analíticamente sus residuos.

En virtud de lo expuesto, surgió la propuesta de "... regular y controlar el movimiento transfronterizo y de armonizar, en lo

posible, las definiciones y clasificaciones de los residuos peligrosos peligrosos"...(58); sin embargo, se identificaron diversos problemas en la conformación de un listado universal de residuos peligrosos, como la inclusión o exclusión de una substancia de esa lista no debe requerir de análisis químicos cualitativos o cuantitativos, ya que los pequeños generadores tendrían dificultades en cumplir con las regulaciones.

Se dificulta la realización de análisis costo-beneficio sobre la adopción de una lista específica. Lo cual pone en duda la equitabilidad de la lista.

Asimismo, se necesita establecer un mecanismo para regular el movimiento de residuos entre aquellos países que no adopten la lista. Por lo antes citado, se hace mucho más operativo el limitarse a cotejar los listados de los países involucrados en los movimientos transfronterizos para identificar los residuos considerados como peligrosos en unos países pero no en otros.

Además, en el curso del Seminario citado anteriormente, se resaltaron las diversas responsabilidades que los gobiernos deben asumir para lograr prevenir riesgos a la salud y al ambiente relacionados con la importación de residuos peligrosos.

Entre estas responsabilidades citaremos las más importantes: "...La recolección de información sobre los movimientos, el ejercicio del derecho de negar un movimiento, la emisión de

58. Ibid., p. 27.

licencias que autoricen los movimientos, el desarrollo e instrumentación de métodos de inspección, la adopción de medidas de emergencia en caso de accidente, Sanción de las violaciones, compensación de daños..."(59), los países al acatar estas responsabilidades no obstaculizan la transmisión de información necesaria, protegiendo de esta manera a la humanidad al prevenir los accidentes que pudieran ser causados por los movimientos transfronterizos.

Se hizo notar, además que el control gubernamental efectivo de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos presupone la designación de autoridades competentes y capacitadas para poder asumir las responsabilidades antes referidas. Entre otras cuestiones, cabe señalar que los requerimientos comunes de información en los que se sustenta la autorización de tales movimientos, incluyen: "... el origen, naturaleza, composición, características y cantidades de los residuos involucrados, la naturaleza de los riesgos ambientales potenciales, la identidad de quienes estén involucrados en la transacción, las condiciones relativas a su transporte, así como el destinatario final de los residuos y el tipo de disposición. En tanto que la emisión de licencias de importación suele requerir, un certificado de la capacidad de manejar los residuos, por parte de la empresa que dispondrá de ello, una licencia de transporte y una evidencia de

59. OCDE, Decision "on the exchange of Information concerning Accidents Capable of Transfrontier Damage", p. F.8.2.

la adopción de un seguro..."(60), debido a lo anterior existe la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno para autorizar los movimientos transfronterizos, lo cual suele variar de un país a otro y no necesariamente estar legislados los límites de competencia, sobre todo en lo que respecta a la discrecionalidad para rechazar una autorización.

En el marco de la Decisión-recomendación arriba citada, las autoridades competentes pueden objetar la entrada de residuos peligrosos si la información proporcionada es insuficiente o imprecisa o si las condiciones del transporte o disposición de estos residuos no se realizan conforme a su legislación.

La supervisión de los movimientos transfronterizos depende en gran parte de la información documentada de éstos, lo cual requiere que estén legislados y, en la medida de lo posible, en armonía con las disposiciones internacionales en la materia.

Un punto natural de control de los movimientos fronterizos son las aduanas, lo cual implica que, se limiten los ingresos de residuos peligrosos a algunos cuantos puntos específicos en las fronteras y que se involucre a las autoridades aduaneras en el proceso de control.

Lo mismo aplica a las carreteras por las que transitan los residuos peligrosos importados hacia su destino final; pues

60. OCDE, " Decision-Recomendation, on Transfrontier Movements ", p. F.3.3.

contar con rutas establecidas permite desarrollar programas de prevención y respuesta oportuna en caso de accidentes, "... ya que es imposible impedir que ocurran tales accidentes, se percibe la relevancia de contar con programas, en los cuales se describan las autoridades federales, estatales y municipales responsables de su prevención y control..."(61), para lo cual es necesario que todo cargamento de residuos peligrosos vaya acompañado de instrucciones a seguir en caso de que ocurra un accidente o cualquier otro evento que lo requiera.

Ya que todo accidente es susceptible de ocasionar danos sujetos a responsabilidad civil, los gobiernos precisan definir las bases normativas de dicha responsabilidad y describir los mecanismos financieros para compensar los danos. A este respecto, se describen a continuación diversos mecanismos adoptados en diferentes países, tales como el establecimiento de : "... La responsabilidad estricta, basada en la evaluación de riesgos, la responsabilidad concentrada en el generador y seguros obligatorios que garanticen la disposición de fondos, en caso necesario..."(62), así pues, los generadores de residuos peligrosos involucrados en movimientos transfronterizos deben estar al corriente de la legislación en la materia y conocer a fondo tanto la normatividad de los países involucrados en el tránsito como la de los receptores finales.

61. OCDE, Decision "on the Exchange of Information concerning Accidents Capable of Causing Transfrontier Damage", p.F.8.3.

63. Ibid, p. F.8.5

Entre las razones para resaltar la importancia de designar en cada país una autoridad competente para notificar y autorizar movimientos transfronterizos, está la relativa a poder establecer contacto fácilmente con sus contrapartes de otro país para repatriar residuos cuyo movimiento no haya sido adecuado.

3.2 PRINCIPIO "EL QUE CONTAMINA PAGA"

Como vimos en el punto anterior, es indispensable la participación conjunta de autoridades y particulares que habitan en todas las naciones del Planeta, para dar solución a las controversias que surgen de la generación de residuos peligrosos.

Sin embargo, no todos los países deben pagar la misma cuota por el daño causado al medio ambiente, en virtud de que no todos lo han degradado en la misma proporción.

Históricamente quienes han contaminado y depredado más la naturaleza han sido los países industrializados, beneficiándose en gran medida.

En base a lo anterior surge una de las cuestiones más controvertidas entre los industrializados y los países en desarrollo, puesto que, existe una tendencia internacional de un creciente movimiento transfronterizo de residuos peligrosos,

desde los países más industrializados de Europa hacia las naciones de Europa Central y del Este; y de Estados Unidos hacia América Latina y Asia."...esto se debe a razones económicas que resultan de aprovechar las ventajas de una mano de obra barata, menos costos de capital, menor inversión en seguros o fianzas, restricciones ambientales y de salud laboral menos estrictas..."(63), dentro de los países receptores de desechos, se permite además a los generadores de los mismos evadir las responsabilidades en el transporte y manejo de desechos .

Por lo anterior, es indispensable que se aplique la política económica bajo el principio EL QUE CONTAMINA PAGA, el cual es uno de los instrumentos económicos más conocidos ya que fue introducido en los primeros años de la década de los setenta por los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Tomando en cuenta que los recursos naturales son limitados y su uso en la producción y las actividades de consumo , pueden dirigir a la total degradación del medio ambiente, así como a la escasez de dichos recursos tanto a nivel nacional como internacional, se han tomado medidas publicas que son hasta ahora necesarias para reducir la contaminación y alcanzar una mejor contribución en el aseguramiento de los recursos.

63. GREENPEACE, "importación de desechos peligrosos: no, pero sí", Revista Este país, núm.42, septiembre 1994., p. 52

En muchas circunstancias, para asegurar el estado del medio ambiente en un nivel aceptable, la reducción de la contaminación no es práctica en vista de los costos involucrados.

Para ello, este principio es usado para contribuir a los costos de la prevención de la contaminación del medio ambiente y para establecer las medidas de control que hacen frente al uso racional de recursos naturales en via de escasez, y así evitar la distorsión en el comercio e inversión internacional." ..Este principio significa que el contaminador debe asumir los costos, que se generen de las diversas actividades contaminantes..." (64). De esta manera, las industrias cuyas actividades tienen como resultado la emisión de contaminantes deben pagar impuestos que reflejen los costos de la contaminación que han producido.

En la práctica, lo que ocurre es que tales costos terminan transfiriéndose al consumidor, quien debe decidir si opta por los productos más baratos en términos ambientales.

En este sentido, vemos que existen permisos para contaminar, "...esto no es otra cosa que la creación de un tipo de mercado en el cual las autoridades venden niveles permisibles de contaminación, que pueden ser transferidos y adquiridos por las

64. OCDE, Recommendation, "on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies", may 27, 1972- C(72)128, p. G.2.2.

empresas, según sus necesidades..."(65). Así, mientras más contamine una industria, más permisos tendrá que adquirir y estaría pagando costos más altos que las empresas con una actividad más adecuada en términos ambientales. Este tipo de mecanismos, requieren que la autoridad encargada posea sistemas eficaces de evaluación y control.

En los países más desarrollados, el sector industrial se ha visto forzado a aumentar su eficiencia en el uso de la energía y los recursos naturales, ya que suele resultarle más rentable controlar la contaminación desde el nivel preventivo, que pagar los costos resultantes, es por ello que "...las regulaciones y estándares de cuidado ambiental cada vez más altos y la consiguiente demanda de tecnologías más limpias, se convirtió en una actividad rentable..."(66); aunque la variable tecnológica ha sido fundamental, no puede descartarse la transferencia de instalaciones contaminantes a países donde el ambiente resulta más barato, ni tampoco el depósito de sustancias tóxicas hacia lugares que son menos estrictos o donde la depredación de recursos naturales sirve para la satisfacción de requerimientos de los mercados del Primer Mundo.

Es conveniente no perder de vista que múltiples dimensiones del cuidado ambiental, depende de las regulaciones que efectivamente

65. OECD, "Ennvironmental Policy:How to Apply Economic Instruments", Paris, 1991, p. 47.

66. Op. cit., p. 50.

se logren establecer sobre empresas y actividades comerciales.

Sin embargo, aún existiendo este principio que fue creado por la OCDE, los países miembros pueden hacer excepciones o arreglos especiales, cuidando que no se distorcionen el comercio y la inversión internacional.

La falta de voluntad por parte de los países industrializados para fijar las cuotas de financiamiento y la transferencia de recursos a los países en desarrollo, es un tema escabroso y controvertido, "mientras el deterioro del medio ambiente se ha recrudecido, los recursos que se destinan a su protección son insignificantes, comparados inclusive con el gasto militar de una sola potencia"...(67), ante esta situación concluimos que cualquier cantidad que se pague por contaminación o degradación del medio ambiente, no saneará los daños ocasionados, los cuales desgraciadamente son irreversibles.

Encontramos que en sí, el problema de los movimientos transfronterizos radica en la posibilidad de que los agentes altamente contaminantes se transfieren de unos a otros, sin que haya compensación de por medio, parte de los costos que sus acciones originan.

El gente que contamina, al no cargar con los costos de sus

67. Crisis Planetaria, en La Jornada, México, D.F. Año Ocho, No.2767, 29 mayo, p. 2

acciones, no tiene ningún incentivo para cambiar su conducta, y así, reducir los costos sociales que sus acciones provocan.

El problema de la contaminación no es exclusivo de las economías de mercado, ni se trata de una lucha entre villanos y virtuosos, también apuntan a que el fenómeno de la contaminación es estructural y hace que personas como cualquiera de nosotros, contaminen, en el curso de sus actividades cotidianas de consumo o producción.

A manera de conclusión el problema esencial es la transferencia de costos de los individuos a la sociedad, y que la solución del problema es que los agentes económicos cubran todos los costos sociales que sus acciones originan. Lo anterior está basado en el principio mencionado al inicio del inciso. Al respecto, deseo citar de una publicación de la OCDE lo siguiente: "... El tener los precios adecuados, esto es, que incorporen todos los costos sociales, es seguramente el factor más importante en la búsqueda del desarrollo sostenible. Los precios de las materias primas y productos deben reflejar apropiadamente su costo social y además, se debe poder asignar precios al uso del agua, el aire y el suelo, que en la actualidad son usados sin costo alguno como tiraderos..." (68). De acuerdo con lo anterior los instrumentos económicos influyen en los costos y los beneficios privados de los agentes que toman decisiones que afectan al medio ambiente.

68. OECD, " Environmental Policy....", Op. cit., p. 78.

En este sentido vemos que el Principio de que "el que contamina paga", incide en la conducta, cambiandola de tal manera que sea más favorable hacia el ambiente, sin embargo el cambio no se dará en el corto plazo y la solución a los problemas ambientales no puede esperar.

Dado que una preocupación fundamental del mundo en que vivimos es el logro de la eficiencia en el uso de los recursos, no es de sorprender, que según los economistas, la principal virtud de los instrumentos económicos sea la eficiencia, sin embargo, los instrumentos económicos suelen ser costo-efectivos porque permiten que los agentes escojan las formas que más les convengan para hacer frente al nuevo entorno económico y porque igualan el costo incremental del control de la contaminación entre agentes. "...Un instrumento económico es un costo que el agente internaliza permanentemente, por lo que siempre tiene un incentivo para controlar la contaminación..."(69), esto promueve el desarrollo tecnológico, por lo cual dichos instrumentos económicos han pasado a formar parte de la política ambiental de los países de la OCDE.

69. YUNEZ-NAUDE, Antonio, "Medio Ambiente, Problemas y soluciones", p.105.

3.3. "EL SISTEMA ROJO, AMBAR, VERDE"

Como se mencionó en el inciso 3.1 referente a las Actas en materia de medio ambiente con respecto a residuos peligrosos, dentro de la OCDE y a nivel internacional surgió la propuesta de controlar y regular el movimiento transfronterizo y de armonizar en lo posible las definiciones y clasificaciones de los residuos peligrosos.

Sin embargo, se identifican diversos problemas en la conformación de listar todos los agentes contaminantes ya que la inclusión o exclusión de una sustancia de alguna lista cambia los criterios de país a país, por lo cual se recomienda establecer convenios bilaterales o multilaterales con países miembros de la OCDE, hacia los cuales se envían exportaciones frecuentes de residuos peligrosos.

Cabe mencionar que la Organización considera como residuos peligrosos para fines de control del movimiento transfronterizo a aquellos que incluye en sus listas o lo que se hayan definido legalmente como tales en los países exportadores o importadores.

La OCDE cuenta con una Decisión concerniente al control de los movimientos transfronterizos de desechos destinados a las operaciones de recuperación, en la cual especifica que los países miembros deben asegurarse de que los residuos sujetos a exportación se clasifiquen de acuerdo con los criterios de la

OCDE, a menos que el movimiento transfronterizo se realice entre partes signatarias de convenios bilaterales o multilaterales en los que se especifique una forma diferente de clasificación.

En vista de lo que se estableció en el Convenio de Basilea (el cual analizaremos en el capítulo IV), la Organización estableció el sistema de tres listas, conocido como el "Sistema rojo, ambar, verde". "...Convencidos que se deben acatar las obligaciones establecidas en las Actas del Consejo, siendo compatibles con las provisiones de la Convención de Basilea, debe ser implementado un sistema apropiado para controlar los movimientos transfronterizos de todos los desechos destinados para operaciones de recuperación..."(70), por ello vemos que en los países miembros se controlan dichos movimientos de manera continua, además de que indentifican los residuos que no pueden manejarse de manera respetuosa del ambiente tomando como base los listados que se establecen en la citada Decisión. Asimismo, impulsan el establecimiento de infraestructura adicional y apropiada para su manejo y disposición final.

Con respecto a las instalaciones a donde deben destinarse los residuos para operaciones de recuperación, el Consejo decidió que estos deben destinarse a instalaciones autorizadas para operar de acuerdo con la legislación doméstica del país importador.

70. OCDE, Decision "concerning the Control of transfrontier movements of Wastes Destinated for Recovery Operations", 12. march 1992-C(92)39/final.p.F13.3.

Además, su transporte deberá ser acorde con los acuerdos internacionales en la materia, así como el tránsito a través de los países debe ser armónico con las leyes correspondientes.

En este orden de ideas es necesario mencionar de que consta cada lista que sirve como base para los movimientos transfronterizos que realizan los países miembros de la OCDE, empezaremos por el listado verde el cual contiene todos los residuos destinados para las operaciones de recuperación que se manejan dentro de los países miembros, estos residuos, no presentan ninguna característica que los haga peligrosos; dicho criterio es tomado de la Decisión C988/90 (final), mencionada en el inciso 3.1, en la cual está determinado cierto tipo de pruebas para decidir si los materiales presentan características peligrosas.

En caso de que algún desecho fueran contaminado por otro material, extendiendo e incrementando los riesgos, se deberá reubicarlo en alguna de las listas roja o ámbar.

En el caso del listado Ambar, los movimientos transfronterizos solo podrán ocurrir bajo términos de contratos escritos o arreglos equivalentes donde toda persona involucrada en dichos contratos, o arreglos tengan el estatus legal apropiado.

Asimismo"... dichos contratos incluirán garantías financieras con los requerimientos de la ley tanto nacional como internacional, al mismo tiempo en los contratos se especifica, que parte

contratante asumirá la responsabilidad en el manejo de los desechos..."(71) , la persona que asume la responsabilidad para el manejo adecuado de los desechos debe sujetarse a las leyes y regulaciones, si en su caso se encasita regresarlos. Por lo cual necesita tratar todos los asuntos relacionados en materia, con las autoridades correspondientes.

Las autoridades competentes en los movimientos transfronterizos notificarán mediante escrito a las autoridades concernidas de los países , incluyendo la información necesaria. El documento que acompaña la carga de residuos peligrosos debe incluir los siguientes datos: "...Dirección del exportador, nombre y tipo de transportista, fecha de embarque, dirección del destinatario, número de artículos, pesos brutos y netos en kilogramos, descripción de los artículos del cargamento, firma del representante del transportista, que atestigüe la veracidad de la información..."(72), la identificación de los cargamentos con las etiquetas correspondientes es muy importante tanto para el transporte, como para minimizar los riesgos para el ser humano y el medio ambiente, además es importante que éstos vayan envasados de manera segura, de acuerdo con los requerimientos de las legislaciones nacionales e internacionales.

Lo anterior es para la seguridad del país importador y del país de tránsito, si éste fuera el caso.

71. Ibid., p.F13.5.

72. Ibid., p.F13.6.

Los residuos que estan dentro de la lista ambar, estan destinados también para las operaciones de recuperacion, sin embargo, a diferencia de la lista verde antes mencionada, dichos desechos son materia de control ya que presentan alguna caracteristica que los hace peligrosos, por tal motivo se resalta la importancia de designar en cada pais una autoridad competente para notificar y autorizar movimientos transfronterizos y asi poder establecer contacto fácilmente con su contraparte de otro pais para repatriar residuos cuyo movimiento no haya sido adecuado.

Por último mencionaremos la lista Roja, en la cual se presentan cierto tipo de sustancias especificas, que aún manejadas adecuadamente deben ser controladas más estrechamente que las que conforman la lista Ambar.

Las sustancias incluidas en esta lista son altamente peligrosas y no es recomendable someterlas a recuperacion. Por lo tanto para los movimientos transfronterizos de este tipo de sustancias debe ser demasiado estricto tanto para el exportador, como para el importador, dandole prioridad al pais de tránsito.

Como podemos observar el "Sistema Rojo, Ambar, Verde", surge como respuesta de las consecuencias derivadas de desastres tóxicos, por lo mismo los paises industrializados han adoptado costosas regulaciones para eliminar los desechos sólidos y peligrosos, para evadir dichas regulaciones, muchos productores

de desechos han optado por una forma mucho más barata y fácil de deshacerse de los desechos peligrosos; simplemente los envían a países que tienen leyes ambientales menos estrictas, sin embargo "... Los Estados tienen la responsabilidad de asegurar que las actividades dentro de su jurisdicción o control no causen daño al medio ambiente de otros Estados o áreas más allá de los límites de su jurisdicción nacional..."(73), paradójicamente a lo anterior el tráfico internacional de desechos peligrosos se realiza, en su mayoría, bajo el pretexto de diversas formas de recuperación ó reuso de materiales secundarios, como se mencionó anteriormente, este argumento puede incluso representar algunas ventajas ambientales y ser fuente de empleo para los países receptores, por ejemplo, varios países del Caribe tienen deficiencias agudas de electrificación de carreteras. Consecuentemente, la mayoría de comerciantes de desechos están tratando de convencerlos de construir incineradores de desechos, los cuales aseguran producirán electricidad (con todo y sus gases y cenizas tóxicas) para construir carreteras. En fin, los comerciantes de desechos ajustan sus planes a las necesidades particulares de los lugares en donde planean tirarlos. En base a lo anterior podemos decir que el "Sistema Rojo, Ambar, Verde" de la OCDE permite entre sus miembros los movimientos de residuos peligrosos y que esta muy lejos de ser un sistema que permita la minimización de los mismos.

73. ONU, Principio 21, Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, Suecia, junio 1972.

C A P I T U L O - I I I

MEXICO Y LA POLITICA AMBIENTAL DEL SEXENIO 1989-1994

CAPITULO III. MEXICO Y LA POLITICA AMBIENTAL DEL SEXENIO 1989-1994.

1. LA POLITICA NACIONAL SALINISTA.

Al pretender analizar la política Salinista se requiere una descripción somera de la situación interna de México antes de finalizar el gobierno de Miguel de la Madrid.

Por lo cual, es importante recordar que al momento de tomar posesión como Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, recibió al país profundamente debilitado principalmente por la crisis del endeudamiento.

La crisis que detonó al final del sexenio delamadridista se puede encapsular prácticamente "...en una década de crecimiento nulo de la economía, altos niveles de inflación, pérdida de valor del peso mexicano frente a las divisas de otras naciones, parálisis de las inversiones productivas que requiera el país, y quizá lo más importante, una aguda pérdida de confianza y autoestima en la capacidad creativa y de superación de la sociedad mexicana..."(1), lo cual volvió a poner en discusión el problema de cómo enfrentar los fenómenos inflacionarios y proseguir con la labor de reforma del Estado iniciada en ese sexenio, ya que en su Plan Nacional de Desarrollo se destacaba que era necesario cambiar las bases de desarrollo económico del país, ubicando a la inflación y al abultado déficit público como los dos principales problemas a resolver.

1. ROZENTAL, Andrés "La política exterior de México en la era de la modernidad", f.c.e., México, 1994, p: 45.

Sin embargo lo anterior no se concretó en el sexenio de De la Madrid y se le tuvo que dar continuidad con el Presidente Carlos Salinas de Gortari, que desde su campaña electoral, expresó claramente su intención de profundizar y completar el modelo económico aplicado durante el sexenio anterior.

La nueva consigna defendida por él y sus colaboradores fue la modernización, término que vendría a ocupar el lugar central dentro de su discurso y proyecto, junto con la meta principal: el crecimiento económico.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se estableció que el crecimiento se alcanzaría mediante tres líneas básicas: "...a) la estabilidad continua de la economía, mediante el control de precios y salarios para reducir la inflación; b) la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, reduciendo la transferencia de recursos al exterior del 7 al 2 por ciento del PIB; c) la modernización económica, atendida como un sector público más eficiente, un sistema claro de reglas económicas, la innovación y adaptación de nuevas tecnologías..." (2), con estos lineamientos el Presidente Salinas pretendía revertir las tendencias que tenían sumergido al país bajo una combinación de apatía, incredulidad y carencia de impulso para propiciar el cambio. En diversos rubros de la actividad económica el Plan Nacional de Desarrollo salinista

2. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989, p.17

anuncia una creciente participación del capital privado y un repliegue del Estado. De esta forma, el nuevo proyecto abandona las referencias recurrentes de nacionalismo y justicia social, para colocar en el lugar central a la modernización, el crecimiento económico, la eficiencia, la desregulación y la liberalización del comercio.

Esto último es punto clave en el proyecto económico "...La liberalización del comercio es fundamental para inducir la eficiencia microeconómica y consolidar la estabilidad macroeconómica...Acelerar un proceso de liberalización comercial resulta conveniente para asegurar su irreversibilidad y, también para que las empresas introduzcan cambios necesarios e incrementen su productividad en poco tiempo..."(3), así vimos que los primeros meses de gobierno se concentraron en reanimar las fuerzas internas del país y en restablecer la credibilidad de los centros financieros internacionales en el futuro económico de México.

En este sentido, los mensajes que el gobierno mexicano lanzó a la comunidad internacional fueron inequívocos en cuanto al hecho de que el nuevo gobierno no bajaría la guardia en su programa de estabilización de precios y de ajuste macroeconómico.

Estas medidas, aunadas a la voluntad explícita del gobierno de combatir a fondo la corrupción, fueron incidiendo positivamente

3. CORDOBA, José, "Diez Lecciones de la Reforma Económica en México", Nexos, No. 158., p. 43.

en la conciencia de la opinión pública internacional. En términos macroeconómicos la política económica salinista se consideró todo un éxito tanto en diversos círculos nacionales como extranjeros.

Paralelamente, esta imagen se vio reforzada con el impulso que recibió la privatización, bajo el mensaje de que no se buscaba preservar un Estado desmesurado, sino uno justo, eficiente y de genuino servicio a la sociedad.

El nuevo papel que jugó el Estado dentro de la economía se tradujo en la venta de la mayoría de las empresas públicas y la reprivatización del sector bancario. "... los mayores esfuerzos gubernamentales se dirigieron hacia la reducción sustancial de la inflación que, después de haber alcanzado cifras hasta de 100 por ciento en 1982, se redujo a 11.9 por ciento a fines de 1992 y en el primer cuatrimestre de 1993, ha acumulado 3.3 por ciento, que equivale a la mitad de la meta que el gobierno se fijó para todo el año..." (4), y si a esto le aunamos la revisión a fondo de las pautas administrativas que entorpecían el desarrollo de los negocios y de las acciones productivas, destacando la desregulación de diversos aspectos de la inversión extranjera y el conjunto de medidas de simplificación, dió como resultado la atracción de un flujo sin precedente de inversiones extranjeras y, más significativamente, también condujo a una importante repatriación de capitales mexicanos.

4. INEGI, Cuaderno de Información Oportuna, No. 261, México, 1994, p. 77.

Asimismo, la política de reducción de gasto público reportó grandes beneficios para el gobierno que, en junio de 1992, obtuvo ingresos por "... 177 mil 617 millones de pesos, cifra superior a los 148 mil 402 millones..."(5) que alcanzaron los gastos gubernamentales en esa misma fecha, lo cual responde a la renovación y fortalecimiento gradual del mercado interno que se propuso el Presidente Salinas dentro de la estrategia de modernización para alcanzar el crecimiento económico.

En su esfuerzo por la modernización se obtuvo que el producto interno bruto creciera el 2.6 por ciento en 1992, siendo el cuarto año consecutivo que rebasó el crecimiento de la población (1.9 por ciento). En este sentido es importante mencionar que la producción industrial avanzó "... 2.8 por ciento a pesar de la recesión de algunos sectores como el textil, prendas de vestir, madera, imprenta y metálica básica..."(6), con estos datos se reconoce que en respuesta a la exortación por parte del Estado hacia la participación amplia de los particulares se aprovecharon en algunos sectores, excluyendo los mencionados, las mejores opciones de producción.

En términos de deuda externa y a pesar de la última renegociación efectuada en febrero de 1990, el problema no se resolvió. Según un estudio colectivo del Instituto Tecnológico Autónomo de

5. Ibid., p. 3.

6. Ibid., p. 7.

México (ITAM), "...de los 48 mil 44 millones de dólares renegociados, se obtuvo un saldo nuevo de 41 mil 150 millones, gracias sobre todo a los nuevos apoyos externos conseguidos, que fueron del orden de 5 mil 754 millones de dólares, siendo el efecto neto un saldo deudor menor en mil 140 millones de dólares..."(7), lo cual quiere decir que, el monto total de la deuda pública externa mexicana se estacionó en cifras que van de 77 mil 770 millones de dólares en 1990 a 76 mil 940 en 1992.

En cuanto a las finanzas públicas, el gobierno siguió anunciando el superávit financiero de 3.4 por ciento del producto interno bruto (PIB), que por segundo año consecutivo había logrado consolidar.

Sin embargo, a lo largo de la estrategia económica salinista el sector externo siempre registró un déficit como se puede apreciar en las siguientes cifras "... 26 mil millones de dólares en 1992, de enero a agosto de ese año entraron al país, por concepto de exportaciones más de 18 mil millones de dólares, mientras que la salida de divisas representó casi 32 mil millones, resultando un déficit de cerca de 13 mil millones de dólares..."(8), el déficit de la balanza comercial fue compensado con la entrada masiva de inversión extranjera a nuestro país,

7. Cifras tomadas de Indicadores Económicos de Banco de México, Noviembre de 1992.

8. INEGI, Op. cit., p. 24.

pues en lo que respecta a la inversión extranjera el gobierno superó sus propias expectativas.

El cambio en el comportamiento de los flujos de inversión extranjera de 1988-1993, propiciado por el programa de modernización económica, y las mencionadas adecuaciones reglamentarias al marco regulatorio de la inversión extranjera, confirmaron la utilidad, para México, de ofrecer mayor certidumbre para la inversión mediante un entorno de reglas permanentes de comercio e inversión. Estas negociaciones dieron oportunidad para insertar a nuestro país de manera más eficiente en la economía internacional.

Sobre la base del diseño de política interna, la diplomacia mexicana se concentró en proyectar de manera dinámica los intereses internacionales del país y en sembrar las alianzas fundamentales del Estado mexicano en esta etapa de reactivación económica y nueva inserción en los asuntos mundiales. Esa política exterior fue desplegada en primera instancia por el propio Presidente de la República, quien desde muy temprano en su mandato visitó los puntos neurálgicos de la acción internacional de México, tanto para contar con un pulso preciso de la realidad internacional, como para exponer las intenciones y perspectivas de México en los años de su mandato. Estas giras de trabajo le llevaron en los primeros meses de su administración a Estados Unidos y Canadá, Europa Occidental, Japón y América Latina.

Desde el principio del sexenio, la administración salinista se propuso mantener el estrecho vínculo entre la política exterior y la política interna. "...La estrategia de negociaciones comerciales múltiples, multilaterales y regionales, fomentaran el crecimiento de nuestra economía..." (9), la decisión estratégica en favor de una política exterior activa y diversificada suponía la permanente actualización de un diagnóstico general claro y preciso sobre la situación internacional, y un profundo conocimiento de las condiciones cambiantes que privaban en las diferentes regiones.

Asimismo, el Presidente Salinas al formular la política exterior reiteró la permanencia de los principios de la no intervención en los asuntos internos de los Estados, el respeto a la autodeterminación de los pueblos, la igualdad jurídica de los Estados, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la cooperación internacional para el desarrollo.

Durante el período Salinista se enfatizó en promover y defender los principios de la política exterior mexicana sustentando que la soberanía nacional, especialmente en un país bajamente militarizado como México, debe protegerse con una diplomacia íntegra e intolerante de las violaciones al derecho internacional. "... Se pensó también que la política exterior podía hacer valer estos principios fundamentales y, al mismo

9. Plan Nacional de Desarrollo, Op. cit., p.20.

tiempo, idear estrategias frente al exterior que ayudaran a México a lograr una mejor inserción internacional y a fortalecer su posición en el concierto mundial.."(10). Efectivamente la magnitud de la reforma mexicana sorprendió positivamente al mundo, lo cual fue analizado con atención por otros países con problemas similares y el esquema de privatización de empresas públicas se convirtió en ejemplo de estudio en las cátedras de economía de las principales universidades del mundo.

La diversificación e intensificación de nuestras relaciones con el mayor número de países y regiones posible, constituyó una estrategia fundamental para reafirmar la presencia de México en Europa, América Latina y el Caribe, en los países de la Cuenca del Pacífico, así como en instituciones y grupos dedicados a la promoción del desarrollo económico y social, tanto de países desarrollados, como de países en desarrollo.

Decidido a integrar a México en la economía internacional, Carlos Salinas profundizó en atraer inversión productiva hacia el sector más atrasado y descapitalizado de la economía, el campo, para lo cual se necesitaba de medidas novedosas, así como vencer resistencias políticas, por ejemplo; la reforma al artículo 27 constitucional de nuestra Carta Magna, que se explicará en el desarrollo del siguiente inciso.

En el plano comercial, se profundizó la apertura y se intensificó

10. ROZENTHAL, Op. cit., p. 53.

la promoción de las exportaciones, ya que "... el arancel máximo se situó en 20%, mientras que el arancel promedio se situó en 10 % ..." (11), con lo cual México paso a ser de una de las economías más cerradas del mundo, a ser una de las más abiertas, fomentando principalmente el comercio bilateral con Estados Unidos, de ahí surgió la decisión de negociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), constituyendo un símbolo de la forma en la que el país se adapta a los grandes cambios internacionales.

El efecto de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio sobre el proyecto económico del país ha sido muy significativo, se captaron capitales europeos y asiáticos en volúmenes importantes, además de grandes flujos de inversión de los Estados Unidos y Canadá. De hecho en el penúltimo año de gobierno salinista, México era uno de los países más atractivos para la inversión. Sin embargo, el problema esencial que encerró el modelo económico salinista era su alta vulnerabilidad con relación a factores externos, como lo fue el TLC, del cual dependían para el gobierno la resolución de los problemas económicos del país, tales como el desempleo y la crisis de las industrias.

En un memorándum preparado por el equipo de asesores de William Clinton se informó de la fuerte dependencia de la economía mexicana al TLC y de la crisis que podría producirse en caso de

11. Ibid, p.59.

no concretarse. "...El gobierno de Salinas de Gortari teme que la postergación de la puesta en vigencia del convenio reducirá la inversión y las tasas de crecimiento durante este año considerando, económica y políticamente, muy crucial para México..."(12), como vemos estaba intimamente ligado el TLC y la dependencia económica de los caprichos de los inversionistas extranjeros.

Asimismo, se creía que el TLC garantizaba el acceso al mercado más grande y rico del mundo, así como fomentar e institucionalizar las relaciones comerciales entre los tres países en general, regular los procesos de integración con los Estados Unidos principalmente, y de esta manera cambiar de actitud y de percepción en materia de política exterior, al asumir plenamente las ventajas y no únicamente los costos de nuestra "privilegiada" posición geográfica.

A pesar que desde el punto de vista político las negociaciones del TLC ubicaban a México bajo una perspectiva diametralmente distinta frente a terceros países, incluso a la cabeza de muchos en circunstancias similares a las de nuestro país no se logró romper con el mito de que puede existir una relación cordial y de cooperación entre países con diferente nivel de desarrollo.

Otra cuestión importante que debe señalarse con respecto al modelo económico salinista es que, al igual que otros modelos neoliberales aplicados en países latinoamericanos, comenzaron a

12. EL Financiero, México, D.F., 8 de enero de 1993, p. 15.

evidenciarse desarreglos de los principales indicadores. Un balance global de la CEPAL señaló que "... al iniciarse la segunda parte del año 1992, un entorno internaiconal poco favorable, caracterizado por el persistente estancamiento de la economía de Estados Unidos, la volatidad de algunos flujos de inversión hacia México, así como medidas preventivas de política gubernamental, han impreso un carácter declinante al crecimiento económico esperado para ese periodo..."(13). Por lo que se refiere a los desequilibrios económicos, no se podía negar que el de la injusta distribución de la riqueza era y sigue siendo el más grave.

A pesar de las estrategias de combate a la pobreza del Programa Nacional de Solidaridad, el índice de mexicanos que aún viven marginados se ha incrementado a causa del creciente desempleo y la injusta distribución de la riqueza.

El problema del desempleo se encuentra íntimamente relacionado con el de la desaceleración económica, en la medida en que el cierre de un número cada vez mayor de empresas ahogadas por las altas tasas de interés, la falta de créditos y el descenso de la producción han ocasionado el despido de miles de trabajadores.

El descenso en el ritmo de crecimiento de los indicadores macroeconómicos aunado a la problemática del déficit comercial y los oscuros matices que adquirió la economía nacional, se

13. CEPAL, "México: Panorama Económico, 1992", No. 21, 1 de noviembre de 1992, p. 11.

propició al final del sexenio la caída de las variables económicas, dando lugar a una profunda crisis económica que ocasionó nuevamente el total desprestigio del presidente, del gobierno, del partido oficial y la imagen de México en general.

1.1. CONTEXTO POLITICO.

En 1988 asumía la presidencia de la república Carlos Salinas de Gortari, un político con un perfil radicalmente distinto al de sus antecesores y en circunstancias de efervescencia electoral inusitadas. Con él, culminaba su ascenso al poder una nueva élite política, un proyecto diferente y un estilo particular de gobernar.

Al inicio del gobierno salinista existía la convicción de que la transición a la democracia en México, tema urgente tras las elecciones presidenciales más cuestionadas de la historia, no podría arribar a buen puerto sin una reforma política completa que incluyera el replanteamiento de la propia institución presidencial.

Así, el reforzamiento de las atribuciones presidenciales, en un marco de alianzas y esquemas institucionales alterados y aplicando un proyecto que no ha resuelto los problemas estructurales del sistema económico ni ha cumplido con su propia

oferta de eficacia y modernización, es quizá el expediente más negativo en el ejercicio del poder de esta nueva élite.

Asimismo, encontramos que el presidencialismo acrecentado, pero fuertemente vulnerable, creó en los términos planteados por Daniel Cosío Villegas, un nuevo estilo de gobernar: "... El presidensalinismo, y desde la óptica de un crítico oficial del sistema y actual colaborador de Salinas, un presidencialismo absolutista; en este sentido el autor indicaba que, puesto el presidente de México tiene un poder inmenso, es inevitable que lo ejerza personal y no institucionalmente, o sea que resulta fatal que la persona del presidente le dé a su gobierno un sello particular y hasta inconfundible..."(14), lo cual se comprueba con los múltiples golpes espectaculares de Salinas que no tuvieron el objetivo de consolidar el Estado sino de consolidar al presidente, cuya legitimidad estuvo fuertemente cuestionada desde su arribo al poder y demostrar que el Ejecutivo sería la única voz cantante en la aplicación del proyecto modernizador.

Desde el principio del sexenio, las funciones de la presidencia de la república no se ajustó a lo que estipula la Constitución política de México, documento que marca los parámetros de acción de los poderes y las instituciones políticas del país y que ha sido continuamente interpretada a conveniencia de los gobernantes en turno.

14. COSIO, Villegas, Daniel, "El Estilo Personal de Gobernar", México, 1993, p. 89.

En este sentido el Ejecutivo se apropió y ejercitó a lo largo de su mandato, de facultades constitucionales y extraconstitucionales, que solo buscaban acrecentar el poder del grupo compacto salinista para proyectarlo más allá del sexenio, fueron el eje a partir del cual se puso en marcha el tan recalcado proyecto de modernización político-económico propuesto. Estrategia que comenzó desde que se ganó la presidencia -dudosamente- en las urnas de 1988, pasando por encima de la Constitución y las principales instituciones del sistema político mexicano.

Sin embargo, este impulsivo, autoritario y exacerbado presidencialismo del estilo personal de gobernar de Carlos Salinas de Gortari, no fue improvisado, sino que tenía metas muy claras.

Los grandes objetivos del proyecto salinista pueden resumirse como sigue:

En primer lugar, ganar la tortuosa carrera por la legitimidad y el consenso, lo cual se pudo observar como una tarea personal del presidente que se valió de todo, desde pactos de mutua conveniencia con la oposición panista, hasta la búsqueda de nuevos ejes de apoyo: el gobierno y la opinión pública de Estados Unidos; las autoridades eclesiásticas; una élite beneficiada con las privatizaciones de empresas y bancos; dirigentes sindicales alternativos al viejo corporativismo,

aunque de dudosa fidelidad y eficacia; así como un grupo de intelectuales que transitaron de la crítica al oportunismo.

En este sentido, la exaltación de las obras del Programa Nacional de Solidaridad, merece un lugar especial ya que dió origen a una nueva secretaría de Estado, fundamentalmente propagandístico del discurso del "solidarismo" y motivo permanente de la movilización del presidente hacia todos los rincones de la república. Junto a la carrera por la legitimidad "... Se buscó aplicar el proyecto económico que encabezó el presidente y su grupo y que significó un cambio radical de todo el modelo anterior: frente al proteccionismo, la apertura indiscriminada al exterior; en lugar del Estado como eje de la actividad económica, el libre mercado en su versión neoliberal..."(15), la puesta en práctica de este modelo económico adornado con el nombre del "liberalismo social", fue una de las tareas primordiales en donde el presidente hizo su máximo esfuerzo.

Asimismo, encontramos que las negociaciones del Tratado de Libre Comercio se vieron apresuradas, enfrentando interna y externamente todos los obstáculos que se le presentaron; impulsó reformas constitucionales inimaginables, como la del artículo 27; apoyando a un grupo reducido empresarial el cual ha sido el beneficiario directo, del adelgazamiento del aparato económico del Estado, la privatización de la banca, la venta de empresas paraestatales, y la desregulación y apoyo al sector financiero.

15. Op. cit., p. 76.

Finalmente, y quizá el objetivo más importante, se trato de garantizar la continuidad de ese proyecto y la permanencia en el poder de los hombres claves del grupo compacto salinista, más allá de 1994.

Trascender más allá del presente sexenio implicó, además de poner en práctica el nuevo modelo económico, aplicar toda una serie de maniobras tanto legales como políticas, cuyo eje fue el continuismo político en el ejercicio del poder.

El "presidensalinismo", con sus tareas de gran legislador, dirigente del gobierno, jefe del partido de Estado, y gran elector, propiciaron que la institución presidencial concentrara poderes extraconstitucionales, los cuales se manifestaron a través de : la violación sistemática del orden jurídico; la devaluación de las demás instituciones republicanas, sobre todo de los poderes Legislativo y Judicial; la ruptura del pacto federal que señala la Constitución y el reforzamiento del PRI como partido dependiente del Ejecutivo.

En su afán por controlar y acrecentar el poder del grupo compacto, el presidencialismo salinista tomó varias atribuciones del Congreso de la Unión, sobre todo aquellas que se refieren a las normas generales de organización y funcionamiento de los órganos administrativos, como podemos observar en lo que se refiere al artículo 90 constitucional: "... La administración

pública federal será centralizada y paraestatal, conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación, que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal y su operación..." (16), tales atribuciones habían sido ejecutadas por el poder Legislativo a través de la expedición de numerosas leyes relativas a la organización y funcionamiento de diversos sectores de la administración pública federal, entre las que cabe señalar las de alcance general, como "...la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal o la Ley Federal de Entidades Paraestatales..." (17); sin embargo, a partir de la administración salinista y sin fundamento constitucional alguno, el poder Ejecutivo formó una serie de comisiones, por encima de la decisión del Congreso, como son el Consejo Nacional para Cultura y las Artes (Conaculta), la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Estos ejemplos no son únicos, pero sí ilustran la forma en que el Ejecutivo subordina al poder Legislativo y le roba atribuciones marcados por la Constitución.

16. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 89.

17. Diario Oficial, 29 de diciembre de 1976, 14 de mayo de 1986.

En este sentido tenemos que las principales iniciativas legislativas de hecho no lo son porque surgen de la presidencia y se aprueban gracias a la mayoría priista.

Además de la subordinación del poder Legislativo, las modificaciones a la Constitución constituyen otro tipo de exceso jurídico, que durante el sexenio 88-94 se convirtió en el mecanismo predilecto del exacerbado presidencialismo salinista, así podemos ver que varios artículos sufrieron una radical transformación: el 3o., 5o., 24, 27 y 130 que fueron modificados para dar paso al restablecimiento de las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Tales reformas respondieron a la necesidad del gobierno de construir nuevas alianzas sociales y establecieron las bases nuevas de la legitimidad para su proyecto.

Es importante mencionar que fue de gran trascendencia la reforma del artículo 27 constitucional, porque decreta el fin del reparto agrario, creando tribunales sobre la materia, y elevando a rango constitucional el ejido, pero también promueve la titulación individual y la libre circulación mercantil de las tierras ejidales.

En el aspecto electoral, varias fueron las reformas constitucionales que dieron paso al nuevo Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (Cofipe).

El cual aunque contiene relativos avances con respecto al Código Federal Electoral de enero de 1987, demostró que "...por más que sea una exigencia sostenida de los principales partidos de oposición, la imparcialidad de los órganos electorales será todavía una demanda aplastada por el dominio gubernamental..."(18), lo que fue demostrado al poner en práctica el Cofipe en varias elecciones federales y locales mostrando que no es suficiente para hablar de que existen las condiciones legales para llevar a cabo un juego electoral limpio.

Otra manifestación del presidencialismo exacerbado que imperó a lo largo del salinismo fue la violación legal del pacto federal que a menudo se concretizó mediante excesos legislativos.

Otra vez el caso ilustrativo es el Pronasol, donde resulta claro que su actividad violó las disposiciones constitucionales referentes a la autonomía municipal, establecida en el artículo 115, al actuar prácticamente como entidad fiscalizadora y controladora de los recursos económicos otorgados a los municipios.

Cabe destacar que Pronasol no se dirigió a su tarea de combatir la pobreza extrema, sino al hecho de fortalecer al de por sí excesivo poder presidencial, violando las normas constitucionales.

18. Hinojosa, Oscar, "El presidencialismo Electoral", El Financiero, México, D.F., 28 de abril de 1993, p. 2.

Como fue de esperarse la ruptura del orden legal también abarcó al poder judicial, de hecho, el poder judicial dió claras muestras en más de una ocasión de funcionar subordinado al Ejecutivo, prueba de ello fue cuando el expresidente de la Suprema corte de Justicia, Carlos del Río, acudió en representación del gobierno mexicano a la toma de posesión del presidente de Perú, Alberto Fujimori. A los pocos días, Del Río se enfermó, renunció a su cargo y fue nombrado por el presidente Salinas de Gortari embajador ante el gobierno de Portugal.

Otra muestra fue cuando la oficina de comunicación social de la Presidencia se tomó la libertad de desacreditar el discurso pronunciado por el sustituto de Carlos del Río en la Suprema Corte de Justicia, Ulises Schmit Ordónex, porque criticó las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, máxima empresa económica del proyecto salinista.

Tanto el presidencialismo exacerbado como sus excesos jurídicos que domino todos los ámbitos de la vida del país, el cual puso su sello sobre todo en el ámbito político, retrasando así la transición a la democracia y configurando una institución presidencial metaconstitucional. Ello fue posible a través de un sinnúmero de excesos políticos que pusieron en crisis al sistema político mexicano, debilitando a otras instituciones republicanas y al sistema de partidos, sumiendo al PRI en una

grave crisis, mayor dependencia del Ejecutivo y de conflictos agudos.

A todo esto le aunamos las grandes presiones externas que jugaron un papel preponderante a lo largo del sexenio analizado, en este sentido encontramos a Estados Unidos que desempeñó un papel protagónico; los tres poderes de la nación, grupos de presión, empresas transnacionales, instituciones de crédito, sociedades filantrópicas y medios de comunicación que han actuado directamente e indirectamente para presionar e influir en asuntos internos mexicanos y que tuvieron especial interés su presencia en el momento en que se eligió al candidato presidencial del PRI.

A pesar del peso específico de los dos elementos anteriores, existen otros actores externos que en un momento dado incidieron en la política nacional y presionaron al sistema político mexicano, cuestionaron la democracia, el respeto a los derechos humanos, la corrupción, el medio ambiente y la forma de elegir al presidente.

En la coyuntura que se vivió durante este período el factor externo tuvo mayor peso que nunca debido fundamentalmente a dos elementos: "...1) el poder presidencial no contaba con un contrapeso efectivo al interior del país; 2) las prioridades economicistas del gobierno mexicano, que en su afán por colocar al país en el primer mundo busca el apoyo exterior que permita llevar a cabo las medidas económico-comerciales y financieras,

capaces de abrirle las puertas de las ligas mayores del comercio internacional..."(19), el problema estriba en que si el mismo gobierno abre las puertas a agentes externos y busca apoyo y consenso en ellos para legitimar lo que al interior se duda, o respaldar un proyecto para el que no puede encontrar dentro de las fronteras los recursos financieros para hacerlo, es por ello que en el momento de tomar decisiones internas, como la designación del candidato, dichas agencias reclamaron la cuota de injerencia de que gozaron para intervenir en otras cuestiones del orden interno nacional.

Por último cabe mencionar que a lo largo de su gestión, Carlos Salinas de Gortari estableció un singular estilo de gobernar.

Los golpes espectaculares del inicio de su administración, le permitieron no sólo consolidar su mandato sino abrir espacios para una serie de acciones que virtualmente eliminaron a los contrapesos tradicionales del sistema político mexicano y propiciaron que el presidente de la república en turno concentrara el mayor poder de que se tenga memoria en el último medio siglo.

1.2 CONTEXTO ECOLOGICO

En el pasado, el crecimiento económico fue visto como una prioridad más importante que la conservación del medio ambiente.

19. VILLAMIL, GALLO, et. al., "Sucesión Pactada", ED. P y V, México, 1993, p. 128.

Si lo uno fue juzgado imperativo para combatir la pobreza y mejorar el nivel de vida de la gente, lo otro fue tenido por un lujo deseable pero inalcanzable. Ahora, al acercarnos al fin del siglo, el mundo ha cobrado cabal conciencia de que, en lugar de tener una suma cero en esta ecuación, el desarrollo y la protección ambiental tiene que ir de la mano para que no carezcan de sentido.

Así encontramos que con la creciente tendencia hacia la globalización en la cual se encuentra inmerso nuestro país es necesario dar una definición de la misma, en este contexto, significa "...un complejo proceso caracterizado tanto por la expansión planetaria de las actividades económicas, industriales, políticas y de comunicación transnacional, como por la intensificación de los niveles de interacción transnacional, como por la intensificación de los niveles de interacción entre los Estados y sociedades que configuran la estructura internacional..." (20), en esta cita se expresa claramente que aún en un asunto que podría ser tan particular a un estado, como lo es el medio ambiente, se pueden efectuar acciones que repercuten a toda la humanidad, en este sentido, nuestro país en su afán de superar la pobreza no puede dejar de lado proteger la naturaleza, exigir un gran esfuerzo educativo, así como mayores niveles de vida para promoverlo.

20. VILLEGAS, Gil, "La política de Protección al medio ambiente en México durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari", COLMEX, p. 130.

Es por ello que el cuidado del medio ambiente fue una de las principales preocupaciones y compromisos del gobierno mexicano en el periodo 1989-1994. Con ese fin se realizaron considerables esfuerzos para contrarrestar y revertir la degradación ambiental.

En junio de 1990 se dio a conocer el programa nacional de Protección Ecológica 1990-1994, el cual procura vincular la demanda social de una mejoría ambiental con la acción de las instituciones públicas y con las tendencias económicas que determinan los problemas ecológicos.

Sus prioridades fueron la creación de parques y reservas, la conservación de la calidad del agua, la eliminación de las actividades muy contaminantes y la aplicación de medidas correctivas de regeneración en zonas de deterioro ecológico.

En México, el moderno desarrollo económico y social se inició en la década de los cuarenta, lo que significa medio siglo de explotación de los recursos naturales y degradación del ambiente.

A partir de los setentas se sucedieron con rapidéz varios hechos, por un lado, el conocimiento científico de las causas y efectos del deterioro de la naturaleza que avanzó sustancialmente y, por otro, los programas, las estrategias y las políticas se adecuaron y los instrumentos administrativo y jurídico para la planeación y coordinación sectorial e intersectorial de las acciones se mejoraron.

También con una gran percepción, la sociedad civil mexicana adquirió un alto nivel de sensibilidad y de conciencia frente a los desafíos del deterioro ambiental y el desequilibrio ecológico. En consecuencia, se comprende la multiplicación de organismos no gubernamentales, asociaciones profesionales, movimientos y grupos que reúnen a una diversidad de ciudadanos deseosos de contribuir al análisis y la solución de los problemas del ambiente y el desarrollo.

La presión ejercida como resultado de la dinámica social ha contribuido a crear una conciencia ecológica creciente en todo el país, conllevando a que las instancias políticas municipales, estatales y federales incorporaran, con mayor interés y con alta prioridad, a sus respectivas agendas políticas, los temas que se refieren al ambiente y al desarrollo nacional y mundial.

2. LINEAMIENTOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE.

México al encontrarse frente a un creciente número de retos para solucionar sus problemas ambientales, encaró el más importante de ellos : el enorme rezago histórico con que el país enfrenta en la actualidad este tipo de problemas. Este rezago histórico particularmente notable en los casos de deforestación, depredación de flora y fauna silvestre, así como disposición de

residuos sólidos, incluidos los industriales; significó la puesta en marcha de una serie de acciones encaminadas principalmente hacia la prevención, aunada al control, y a largo plazo proceder a la restauración ambiental.

En este sentido El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 concede una alta prioridad a buscar un incremento en la capacidad de análisis y establecer políticas ambientales, vinculándolas a otras políticas, sosteniendo como principios básicos : "...que los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad mexicana y que de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas presentes y futuras del país..." (21), ya que si bien es cierto que México ha logrado enormes y profundas transformaciones, no lo es menos que este progreso ha derivado en diversos problemas ecológicos, ocasionados principalmente por el cambio acelerado de una sociedad agrícola a una sociedad industrial, por la excesiva centralización de las decisiones, y la ausencia de una planeación adecuada.

Así mismo, se considera también que los ecosistemas deben ser aprovechados, asegurando una productividad óptima sostenible y que ésta sea además compatible con su equilibrio ecológico e integridad, para lo cual tanto las autoridades como particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico comprendiendo tanto las condiciones

21. Plan Nacional de Desarrollo, Op. cit., p. 120.

presentes como aquellas que determinarán la calidad de vida de las generaciones futuras.

Las determinantes principales del deterioro ambiental encuentran su expresión más grave en : "...destrucción de bosques y selvas; deterioro de la calidad del aire, disminución de la cantidad y calidad del agua; empobrecimiento y contaminación de los suelos; generación e inadecuado manejo y disposición final de desechos urbanos e industriales; degradación del medio ambiente urbano; extensión de múltiples especies de la fauna, frecuentemente sujetas a un tráfico ilegal y a prácticas cinérgicas fultivas; afectación severa de la flora, así como depredación severa de la flora, pesquera y contaminación del mar..."(22), lo anterior identifica conductas que, a través de su persistencia en el tiempo, han hecho crecer y complicarse al problema ambiental, convirtiéndolo en una preocupación fundamental y planteando su solución como uno de los grandes retos para la sociedad y el gobierno

Dentro del programa modernizador que se estableció para el mencionado sexenio, la modernización en el sistema ambiental mexicano se entiende, en primera instancia como: "... la explicación de las vinculaciones existentes entre sus elementos con diversos instrumentos de política, particularmente los económicos; en segunda instancia, implica hacer un mayor uso de estos instrumentos para aplicar los incentivos o correctivos que

22. Ibid., p. 121.

correspondan a las acciones que afectan el ambiente..." (23), sin embargo la preocupación importante y creciente del gobierno de México y de otros del mundo, es la de fijar un valor económico a los bienes patrimoniales ecológicos, lo cual no es una tarea fácil, aunque no por ello se deja de lado ya que el bien común del ambiente sano debe estar por encima del supuesto derecho de la propiedad privada que puede danarlo.

De manera sintética puede decirse que, aquí cabe el principio explicado en el capítulo anterior "quien más contamina más paga", y las acciones que se deriven de este axioma serán dolorosas pero necesarias.

Para entender la política ecológica mexicana establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se debe partir de que es interés de nuestra Nación todos los actos realizados en la zona de su soberanía que afecten el equilibrio ecológico, así como los de otros países y, recíprocamente, que las actividades de los ciudadanos de otros países no afecten el equilibrio ecológico de áreas de las jurisdicción nacional. En igualdad de circunstancias con las demás naciones se promovió la preservación y el restablecimiento del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales.

23. Informe Nacional del Ambiente (1989-1991) para la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), p. 10.

Como parte importante de la gestión gubernamental a la que se refiere este trabajo, las acciones de protección y conservación ecológica se dirigieron a incrementar la participación de la sociedad en la solución de los problemas ecológicos del entorno, atender prioritariamente los problemas de prevención y control de la contaminación, así como la restauración y preservación del equilibrio ecológico; estimulando la inversión complementaria de los gobiernos estatales y de las empresas paraestatales con tecnologías limpias, y distribuyendo equitativamente entre los sectores involucrados los costos y reparación de daños al ambiente y a los recursos naturales con base en el ya bien sabido "el que más contamine más deberá pagar".

Basada en los principios antes mencionados, la política ecológica mexicana estableció y orientó la planeación y ejecución de la acción gubernamental tomando en cuenta como premisa básica que los recursos naturales son patrimonio estratégico para la soberanía nacional y reserva fundamental para las nuevas generaciones; de ahí que el objetivo general del Programa Nacional para la Protección del Ambiente era "...armonizar el crecimiento económico con el restablecimiento de la calidad del ambiente, promoviendo la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales..."(24). Los problemas ecológicos tienen una dimensión estructural, por lo cual las soluciones no pueden ser inmediatas, por ello los propósitos

iniciales de la política ambiental se dirigen a la realización de tareas correctivas que reviertan los niveles de deterioro ambiental más críticos de las principales ciudades y áreas ecológicas.

Asimismo, dentro del citado Plan Nacional de Desarrollo, se contemplaron los propósitos específicos siguientes:

"...Considerar el ordenamiento ecológico del territorio nacional como un elemento eficaz de protección del ambiente, en armonía con el desarrollo social en su conjunto y con las características naturales del suelo y su equilibrio ecológico.

Conservar y usar adecuadamente los recursos naturales; sujetar los proyectos de obra y actividades en el desarrollo nacional a criterios estrictos de cuidado ambiental; detener y revertir la contaminación del agua; mejorar la calidad del aire especialmente en las zonas de alta concentración demográfica; atender la limpieza del suelo, con el tratamiento adecuado de los desechos sólidos y el manejo correcto de sustancias peligrosas; adecuar y ampliar el marco legal para impedir acciones que dañan seriamente el medio ambiente; hacer de la educación un medio para elevar la conciencia ecológica de la población, utilizando como complemento a los medios de comunicación en este propósito; utilizar los avances tecnológicos en el mejoramiento del medio ambiente; asegurar la participación de la sociedad en la protección de nuestro medio ambiente; y establecer y mejorar los canales de

24. Ibid., p. 10.

comunicación y apoyo con otros países para la solución del problema ecológico..."(25). Debido al rezago histórico, se reconoce que los problemas por resolver requieren de acciones de mediano y largo plazos, sin embargo, cabe señalar que durante la administración salinista se logró inducir cambios de hábitos y conductas en todos los sectores de la sociedad mexicana, cambios en sí difíciles, pero indispensables.

Dichos cambios han sido y tendrán que ser inducidos mediante medidas de control directas y otras derivadas de incentivos idóneos.

Aunque de manera creciente México es vanguardia internacional de las medidas de protección ambiental, gracias a un esfuerzo interno y a la correcta utilización de los recursos internacionales a los que tiene acceso, es necesario ofrecer la oportunidad de desarrollar la capacidad nacional de producción de los bienes y servicios requeridos para su propia protección ambiental.

La globalización de los problemas ecológicos se acentuarán en un futuro próximo ya que cada vez con mayor celeridad y frecuencia estos problemas se saldrán de los ámbitos nacionales. En el marco de la competitividad comercial entre las naciones aumentará la tendencia a vincular dicha apertura comercial con el equilibrio ecológico y la preservación del ambiente en las distintas regiones del orbe.

25. Plan Nacional de Desarrollo, Op. cit., p. 121.

2.1. MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SUTENTABLE.

Un crecimiento económico que destruye la ecología no lo podemos llamar verdaderamente desarrollo, pero también existe el peligro de que en nombre de preservar la ecología se obstaculice el desarrollo.

Es difícil preservar el medio ambiente en un ambiente de miseria y subdesarrollo, aunque también los países llamados desarrollados han descuidado el medio ambiente.

Ahora bien, un país como México que al querer salir de la crisis económica y financiera se encuentra ante la posibilidad de alcanzar niveles razonables de crecimiento y equidad, le hace falta incorporar al modelo de desarrollo el concepto de "sustentabilidad" que, de acuerdo con la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo, se define así: "... el desarrollo duradero (sustentable) es aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades..." (26), es decir que aquél desarrollo económico que busca hacer compatible el desarrollo económico con las necesidades y aspiraciones del presente, de manera que el crecimiento pueda sostenerse también en el futuro, es el crecimiento que pretenden todos los países del mundo.

26. Informe Nacional, Op. cit., p. 7.

Con relación al tema de la sustentabilidad del desarrollo, La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), plantea lo siguiente: "... mientras la teoría tradicional del crecimiento se planteaba cuál es la velocidad óptima para acumular capital, los enfoques modernos de la sustentabilidad del desarrollo se preguntan cuáles son las formas de capital que hay que acumular, y por cuánto tiempo..."(27). Se podría decir que la sustentabilidad del desarrollo requiere un equilibrio entre todas las formas de capital que participan en el esfuerzo del desarrollo económico y social de los países, de tal modo que la tasa de uso resultante de cada forma de capital no exceda su propia tasa de reproducción, tomando en cuenta las relaciones de sustitución o complementariedad existentes entre ellas.

La capacidad de sustentar actividades de desarrollo depende del nivel y la intensidad de otras actividades económicas, por lo que lograr el desarrollo sustentable implica, reconocer las relaciones intersectoriales, nacionales e internacionales.

A continuación me gustaría reproducir un párrafo del Informe Brundtland, por considerarlo ilustrativo para el tema:

"... Tanto la tecnología como la organización social pueden utilizarse y perfeccionarse de modo que abran paso a una nueva era de crecimiento económico. A juicio de la comisión, la generalización de la pobreza no es ya inevitable. La pobreza no es sólo un mal en sí, sino que un desarrollo duradero exige

27. Ibid., p. 7.

atender las necesidades básicas de todos y ofrecerles la oportunidad de realizar su aspiración a una vida mejor. Un mundo en que la pobreza sea endémica correrá siempre el riesgo de sufrir catástrofes ecológicas de todo tipo..."(28), al tratar de conjuntar medio ambiente y desarrollo se pretende sobre todo, la búsqueda de un nuevo modo de desarrollo basado en una sana utilización de los recursos naturales. Un uso es sostenible si mantiene la capacidad de renovación de los recursos.

El crecimiento económico, puede a veces causar deterioro del medio ambiente, es decir, un proceso de desarrollo satisfactorio inevitablemente supondrá cierto grado de deterioro de tierras, perforación de pozos de petróleo y construcción de presas en los ríos. En el Informe Brundtland se establece que las sociedades pueden elegir entre acumular capital humano por medio de la educación y el progreso tecnológico o activos físicos debido a la mano del hombre a cambio, por ejemplo, de agotar sus reservas de minerales o convertir una forma de uso de la tierra a otros fines. Lo que importa es que la productividad global del capital acumulado compense por mucho cualquier pérdida derivada del agotamiento del capital natural.

En definitiva tanto el desarrollo como la protección del medio ambiente tienen por objeto una acción duradera para el bienestar

28. World Commission on Environment and Development. 1987. Our Common Future, p. 99.

de la humanidad y el progreso socioeconómico. Todo desarrollo en que se haga caso omiso del medio ambiente acarreará rápidamente su degradación, la destrucción de recursos vitales y una contaminación excesiva.

Ante los retos de la problemática ambiental que presenta la nación el modelo de desarrollo seguido, el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari no titubeó en reaccionar con firmeza y oportunidad en tres aspectos cruciales : "...En el marco de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se dió un fuerte impulso a la participación decidida y responsable de todas las instancias: gobiernos estatales, municipales, grupos organizados, académicos, industriales y sociedad civil en su conjunto , que fueron convocados para compartir responsabilidades y actuar colectivamente..."(29). Al situar las cuestiones ambientales dentro del contexto económico-político del desarrollo internacional, encontramos que los cambios orientados hacia la modernidad y la globalización económica en el mundo obligan a nuestro país a no quedarse rezagado. Ante esta situación es digno mencionar la prioridad asignada a la solución de los problemas ambientales y ecológicos de manera que redunde directamente en beneficio de la población como resultado de una política gubernamental consecuente con las aspiraciones de un desarrollo equilibrado de la sociedad en armonía con el ambiente.

29. Informe Nacional ..., Op. cit., p. 9.

Asimismo, al analizar el periodo salinista, encontramos que la modernización del sector administrativo correspondiente también fue objeto de un esfuerzo de renovación constante. Con pocos recursos, una burocracia adelgazada y una mayor demanda de funciones ambientales, que fue lo que incremento la productividad y la calidad de los servicios.

Asimismo, y de manera creciente se consideraron el uso de una serie de instrumentos económicos que incentivaron al sector productivo para un mejor desempeño, por lo que al ambiente se refiere: tasas selectivas según el grado de uso de recursos naturales, cargas impositivas acordes con la emisión de contaminantes, subsidios a tecnologías limpias utilizadas en la producción o programas de reubicación industrial, permisos comercializables, entre otros. Compartir responsabilidades, mejor organización y apoyo gubernamental fueron en síntesis las políticas del Ejecutivo Federal para encarar mejor los problemas del desarrollo y el ambiente.

Sin embargo, no fue suficiente lo logrado en el sexenio analizado en este trabajo, ya que todavía quedan muchas cosas por hacer frente a la problemática ambiental, se necesita sobre todo asegurar la protección al medio ambiente y la recuperación de los recursos naturales como medida de fortalecimiento del marco jurídico institucional, así como políticas económicas y sociales coherentes.

Un programa nacional encaminado al logro de la sustentabilidad debe acatar todos los intereses y procurar identificar y prevenir los problemas antes de que se planteen.

2.2 LA POLITICA AMBIENTAL SALINISTA.

Como se ha mencionado a lo largo de este capítulo, el período salinista se caracterizó por su gran proyección internacional en todos los aspectos, y por supuesto en las cuestiones ambientales logró un papel de liderazgo, principalmente por su posición y participación en los foros internacionales y en los acuerdos relativos al medio ambiente, asimismo, a nivel nacional se desarrollaron acciones que respaldaron la creciente conciencia de responsabilidad que implica el deterioro ambiental. También, se hizo incapie en que sólo a través de la cooperación internacional se podrá hacer frente a dichos problemas. Incluso como señaló anteriormente, en el propio Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 promueve "...un proceso de cooperación internacional, en el que las naciones trabajen con el objetivo común de proteger el ambiente y los recursos naturales del planeta..."(30), pueden mencionarse entre sus líneas de acción: Asegurar una conducta firme en los asuntos ecológicos de naturaleza mundial; suscribir, en foros internacionales, los convenios y protocolos necesarios para limitar la producción de

30. SEDESOL, Instituto Nacional de Ecología, Informe sobre el Desarrollo Mundial, p. 297.

sustancias que dañen el ambiente; regular el comercio de flora y fauna silvestres; proteger las áreas naturales en beneficio de los habitats del planeta.

México ha participado en la negociación, y es signatario de la gran mayoría de los convenios internacionales para la protección del medio ambiente a nivel multilateral con las diferentes agencias del sistema de Naciones Unidas y organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Organización Meteorológica Mundial (OMI), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Además de contar con un amplio programa de cooperación bilateral sobre la materia, con diversos países de todas las regiones del mundo.

Cabe destacar, que durante este sexenio México suscribió todos los convenios que se abrieron a firmar durante la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), la Declaración de Río, la Agenda 21, el Tratado sobre Bosques, la Convención sobre Biodiversidad y la Convención Marco sobre el Cambio climático, además de haber participado muy activamente tanto en las reuniones preparatorias, como en la propia Conferencia Cumbre.

Por otra parte, es importante también referirnos a la política nacional de México en materia de medio ambiente, por lo que

enunciaremos algunas consideraciones al respecto.

México es un país que padece índices graves de contaminación ambiental de toda clase y de degradación de sus recursos naturales. Su propia capital es una de las ciudades más contaminadas del mundo, además de adolecer del gran problema del crecimiento urbano desordenado y de consumir una gran cantidad de combustibles fósiles para el transporte, así como daños ecológicos irreversibles.

En este sentido el Gobierno de México implantó medidas preventivas para disminuir la contaminación, y se estableció la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente.

También se instaló una Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, se creó un Consejo Nacional Ciudadano encargado de vigilar la lucha por la preservación ambiental.

Desapareció la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), y en su lugar se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) como ya se mencionó anteriormente, que adquirió además de las funciones de la SEDUE otras funciones de otras áreas relacionadas con el desarrollo social, aparte de las de protección del medio ambiente, dándole así un ámbito de acción mucho más amplio.

En este sentido la política ambiental se vió fortalecida con la creación de dos organismos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social: "...el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente..."(*). El Instituto es responsable del diseño, aplicación y evaluación de políticas, instrumentos y programas de protección al medio ambiente, y la Procuraduría de la observancia y aplicación de la legislación ambiental.

La aplicación cada vez más efectiva y estricta de la legislación ambiental ha sido uno de los elementos más importantes de la política ambiental en nuestro país.

Otras medidas importantes han sido adoptadas en las áreas de conservación (por ejemplo, protección a la tortuga y a la mariposa monarca, y la creación de reservas ecológicas) y de contaminación del aire de la ciudad de México (por ejemplo, el cierre de la refinería de Pemex en Azcapozalco).

La decisión de cerrar dicha refinería fue en el mes de marzo de 1991, pese al descontento que generaría tal medida, no sólo entre los trabajadores de la refinería, sino también entre otros

* La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) fue creada en mayo de 1992. Anteriormente, las funciones del Instituto y de la Procuraduría estaban concentradas en la Subsecretaría de Ecología de la que fuera la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

grupos obreros e incluso entre toda la izquierda del país en general, estaba técnicamente bien fundamentada en términos de evitar mayor deterioro ambiental en toda la zona metropolitana. "... Lo más importante fue que además de disminuir la emisión de sustancias tóxicas en la ciudad de México, el cierre de la refinera trajo consigo importantes ventajas ambientales y urbanas colaterales ..." (31), por ejemplo, el enorme volumen de agua potable que consumía la refinera pudo ser recanalizado para ser aprovechado por las colonias vecinas de Azcapotzalco.

También se eliminaron los riesgos de contaminación de aguas y suelos que generaban en ese lugar las instalaciones de Pemex, así como los riesgos de explosiones y emanaciones de gases y vapores tóxicos. Siempre es mejor prevenir que remediar, pero en el caso de la contaminación ambiental, la prevención es por lo general la única opción que existe.

Si consideramos que sólo un año después del cierre de la refinera, explotó una parte importante de la ciudad de Guadalajara, en abril de 1992, por no haber prevenido el cierre de algunas instalaciones de Pemex, es posible concluir que de no haberse cerrado la refinera de Azcapotzalco, se hubiera mantenido una altísima probabilidad de que una explosión similar hubiera ocurrido también en la ciudad de México.

31. QUADRI, de la Torre, Gabriel, "Refinera de Azcapotzalco: si se puede", en Exámen, núm. 26, julio de 1991, p. 40.

Desde un punto de vista estrictamente político, el cierre de la refinería tuvo un gran éxito al demostrar que cuando se actúa bajo el amparo de una causa de evidente interés público, se puede vencer cualquier inercia burocrática, cualquier interés corporativo, y cualquier tipo de fundamentalismo inmovilista, ya sea de la derecha, o de la izquierda.

Desafortunadamente, no todos los instrumentos políticos de la contaminación ambiental tienen éxito ya que el costo de cerrar una industria privada tendría, un significado político distinto, y la globalización de los problemas ecológicos tenderá a restringir cada vez más la capacidad de los gobernantes de cada país del mundo para llevar a cabo acciones políticas de este tipo. Al respecto, en agosto de 1992, el presidente Salinas afirmó en una entrevista proambiental, International Wildlife que: "... Los mexicanos estamos comprometidos con la protección ambiental en beneficio de nosotros mismos, no por demandas de otros países que nunca se han preocupado por el bienestar de los mexicanos..." (32). Sin embargo, en términos realistas, la protección del medio ambiente es un problema que no podrá resolverse ya de manera unilateral, dada la tendencia planetaria hacia la globalización que se anuncia en los albores del siglo XXI.

En este sentido encontramos que durante 1992 el gobierno de Salinas de Gortari redobló esfuerzos para convecer, tanto al

32. El Nacional, 20 de agosto de 1992, primera plana.

gobierno estadounidense como a los grupos ecologistas en ese país, de que el problema de la protección al medio ambiente se estaba tomando en cuenta seriamente y adquiriría un lugar prioritario en la agenda de la política mexicana.

Así, al recibir el premio de la Dirigencia Mundial en la Conservación del Medio Ambiente, el presidente Salinas puso un notable énfasis en la consideración de cómo, "... para limpiar el aire de la ciudad de México, se invertían en 1991 más de 4000 millones de dólares, al mismo tiempo que el gobierno federal destinaba 300 000 millones de pesos a combatir la contaminación en la frontera con Estados Unidos..."(33). La política de protección al medio ambiente durante el gobierno salinista no podía quedar restringida a las acciones del Estado mexicano, sino que también hizo un esfuerzo por delegar tareas de control ambiental al sector privado, tanto nacional como extranjero, con el fin de elaborar normas ecológicas y auditorías ambientales, así, "... en octubre de 1992, se notificó que algunos consultores mexicanos, apoyados por firmas extranjeras, realizarían auditorías ambientales en diecisiete plantas de Pemex...(34), pese a estos esfuerzos, la crítica de diversos grupos ecologistas tanto mexicanos como estadounidenses, el gobierno mexicano, no cesó. "...Básicamente se consideraba que todos los esfuerzos en

33. La jornada, México, D.F., 9 de octubre de 1992, p. 6.

34. El Financiero, México, D.F., 28 de octubre de 1992, p. 23.

este sentido eran insuficientes ..." (35), ante tal situación la investigadora Blanca Torres detectó varios esfuerzos de los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá, que se enfocaron hacia la posibilidad de satisfacer las demandas de los grupos ecologistas, aun cuando esos esfuerzos no fueran idénticos:

"... Los representantes de los tres gobiernos procuraron, entonces, determinar el mínimo de disposiciones ambientales que se habrían de incluir en el TLCAN a fin de satisfacer a las organizaciones ambientalistas moderadas de Estados Unidos. A partir de lo que se sabe sobre estas negociaciones, podemos inferir que Canadá estuvo en general, más cerca de México en cuanto al rechazo a la aplicación extraterritorial de leyes ambientales. Por principio de cuentas, los miembros del TLCAN se comprometieron a impulsar el desarrollo sostenible y aplicar y administrar el tratado de manera compatible con la protección al medio ambiente. Entre las obligaciones específicas se establece que los convenios internacionales ratificados por las partes sobre especies en vías de extinción, sustancias que dañan la capa de ozono y desechos peligrosos, prevalecerán sobre disposiciones del TLCAN y que, en el futuro, algunos otros convenios multilaterales similares podrían tener la misma jerarquía..." (36). En resumen, todo lo anterior desembocó en los

35. Véase Blanca Torres, "La cuestión del medio ambiente en la agenda bilateral (1911-1992)", en Gustavo Vega (comp.), Anuario México-Estados Unidos-Canadá, 1991-1992, México, El Colegio de México, 1993, pp. 381-427.

36. Ibid., p. 423.

acuerdos paralelos del Tratado de Libre Comercio (TLC), a lo largo de 1993, se llevaron a cabo arduas negociaciones entre los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos, para concluir la elaboración de dichos acuerdos, satisfactorios a los intereses de las tres partes involucradas.

Los representantes del gobierno mexicano consideraron que, "...de cualquier modo, el TLC debería ser visto como un tratado comercial ecológico porque su acuerdo paralelo en materia ambiental asegura la protección de los tres países involucrados..." (37), ahora bien aunque la mayor parte de los recelos y sospechas sobre la ratificación del TLC, desde la perspectiva ambiental vinieron de grupos de presión estadounidenses, lo cierto es que la historia de la relación bilateral ha sido en este rubro negativa más bien para México y no para Estados Unidos, sobre todo por la gran contaminación que Estados Unidos produce con sus desechos industriales en ríos que llegan a Sonora y al valle de Mexicali. "...Algunas de las interrogantes planteadas en este tipo de cuestiones fueron parcialmente despejadas cuando el 14 de septiembre de 1993 se firmaron los acuerdos paralelos en materia laboral y ambiental entre México, Canadá y Estados Unidos..." (38), ya que el Banco Mundial anunció un préstamo "...de 3 millones de dólares a

37. El Nacional, México, D.F., 25 de septiembre de 1993, p. 25.

38. El Financiero, México, D.F., 14 de septiembre de 1993, primera plana.

México para la limpieza ambiental de su frontera con Estados Unidos. Dichos recursos de tal préstamo serían administrados por una agencia binacional denominada "Administración Ambiental Fronteriza", al mismo tiempo que se discutía la creación de un Fondo de Financiamiento Ambiental Fronterizo..."(39). La creación potencial de ambos organismos de cooperación bilateral en materia ambiental, se inscribió en el ámbito de los acuerdos paralelos al TLC en donde se prevé la creación de una Comisión para la Cooperación Ambiental, la cual tendría, entre sus tareas, la supervisión del cumplimiento de las leyes ambientales en toda la región de América del Norte. El acuerdo paralelo también obliga a cada parte a realizar inspecciones y auditorías ambientales, dar a conocer información sobre el cumplimiento, así como establecer multas y sanciones a aquellas empresas que no cumplan las exigencias de las nuevas leyes ambientales.

Tal parece que, aun cuando los acuerdos paralelos al TLC han logrado generar mecanismos de concertación internacional sin precedente para la protección del medio ambiente, el gran reto está todavía por delante y rebasa el nivel de la relación bilateral. En un orden globalizado se vislumbra como imprescindible un cartel ecológico capaz de actuar en beneficio no sólo de un país o de una región, sino que al proteger el medio ambiente, estaría ayudando a todo un hemisferio y con ello al planeta en general.

39. El Nacional, México, D.F., 25 de septiembre de 1993, p. 5.

Esto aparentemente utópico, podría llegar a ser el tipo de organización natural para hacer frente a los desafíos del próximo milenio.

Por último para concluir este capítulo dedicado a la política ambiental salinista, me gustaría resumirla en el lema que lo caracterizó durante la Cumbre de Rio de Janeiro, la cual se analizará más ampliamente en el siguiente capítulo: "ni desarrollo contaminante ni ecologismo estéril sino cooperación para un desarrollo global, tanto económico como ecológico".

C A P I T U L O - I V

LA POLITICA AMBIENTAL SALINISTA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

IV. LA POLITICA AMBIENTAL SALINISTA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

1. LA CUMBRE DE RIO.

La participación de México en los foros internacionales y en los acuerdos relativos al medio ambiente ha sido muy activa. Nuestro país está consciente de que la destrucción de la capa de ozono, la depredación de la diversidad biológica y el cambio climático son problemas que afectan a la humanidad entera, sin excepción.

También está consciente de que sólo a través de la cooperación internacional se podrá hacer frente a dichos problemas. Incluso en su propio Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 promueve "...un proceso de cooperación internacional, en el que las naciones trabajen con el objetivo común de proteger el ambiente y los recursos naturales del planeta..."(1). Entre sus líneas de acción pueden mencionarse las siguientes:

Asegurar una conducta firme en los asuntos ecológicos de naturaleza mundial; suscribir, en foros internacionales, los convenios y protocolos necesarios para limitar la producción que dañen el ambiente; regular el comercio de flora y fauna silvestres, así como proteger las áreas naturales en beneficio de los habitats del planeta.

1. SEDESOL, Instituto Nacional de Ecología, Informe sobre el Desarrollo Mundial, p. 297.

En este sentido la actuación de México en los foros internacionales relativos al medio ambiente, ha sido la misma que caracteriza a los países en vías de desarrollo, sin embargo existen algunos principios de los cuales México ha sido su principal promotor y que representan los puntos principales de su política exterior en materia de medio ambiente:

"... Nuestro país sustenta que debe existir una conciencia en torno al deterioro ecológico global que es un problema común a toda la humanidad, pero que las responsabilidades deben ser diferenciadas en su respuesta, por lo que "el que contamina paga". Los principios de precaución y evaluación del impacto ambiental en respuesta a los problemas futuros que pueda presentar el fenómeno, aún y cuando no se tenga la precisión de sus impactos. Busca una respuesta internacional ante el problema en lugar de esperar a que la respuesta efectiva se dé demasiado tarde. En este sentido, promueve la idea de la transferencia de tecnología, asistencia técnica, libre acceso a la información científica, transferencia de recursos monetarios y alternativas de financiamiento exclusivamente para cuestiones atmosféricas.

También aduce que la cooperación internacional debe sustentarse en el principio de soberanía y los acuerdos que se tomen deben respetar la diferencia entre las acciones de orden nacional y las que demanda la cooperación internacional..."(2). Aparte, también

2. "Ni Desarrollo Contaminante, Ni Ecologismo Estéril: CSG.", en La Jornada, México, D.F., 13 de junio 1992, p. 1.

en las propuestas y discursos de México se reflejó la idea del impulso del desarrollo sustentable, y la importancia que deben darse a los recursos naturales, como se mencionó en el capítulo anterior en razón de la economía internacional que prevalece.

En base a lo anterior, en el presente inciso se pretende analizar la participación de México dentro de la Cumbre de Río, ya que este acontecimiento fue sumamente relevante en materia ambiental, durante el período Salinista.

Como punto de partida, es importante señalar que nuestro país padece índices graves de contaminación ambiental de toda clase y de degradación de sus recursos naturales. Su propia capital es una de las ciudades más contaminadas del Mundo, además de adolecer del gran problema del crecimiento urbano desordenado y de consumir una gran cantidad de combustibles fósiles para el transporte; así como daños ecológicos irreversibles.

En este sentido, a raíz de que los problemas ambientales comenzaron a tomar dimensiones alarmantes, y que el tema del medio ambiente empezó a ponerse de moda a nivel internacional, el Gobierno de México hubo implantado medidas preventivas para disminuir la contaminación, y se estableció la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente, la cual se analizará en el inciso tres de este capítulo; aparte la Cumbre de la Tierra sirvió de marco para que se expusieran y reforzaran los principios que México defiende en materia ambiental.

A continuación se presenta el análisis de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también conocida como "Cumbre de la Tierra", la cual fue celebrada en Río de Janeiro, Brasil, del 3 al 14 de junio de 1992.

En dicha Conferencia se reunió a más de 170 países con el objetivo de plantear los problemas más graves del deterioro ambiental del planeta y buscar soluciones para preservar la vida en el mismo.

Sin duda, esto reflejó el grado de preocupación que el deterioro del medio ambiente ha alcanzado en los ámbitos del poder y la investigación, sin embargo, el comportamiento tradicional de los países industrializados y de los grandes consorcios transnacionales del planeta en esta materia, no abrieron al optimismo.

Durante el proceso preparatorio de la Conferencia, a través de todas las reuniones que se realizaron para intentar concretar acuerdos, la estructura de las negociaciones se llevó a cabo bajo un marco tradicional dentro del Sistema de las Naciones Unidas, sin que se lograran superar los patrones conceptuales y de conducta internacional característicos de otros procesos de negociación anteriores, en donde los países en vías de desarrollo y los países desarrollados no lograron hacer compatibles sus objetivos.

En la Conferencia, las naciones industrializadas y los países

en vías de desarrollo tendieron a reprocharse mutuamente el no responsabilizarse ni de la creciente y agravante generación de los problemas ambientales, ni de asumir los costos para su solución. Muchas delegaciones de la reunión criticaron a Estados Unidos por lo que llamaron su abdicación de liderazgo en la solución a los problemas ambientales, lo cual no sería más que un reflejo de un conflicto latente mucho más amplio, constituido por las diferentes perspectivas de un Occidente desarrollado que prefirió poner énfasis en los problemas globales del deterioro ambiental, frente a la preocupación fundamental de los países en desarrollo sobre cómo cuidar el medio ambiente sin descuidar las urgentes necesidades del crecimiento y el desarrollo económico.

La Conferencia de las Naciones sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se convirtió en un centro de controversia y de una gran cantidad de críticas en su gran mayoría muy negativas debido a la falta de compromisos por parte de los países desarrollados.

La cumbre todavía no terminaba y ya se habían puesto en entredicho el alcance de los compromisos, y esto debido a que se fueron dando de tal forma las cosas, que mucho de lo que se buscaba en un principio quedó únicamente en generalidades.

Hubo declaraciones tales como : "... Rio era simplemente una sesión para la oratoria o un escenario en el que los políticos podían lucirse, y que sus discursos nunca se reflejan en hechos concretos, o en el mejor de los casos se trata de suscribir textos de contenido abstracto, sujetos a múltiples

interpretaciones que a nadie y a nada obligan..."(3), y como ésta, una serie de afirmaciones nada favorables emitidas no únicamente por las organizaciones no gubernamentales y de postura no oficial, sino por los propios delegados y participantes a nivel oficial.

Inclusive, el propio Maurice Strong, Secretario de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, admitió que: "... los compromisos no fueron suficientes, no se fijaron metas ni calendarios y, sobre todo, no hubo acuerdo sobre la forma de financiar el desarrollo sostenido, base para la preservación ecológica, y que las medidas adoptadas no están a la altura de las necesidades..."(4), lo anterior fue debido a que la controversia entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo estuvo presente en todo momento, a sólo unas cuantas horas de haber comenzado la Conferencia, Maurice Strong tuvo que moderar enfrentamientos crecientes entre desarrollados y subdesarrollados que amenazaron la firma de los acuerdos.

Todas las cuestiones a tratar fueron muy polémicas, no únicamente hubo enfrentamientos entre países desarrollados y en vías de desarrollo, sino también entre los propios países desarrollados.

La Cumbre de la Tierra se convirtió en un escenario donde los intereses políticos y económicos de muchos de los Estados

3. DPA, REUTER, NOTIMEX, AP: Acusa Greenpeace a Transnacionales de Causar graves daños al ambiente, en El Nacional, México, D.F., 27 de mayo 1992, p. 20.

participantes e incluso de organismos internacionales como la Agencia Internacional de Energía Atómica y el Banco Mundial se comportaron como si se tratara únicamente de un juego de negociación, donde no existiera de por medio ningún asunto importante.

El hecho de que Estados Unidos se negara a la firma de la Convención sobre Biodiversidad bajo un gran número de pretextos y propuestas contradictorios que utilizó únicamente como un disfraz para no cumplir con las obligaciones estipuladas en los documentos que originalmente se habían propuesto, fue uno de los puntos clave para demostrar el abismo que existe en tratar de comprometerse a yudar a los países del Tercer Mundo y lograr un desarrollo sostenido global. Aunque no fue exclusividad de Estados Unidos, varias de las naciones desarrolladas tampoco estuvieron dispuestas en un principio a firmar la Convención sobre Biodiversidad, de ahí la gran controversia.

Otro punto a ese respecto, fueron las expectativas que se tuvieron sobre lo que podrían ofrecer países como Alemania, Suiza, Canadá y algunos nórdicos para compensar la significativa ausencia de Estados Unidos dentro del esquema del desarrollo sustentable en favor de los países en vías de desarrollo.

La Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el

4. RODRIGUEZ, Luis Alberto: En Río, insuficientes compromisos; ausencia de metas y calendarización, en La Jornada, México, D.F., Año Ocho, No. 2784, 15 junio 1992, p.40.

Desarrollo logró reunir a tantos, ya que desde aproximadamente dos años atrás, se dio una verdadera movilización de grupos sociales de muy diversos tipos, que tomaron la discusión como una oportunidad de influir en la forma en la que la humanidad asume sus vínculos con la Tierra. Los dos ejes de la Cumbre: ambiente y desarrollo se fundieron en la idea del desarrollo sustentable y aglutinaron muchos elementos políticos, culturales y científicos. Pero sobre todo políticos, la lucha en torno de la soberanía o el control de las materias primas de cada país productor surgió con base en la visión de defensa del ambiente.

Después de la caída del bloque comunista y de los cambios tan profundos que ello significó en las relaciones de poder y la política internacional, surgieron una serie de temas que aunque desde hace tiempo estaban presentes y representaban problemas importantes para toda la humanidad, no se habían tomado en consideración en la agenda internacional, y uno de esos temas es el medio ambiente. Asimismo, de toda esa serie de tópicos en las nuevas relaciones de poder (defensa de los derechos humanos, combate al narcotráfico, los flujos migratorios, los problemas étnicos y la democracia) consideramos que uno de los más politizados es precisamente el del Medio Ambiente.

Otra de las características de los cambios ocurridos en la correlación de fuerzas económicas a nivel internacional es la globalización, y los países industrializados implican ese carácter global a los problemas ambientales con el propósito de

diluir sus grandes responsabilidades en este campo en un marco mundial y, sobre esta base, exigir concesiones onerosas al Tercer Mundo.

Casualmente, debido a la gran politización que se le ha dado, el principal obstáculo para la realización de medidas ambientales internacionales son las divisiones entre los países desarrollados y países subdesarrollados.

En este sentido, otro de los puntos que permitieron ver lo politizado de la Cumbre de la Tierra y del tema en sí, fue que la mayoría de los países participantes tomaron el foro para hablar de cuestiones meramente políticas y de conflictos regionales y locales, culpándose unos a otros, sin que esto tuviera que ver en lo más mínimo con la preservación del medio ambiente y el desarrollo, y en lugar de mostrar algún interés en el tema, sólo se mostraron posturas antiecológicas.

Dentro de este marco, cómo puede pensarse en elaborar un Convenio que en lugar de que sea benéfico para toda la humanidad, lo sea únicamente para unos cuantos, y si no es así, entonces no se lleva a cabo o no se firma, o se modifica, y tales fueron los casos de los documentos emanados de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo.

En la Cumbre, los países desarrollados fueron quienes buscaron definir y detallar con precisión los productos de la Conferencia, mientras que los países en desarrollo mantuvieron posturas de

confrontación y búsqueda de apoyo.

Por lo tanto, las disposiciones existentes que se han esbozado a nivel internacional para preservar el medio ambiente y lograr un desarrollo sostenible serán eficaces solamente en la medida en que se apliquen con efectividad y sin poner de por medio ninguna clase de interés político o económico y se piense en el beneficio de todo el planeta y sobre todo de las generaciones futuras, es decir con una firme voluntad política para llevar a cabo una cooperación internacional efectiva.

A pesar de lo señalado anteriormente confiamos que la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo tenga a largo plazo resultados importantes y logre los objetivos que se propuso y no tenga por el contrario como único triunfo "... haber dado la misma tribuna a los que han sido junto con sus pueblos, tan desigualmente tratados ..." (5). Asimismo que tampoco sea como muchas otras reuniones de alto nivel un foro cuyos compromisos sólo se cumplen a medias o simplemente no se realizan nunca. No se deben esperar otros 20 años para realizar otra Reunión sobre medio ambiente y ver que los planes de acción no funcionaron, porque entonces ya no será posible rectificar la falta de compromisos colectivos y la conducta depredadora que se ha hecho del hábitat mundial.

Las recomendaciones de las que tanto se han hablado en los foros

5. GALLEGOS, Elena: Pasará mucho tiempo antes de que se cumplan las demandas lanzadas en la Cumbre de Río: ecologistas, en La Jornada, México, D.F., Año Ocho, no. 2782, 13 junio 1992, p. 34.

internacionales para evitar los problemas ambientales globales, tales, como la eficiencia energética, la búsqueda de alternativas de energía, la preservación de los bosques, deben considerarse otras cuestiones muy importantes para poder lograr un desarrollo sustentable a nivel global, pero principalmente en los países en vías de desarrollo. "... La dependencia tecnológica prevaleciente aparece como una de las facetas de dependencia cultural que internaliza criterios de valor y formas de pensamiento que crean la ilusión de que existen criterios absolutos de progreso tecnológico viables urbi et orbe. Impide comprender la necesidad de pensar su propio desarrollo y de buscar tecnologías apropiadas. y una manera de evitar esto, es llevando a cabo un autovalimiento tecnológico..."(6), es decir la concepción de tecnologías adecuadas originales.

"... Las experiencias concretas de mal desarrollo permiten definir a contrario, las normas generales del desarrollo: éste debe ser endógeno, debe estar basado en la lógica de las necesidades (y no de la producción en tanto producción), abierto a las modificaciones institucionales y buscando la armonía con la naturaleza..."(7). Asimismo, la gestión de la calidad del medio ambiente debiera dar lugar a acciones genuinas de participación, siempre y cuando los errores de los proyectos de desarrollo de la comunidad sean cuidadosamente estudiados, con el fin de que no produzcan las mismas equivocaciones.

6. SACHS, Ignacy, "Ecodesarrollo: Desarrollo sin Destrucción", México, El Colegio de México, Méx., 1982, p. 70.

7. Ibid., p. 68.

Esa forma en que podría logarse un desarrollo sostenido en las naciones en vías de desarrollo, deben buscarse "...soluciones susceptibles de armonizar los objetivos sociales, económicos y ecológicos mediante una valorización de los recursos específicos de cada ecosistema en vistas de la satisfacción de las necesidades concretas y socialmente legítimas de las poblaciones..."(8). el medio ambiente aparecerá así como un potencial de recursos susceptibles de poder ser usados por el hombre, a condición de encontrar formas ecológicamente viables para su explotación.

Un elemento importante es también que el autovalimiento colectivo del que hemos hablado para los países en vías de desarrollo debe pasar forzosamente por la creación de una red eficaz Subdesarrollados-Subdesarrollados de cooperación científica y tecnológica. En ese sentido, es interesante la propuesta del gobierno cubano de la Cumbre de Río, en el sentido de "... crear un foro permanente del Sur sobre protección y conservación de la biodiversidad y sobre el acceso al desarrollo de las tecnologías en el cual se implementen mecanismos de consulta y conciliación de ideas y proyecciones; un sistema común de protección legal sobre los recursos genéticos, acceso a las biotecnologías desarrolladas a partir de los recursos genéticos aportados, y asesoría en la esfera científica..."(9). Por otra parte, sabemos

8. Ibid., p. 70.

9. CASTRO, Fidel: Discurso del Gobierno Cubano en la Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro, junio 1992, Suplemento Especial de la Revista Siempre, p. XI.

lo que el desarrollo armamentista implica, la industria militar es de las más contaminantes en el mundo, y la que más recursos requiere, no es posible seguir manteniendo el desarrollo armamentista a costa del medio ambiente y de los países en vías de desarrollo.

Por lo tanto, sólo en la medida en que se reconozca la esencia de los problemas ambientales; se dé una alta prioridad a los recursos naturales; se tome una verdadera conciencia ecológica; y se lleve a cabo una cooperación internacional efectiva, se logrará ir dando solución a la crisis ambiental del planeta.

El 12 de junio, durante su participación, el presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, defendió una posición de conciliación integradora al proponer ampliar la noción del desarrollo sustentable con la visión conceptual de un desarrollo global. El presidente Salinas instó así, "... a evitar que en el camino de la protección ecológica lo único sustentable sea el subdesarrollo o la pauperización. Tan necesario es desechar el desarrollo contaminante, dijo, como el ecologismo estéril. Con lo que la propuesta mexicana quedó encarnada en un llamado a ampliar el apoyo internacional al crecimiento ecológicamente responsable de los países en desarrollo, puesto que desarrollo y protección del medio ambiente no son excluyentes ni antagónicos, sino más bien complementarios, siempre y cuando se promueva la tecnología que permita la armonía entre un mayor crecimiento económico y una

adecuada protección ambiental..."(10). La propuesta mexicana es clara y atractiva en el plano declarativo, pero presenta, evidentemente, muchas dificultades: cuando se plantea la forma concreta de ponerla en práctica, sobre todo en países como México donde los desafíos ambientales son complejos y de muy diversa naturaleza. Así, resulta útil distinguir entre dos tipos de deterioro ambiental: el asociado con el crecimiento económico acelerado y el asociado no tanto con el crecimiento, sino con la contaminación generada por la pobreza. En México coexisten áreas de gran desarrollo económico con áreas pobres; sectores opulentos rodeados de cinturones de miseria donde los patrones de consumo en los dos ámbitos afectan de diversa manera el medio ambiente.

El crecimiento económico y el desarrollo de industrias extractivas, tales como el petróleo, generan fuertes presiones y tensiones sobre el ambiente, tanto por los flujos de desperdicio asociados con altos niveles de producción y consumo, como por los residuos creados por los hábitos y patrones de consumo de sectores y regiones pobres del país. Los altos niveles de actividad económica implican también altas tasas de extracción de recursos naturales como el petróleo, bosques, pesca y agricultura.

La actividad extractiva origina una presión directa sobre el ambiente, por ejemplo por medio de las deforestaciones y los

10. El Nacional, 20 de agosto de 1992, p. 6.

derrames y explosiones de petróleo y gases, así como por la destrucción de ecosistemas, tal y como ocurrió en Tabasco durante el periodo gubernamental de José López Portillo (1976-1982).

A pesar de todo lo anterior, podemos rescatar situaciones importantes que se desprendieron de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), la cual constituye una importante estrategia de desarrollo ecológicamente responsable para el próximo siglo.

La CNUMAD produjo dos importantes tratados: 1) una convención sobre el cambio climático para ayudar a debilitar la amenaza del calentamiento global y 2) una convención de diversidad biológica, para ayudar a preservar el número y distribución de las especies del mundo.

Unos 36 países han ratificado la Convención de cambio climático de los 166 que han firmado. Estos países, incluyendo tres de los más grandes emisores actuales o futuros de gases - Estados Unidos, China y Japón- están comprometidos a elaborar planes en el plazo de un año para reducir el efecto de invernadero. A la larga la convención se convertirá en una legislación internacional cuando 50 hayan presentado su ratificación.

La Convención de Biodiversidad ha sido firmada por 168 países, de los cuales 20 han ratificado, incluyendo solamente cuatro que son particularmente ricas en especies: México, China, Perú y

Ecuador. El tratado necesita aún de otras nueve ratificaciones antes de que pueda aplicarse.

Además de las dos importantes convenciones, un grupo de medidas más amplias, fueron acordadas en Río: una declaración de propósitos para bosques, una declaración de principios ecológicos, y el plan de Acción de Agenda 21, un plan de 800 páginas para el logro de un desarrollo sostenible.

La Agenda 21 es el principal documento de la CNUMAD. En este documento se vuelcan las recomendaciones y proyectos de programas y acciones que hay que emprender para mejorar el ambiente: "...Si se integran las preocupaciones relativas al ambiente y al desarrollo, la humanidad podrá enfrentar la perpetuación de las disparidades entre las naciones y, dentro de ellas, el agravamiento de la pobreza, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo por el empeoramiento de los ecosistemas..."(11). El documento pasa revista a la situación mundial y establece formas concretas y eficientes para el desarrollo sostenible: "...El logro de un desarrollo sostenible exigirá una producción eficiente y cambios en las modalidades de consumo a fin de utilizar los recursos en forma óptima y reducir al mínimo los desperdicios ..." (12), señala y sugiere que se reorienten los estilos de desarrollo de las sociedades industrializadas, que han sido imitados en gran parte del mundo en desarrollo.

11. "Dependemos menos de medios finitos del orbe": Agenda 21, en Excelsior, México, D. F., 15 de junio de 1992, p. 1.

12. Ibid.

Esos cambios en las modalidades de consumo, sin embargo, obligan a que los países en desarrollo tengan acceso a la tecnología mejorada y a otro tipo de asistencia de las naciones desarrolladas. Los esfuerzos de los gobiernos y de la misma sociedad - advierte la Agenda 21 - deben hacer que se formulen nuevos conceptos de la riqueza y la prosperidad utilizando estilos y formas de vida que dependan menos de los recursos finitos de la Tierra y que estén más en consonancia con su capacidad de sostenimiento.

Igualmente, la Agenda 21 analiza la situación de la deuda externa: En buena parte de los países en desarrollo la reactivación económica no podrá concretarse a menos que se dé cuanto antes una solución a los problemas del endeudamiento externo. El pago de los servicios de la deuda ha sido un factor importante del estancamiento económico de los países en desarrollo.

Otra de las preocupaciones básicas de la Agenda 21 es el problema de acumulación de los residuos y desechos. Por lo que recomienda las siguientes medidas básicas: 1) el fomento del reciclaje tanto en el procesamiento industrial como en lo que atañe al consumidor; 2) la reducción del material innecesario de envase y embalaje; y 3) el fomento de la introducción de productos más racionales desde el punto de vista ecológico. Asimismo, sugiere que se den a conocer al consumidor y al productor el costo ecológico que representa el consumo de energía, materiales y

recursos naturales, además de la generación de desechos. Sólo de esta forma, advierte, se podrán lograr cambios significativos en las modalidades de consumo y producción.

El problema del incremento de la población es otro de los puntos que trata la Agenda 21: "... Hay una relación sinérgica entre las tendencias y los factores demográficos y el desarrollo sostenible, la combinación del crecimiento de la población mundial con formas de producción y consumo que danan el ambiente causa presiones cada vez más graves sobre la capacidad del planeta para sustentar la vida..."(13). La Agenda 21 plantea básicamente la necesidad de desarrollar estrategias para atenuar tanto el efecto adverso de las actividades humanas sobre el ambiente como el efecto adverso de las modificaciones en ese mismo medio sobre las poblaciones humanas.

La trascendencia de Río hasta el momento se puede resumir en la siguiente cita:

"...al reunir a los ministros de más de 100 países, se estableció el principio de que varios asuntos ecológicos son globales y urgentes, lo que requiere de la cooperación internacional al nivel gubernamental más alto. Río demandó soluciones a largo plazo para problemas a largo plazo, pero tanto sus partidarios como críticos desean saber cuánto deberán esperar. Río ofrece inspiración para afrontar los problemas ecológicos del planeta,

13. "Cumbre de la Tierra: la esperanza y el escepticismo", en La Jornada, México, D.F., 8 de junio de 1992, p. 1.

pero aún no ha producido soluciones..."(14). La cooperación internacional debe basarse en los instrumentos jurídicos internacionales que existen en el área de medio ambiente, reforzándolos, de conformidad con las reglas de derecho internacional en aquellos puntos que sean ambiguos o débiles, con el objeto de que sean acordes a la realidad ambiental del mundo.

Otra cuestión muy importante, es la voluntad política que deben tener los gobiernos de todos los países para que la cooperación sea efectiva. La sociedad internacional debiera dirigirse hacia un orden internacional más justo, en el cual las reglas del comercio y las relaciones de poder sean más equitativas y exista una redistribucción de los recursos más justa.

Para los cual deben reforzarse los organismos del medio Ambiente y desarrollo, dándoles más impulso y la importancia que ameritan, asimismo los organismos financieros deben democratizarse y revisar sus políticas de financiamiento.

2. CONVENIO DE BASILEA SOBRE EL MOVIMIENTO TRANSFRONTERIZO DE RESIDUOS PELIGROSOS.

Un aspecto que debe tenerse presente al considerar las acciones que repercuten negativamente en el medio ambiente son las implicaciones de la generación de los residuos peligrosos, y

14. "La junta de Río no logra concretar soluciones reales. La recesión retrasa políticas ambientales", en Excelsior, junio 29, 1993, p. 1.

es que nuestro planeta es un espacio cerrado con dimensiones fijas y capacidades limitadas de asimilación, de manera que todos los contaminantes y residuos que se vierte al ambiente permanezcan de una u otra forma en él, a pesar de que al ser transportados por el agua o el aire pudiéramos perderlos de vista.

Contrariamente a los malos hábitos de los seres humanos, la naturaleza funciona a través de ciclos en los cuales la materia orgánica atraviesa por procesos de decaimiento, degradación y reutilización como fuente de energía y alimento, dado lo cual no se generan residuos y todo se aprovecha.

Los residuos peligrosos interactúan con los distintos elementos que conforman el ambiente, tanto bióticos como abióticos, lo que ocasiona efectos ecotóxicos o de otra índole.

Se consideran ecotóxicas aquellas sustancias o residuos que provocan en el momento de su liberación, o posteriormente a ella, impactos adversos a los ecosistemas (inmediatos o diferidos) por sus efectos tóxicos sobre los sistemas bióticos; algunos de ellos derivados de su bioacumulación.

La vulnerabilidad de los ecosistemas a los efectos nocivos de los residuos peligrosos varía de acuerdo con sus características.

Por tal razón, es preciso tomar en consideración que las áreas en las que se depositan corresponden a zonas áridas, templadas,

tropicales secas o húmedas, pues cada una de ellas y los ecosistemas que las conforman serán afectados de distinta manera.

Aún cuando no se cuenta con inventarios precisos al respecto, se calcula que en el mundo se generan anualmente alrededor de 350 a 400 millones de toneladas (ton) de residuos peligrosos. Una gran parte de ellos proviene de industrias que contribuyen en forma importante a la economía de las sociedades industriales. Entre ellas están las industrias metalúrgicas del hierro y del acero o de metales no ferrosos y la industria química. Se suman otras fuentes, como las actividades agrícolas, generadoras de residuos de plaguicidas, las extractivas (por ejemplo mineras y petroleras) y las de servicios (como los talleres automotrices que desechan aceites gastados).

La peligrosidad de tales residuos depende de su composición, ya que en la mayor parte de los casos se trata de mezclas complejas que contienen diversos tipos de sustancias. De ahí la importancia de contar con métodos analíticos que permitan realizar su caracterización.

Cabe señalar que en el comercio existen más de 100 000 sustancias, y que sólo para un número reducido de ellas se cuenta con información acerca de sus propiedades físico-químicas, su toxicidad y biodegradabilidad, aspectos que definen su peligrosidad para la salud humana y el ambiente.

Es en función de esas propiedades y de la forma en que se presentan los residuos, que se puede determinar su peligrosidad.

Las implicaciones de la disposición inadecuada de los residuos peligrosos para la salud y el bienestar público, así como para el ambiente, han quedado ampliamente evidenciadas por sucesos que pusieron de relieve que es más costoso remediar que prevenir.

Tal es el caso de los episodios de intoxicación por mercurio y cadmio acaecido en Japón, en los que grupos de individuos que ingirieron alimentos contaminados con residuos industriales y mineros sufrieron graves problemas de salud que llevaron a algunos a la muerte.

A continuación se muestra un cuadro con Ejemplos claros de exposición de poblaciones a confinamientos no controlados de residuos industriales. (Ver cuadro 1.)

Cuadro 1

| Año | Lugar | Causa | Metal | Consecuencias |
|------|-------|---|---------------|---|
| 1953 | Japón | Descargas de Hg en la bahía de Minamata | Metilmercurio | En 83 adultos y 40 recién nacidos Intoxicación crónica que afec- sistema nervioso central. |
| 1960 | Japón | Descargas de Cd, Pb y Zn | Zn Cd | Intoxicación por beber en un río cercano. |

Fuente: ORTIZ MONASTERIO, F., et al. "Manejo de desechos Industriales en México", Fundación Universo XXI, México, 1987.

También son conocidos los impactos económicos que ocasionó la evacuación e indemnización de residentes de dos comunidades asentadas en áreas en las que se construyeron y abandonaron entierros de residuos químicos industriales.

En Love Canal, Nueva York, Estados Unidos, el presupuesto asignado por el gobierno para la limpieza del lugar ascendió aproximadamente a "... 500 millones de dólares; mientras que en Lekkekerk, Países Bajos, se estima que se gastaron cerca de 70 millones de dólares para limpiar el sitio afectado..."(15). (Ver cuadro 2).

Cuadro 2.

| Periodo de | Sitio | Residuos | Año | Cosecuencias |
|------------|-----------------------------|--------------------------------|------|---|
| 1920-1953 | Love Canal, N.Y. E. U. | Compuestos orgánicos | 1978 | Bajo peso al nacer y menor desarrollo físico |
| 1940-1977 | New Bedford, Massachusetts, | Bifenilos policlorados (BPC's) | 1983 | Niveles sanguíneos de BPC's |
| 1970-1976 | Lekkekerk, Países Bajos. | Soventes orgánicos, metales. | 1980 | Niveles sanguíneos de hidrocarburos aromáticos. |

Fuente: Ortiz, F., et al., "Manejo de los desechos idnustriales en México", Universo XXI, México, 1987.

15. Love Canal: "A Chronology of Events that Shaped a Movement, 1980. Citizens Clearinghouse for Hazardous Waste Inc. New York Times, June 8, 1980, United Estates.

Dichos sucesos fueron ampliamente difundidos por los medios de comunicación y, junto con los accidentes químicos acaecidos en Seveso, Italia, y Bophal, India, contribuyeron a desarrollar una actitud negativa por parte de las comunidades hacia el establecimiento y operación de instalaciones peligrosas en sus localidades.

Esta posición es conocida como el síndrome de "no en mi patio trasero" (NIMBY, por sus iniciales en inglés), ha tenido su equivalente en la actitud de funcionarios públicos temerosos de las repercusiones de sus decisiones, quienes se niegan a firmar autorizaciones para construir u operar tales instalaciones o plantas para el tratamiento y disposición final de residuos peligrosos.

Las actitudes antes descritas no sólo están consideradas como contrarias al desarrollo de las economías nacionales, sino que además son peligrosas, en la medida en que impiden establecer la infraestructura inadecuada de éstos, lo que incrementa los riesgos.

Por lo anterior se ha respondido al problema citado con la elaboración y desarrollo de legislaciones y estrategias que permitan dar acceso a la información a las comunidades, en forma tal que éstas puedan establecer juicios fundamentados y tomar parte en la planeación sobre el sitio de asentamiento de las instalaciones de tratamiento de residuos, así como estar al

tanto de las medidas de seguridad y emergencia implantadas en dichas instalaciones, lo cual se explicará ampliamente en los siguientes incisos de este trabajo.

Un problema adicional y de amplias repercusiones fue el descubrimiento en Francia, de residuos peligrosos provenientes de la limpieza del sitio en el que ocurrió el accidente químico en Seveso, Italia.

Asimismo, cuasaron impacto las noticias divulgadas por los periódicos acerca de barcos que zarparon de Estados Unidos de América y de Europa, buscando desembarcar residuo peligrosos en países en vías de desarrollo, y que tuvieron que retornar su carga al lugar de origen ante el rechazo generalizado de los países que habían establecido contacto para solicitar su admisión en su territorio.

En respuesta a tales prácticas se han establecido convenios binacionales y multinacionales diversos para regular el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos, entre los que destaca el Convenio de Basilea, y que alrededor de 90 países han determinado prohibir la importación de tales residuos.

Como ya se mencionó, la preocupación por el movimiento transfronterizo y la disposición final de los residuos peligrosos llevó a establecer el Convenio de Basilea en 1989, el cual persigue los siguientes objetivos:

"... Asegurar que la generación de residuos peligrosos se reduzca

al mínimo.

Disponer de los residuos peligrosos en el país en el que se generan, en la medida de lo posible.

Mejor control en importaciones y exportaciones.

Prohibir los embarques de residuos peligrosos hacia países que carezcan de capacidad legal, administrativa y técnica para manejar y disponer de ellos de manera ambientalmente idónea.

Cooperar en el intercambio de información, transferencia tecnológica y armonización de normas códigos y lineamientos..."(16). El Convenio de Basilea fue ratificado por veinte países : Arabia Saudita, Argentina, Australia, China, Checoslovaquia, El Salvador, Finlandia, Francia, Hungría, Jordania, Panamá, Rumanía, Siria, Suecia, Suiza y Uruguay.

Dicho Convenio entro en vigor el 5 de mayo de 1992. Los países que lo ratificaron sólo pueden negociar sus residuos peligrosos con otras de las Partes del Convenio.

La única excepción se aplica al caso de los acuerdos bilaterales establecidos con socios comerciales que incluyen esta materia.

En el Artículo 11 del Convenio se permite a las Partes establecer tales convenios bilaterales en la medida en que éstas especifiquen el manejo ambientalmente respetuoso de los residuos peligrosos: "... Las Partes podrán concertar acuerdos o arreglos

16. United Nations Environment Programme. 1990. Basel Convention on the Control, of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal.Final Act.

bilaterales, multilaterales o regionales sobre el movimiento transfronterizo de los desechos, con Partes o con Estados que no sean Partes siempre que dichos acuerdos o arreglos no menoscaben el manejo ambientalmente racional de los desechos peligrosos y otros desechos que estipula el presente Convenio..."(17). En este sentido dicha Convención decepcionó a muchos delegados de países menos industrializados, quienes habían propuesto que por lo menos la Convención debía prohibir las exportaciones de desechos de los países industrializados a los menos industrializados. Sin embargo, lo que resultó fue un tratado minimalista el cual fracasa en prohibir las exportaciones de residuos peligrosos a cualquier área del globo excepto a la Antártida.

En lugar de prohibir, al elaborar procedimientos para regular el comercio de desechos, la Convención legaliza lo que debería considerarse como terrorismo tóxico.

El tráfico internacional de desechos peligrosos produce una serie de graves efectos ambientales y en la salud, que se pueden representar por problemas en el transporte, recuperación y generación de otros desechos que finalmente se quedan en el país receptor.

En un escenario internacional donde aumentan las restricciones para la exportación de desechos peligrosos a nivel nacional e

17. DIARIO OFICIAL, SRE., "Decreto promulgatorio del Convenio de Basilea sobre el Control de los movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación", México, D.F., 9 de agosto 1991, p. 29.

internacional, México puede ocupar una posición de destinatario final, recibiendo en el futuro una mayor cantidad y variedad de desechos peligrosos, provenientes de los principales países generadores a nivel mundial, bajo el pretexto de su reuso o recuperación.

Desde hace varios años, el tráfico internacional de desechos peligrosos se realiza, en su mayoría, bajo el pretexto de diversas formas de recuperación o reuso de materiales secundarios, argumentando que puede incluso representar algunas ventajas ambientales y ser fuente de empleo para los países receptores. (Ver cuadro 3)

Cuadro 3

ENVIOS DE DESCHOS PELIGROSOS A PAISES NO OCDE

| Año | Reuso | Disposicion final | Propósito Conocido | Propósito Desconocido | Total |
|------|-------|-------------------|--------------------|-----------------------|-------|
| 1989 | 54 | 17 | 71 | 5 | 76 |
| 1990 | 92 | 19 | 111 | 7 | 118 |
| 1991 | 94 | 14 | 108 | 5 | 113 |
| 1992 | 238 | 30 | 268 | 17 | 285 |
| 1993 | 123 | 15 | 138 | 8 | 146 |

Fuente: "Database of Known Hazardous waste exports from OECD to non OECD countries.1989- march 1994".Preparado para la Segunda conferencia de Partes del Convenio de Basilea, marzo 21 al 25, Ginebra, Suiza, 1994.

Bajo esta situación, las prohibiciones del comercio de desechos que sólo cubren las operaciones de disposición final, como lo establece la legislación mexicana, a la cual haremos referencia en los siguientes incisos del presente trabajo, no afectan a la mayoría del comercio internacional de desechos peligrosos que se realizan actualmente.

Es importante mencionar que el 25 de marzo de 1994, en el marco de la Segunda Conferencia de partes del Convenio de Basilea sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos, celebrada en Ginebra, Suiza, los 65 países miembros del Convenio dieron un paso histórico al adoptar, por consenso, una prohibición total a la exportación de residuos peligrosos de los países miembros de la OCDE a países no miembros. Esta prohibición es inmediata para los envíos destinados al confinamiento final y entrará en vigor a partir del 31 de diciembre de 1997 para aquellas exportaciones de residuos destinadas a operaciones de reciclaje o recuperación.

Esta prohibición constituye el reconocimiento de una buena parte de la comunidad internacional, de que la exportación de desechos peligrosos para fines de reciclaje constituye, sobre todo para países con una débil infraestructura e insuficiente capacidad de vigilancia ambiental, un grave peligro para su salud y ambiente.

Cabe destacar que México forma parte de este Convenio pero, paradójicamente, la misma semana en la que se tomó el acuerdo, nuestro país fue invitado a formar parte de la OCDE, como ya se

mencionó en el primer capítulo, quedando fuera del alcance de la resolución prohibitiva.

Frente a la OCDE, nuestro país debe defender su derecho soberano, reconocido además en el propio organismo, de prohibir totalmente la importación de residuos peligrosos, dadas las limitaciones del sistema "rojo, ámbar y verde" que rige en la Organización al cual hicimos referencia en el segundo capítulo.

Al adoptarse el sistema antes mencionado, no significa que se va a beneficiar de un sistema eficaz de control, que permita la minimización de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos o una protección para su salud y ambiente. Ya que en este sistema, sólo los desechos clasificados en la lista roja están sujetos a controles estrictos, mientras que en la lista ámbar se contemplan los procedimientos rápidos, y en la lista verde no se piden requisitos mayores que los que exige un intercambio normal de mercancías. Además, la lista verde excluye del control ambiental a los envíos transfronterizos de 115 distintas categorías de desechos peligrosos, incluidos tóxicos reconocidos como el plomo, cadmio y cromo, que forman parte de la lista de desechos peligrosos considerados en la Norma Oficial Mexicana, la que analizaremos más adelante, y cuyos constituyentes peligrosos también se enlistan en los Anexos del Convenio de Basilea.

El sistema ha sido caracterizado por Greenpeace como "...un

instrumento de desregulación en el comercio de desechos peligrosos..."(18). Lo cual es definitivamente cierto, si tomamos en cuenta que las exportaciones actuales de residuos peligrosos tan solo de Estados Unidos a nuestro país, han aumentado en un "... 700 por ciento, desde 1987. En ese año la cantidad importada fue de 10 mil toneladas y para 1989 ascendió a 70 mil toneladas..."(19). Pese a que la propia Carol Browner, administradora de la Agencia de Protección Ambiental estadounidense (EPA), reconoció públicamente que su país tiene suficiente capacidad para tratar sus propios residuos, Estados Unidos destina aproximadamente la mitad de sus exportaciones de desechos peligrosos a México. (Ver cuadro 4.)

Cuadro 4

EXPORTACIONES DE K061 DE ESTADOS UNIDOS

| País | ARO 1 | ARO 2 | ARO 3 | ARO 4 | ARO 5 | ARO 6 |
|----------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Mexico | 10710 | 15615 | 28101 | 39209 | 57095 | 72178 |
| Canada | 84161 | 113252 | 104195 | 92099 | 77197 | 71969 |
| Ultramar | 4089 | 8735 | 8855 | 5362 | 3026 | 1409 |
| Total | 98960 | 137602 | 141091 | 136670 | 137318 | 145556 |

18. JOHNSTON, Paul, "When Green is not: The OECDs "Green" list as and instrument of Hazardous Waste de-regulation. A critique and Scientific Review. Greenpeace, november 1992, p. 13.

19. United States Environmental Protection Agency (EPA). Reportes Anuales del National Enforcement hasta junio 11 de 1993, USA.

Fuente: Basado en los reportes Anuales del National Enforcement hasta junio 11 de 1993, EPA, USA.

Ante este panorama, el gran reto de la política del gobierno, en materia de residuos peligrosos, es precisamente la defensa de nuestra soberanía ambiental, cerrando las puertas del país a la importación de desechos peligrosos, dentro de un plan nacional de reducción de la generación de desechos sólidos y peligrosos, que promueva la investigación y transferencia tecnológica hacia una producción cada vez más limpia.

Asimismo, es importante mencionar que dentro del principal objetivo que se planteó el gobierno salinista de mantener un desarrollo sustentable que permita el crecimiento económico, con la elevación de la calidad de vida y una amplia participación democrática que puede poner la economía al servicio del bien común y de la conservación del planeta, es necesario no dejar de lado el enfoque estratégico que nos depara el fin de siglo y el gran reto de asumir un verdadero desarrollo sostenible, que permita la producción con la conservación de los recursos y el ambiente.

Ahora bien, las disposiciones del Convenio de Basilea sentaron las bases que reconocen el derecho soberano de cada país de prohibir las importaciones de residuos peligrosos, y prohíbe a otras naciones Partes que se exporten a los Estados que han notificado a la Secretaría del Convenio sobre tales prohibiciones de importaciones.

Otra victoria de la resolución de la Segunda Conferencia del Partes del Convenio de Basilea que prohíbe la exportación de

desechos peligrosos de países de la OCDE a países no miembros, es un reconocimiento de los problemas ambientales y de salud procados por el tráfico de desechos para fines de recuperación.

Otra cuestión rescatable es el principal objetivo del Convenio de Basilea: "... la minimización del movimiento transfronterizo de desechos peligrosos hasta alcanzar el principio de autosuficiencia y la eliminación en la generación de los mismos en los procesos productivos..."(20). Desde este punto de vista, si México decide modificar su ley ambiental para prohibir totalmente la importación de desechos peligrosos, incluidos los destinados al reciclaje, se une a la tendencia internacional expresada por una inmensa mayoría de países y foros internacionales que han adoptado una legislación o política al respecto. De lo contrario, si continúa aceptándolos, se margina de esta corriente mayoritaria.

Definitivamente con su ingreso a la OCDE, México esta decidiendo aceptar las exportaciones de desechos de Estados Unidos y de otros de los miembros de este organismo, por lo tanto se esta alejando cada vez más del liderazgo que sobre esta materia pueda tener en la comunidad latinoamericana y del Caribe.

20. DIARIO OFICIAL, SRE., "Decreto Promulgatorio del Convenio de Basilea..", op. cit., p. 23.

3. LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AMBIENTAL.

La base del sistema jurídico mexicano se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta norma fundamental, derivan las normas jurídicas específicas, siguiendo una jerarquización tal, que cada una válida y fundamenta a otra inferior, y ésta a su vez da origen a otra u otras.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé y define los órganos administrativos para que ejerzan y cumplan con el marco jurídico que de ella emana: además, otorga atribuciones y responsabilidades al Ejecutivo Federal a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). En lo que respecta a la administración de las sustancias tóxicas y los materiales peligrosos, así como de los residuos que de ellos deriven, diversas dependencias tienen competencia en la materia, conforme lo dicta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La LOAPF estableció las bases para crear la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), órgano al cual hicimos referencia en el capítulo tercero del presente trabajo. Dicha Secretaría tenía entre sus objetivos formular y evaluar la política general de desarrollo social, regional y urbano, vivienda y ecología.

Es precisamente en este último punto que la LOAPF define a la Sedesol como una dependencia de la administración pública federal responsable de la material ambiental, con las atribuciones siguientes: "... Promover el ordenamiento ecológico general del territorio nacional, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondiente y los gobiernos estatales y municipales y con la participación de los sectores social y privado..."(21). A efecto de ejercer las atribuciones que la ley otorgó a la Sedesol en materia de equilibrio ecológico y protección, se crearon, entre otros, dos órganos desconcentrados, que son: el Instituto Nacional de Ecología (INE), el cual tiene facultades técnico-normativas; y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PFPA), la cual cuenta con facultades para vigilar la correcta aplicación de la normatividad ambiental vigente en México, y para atender las demandas ciudadanas.

Mediante estos dos órganos, la Sedesol era responsable de la gestión, tanto normativa como operativa, de los Residuos Peligrosos (RP) a nivel nacional.

En lo que respecta al Instituto Nacional de Ecología, las atribuciones que le competen, conforme a El Reglamento Interior de la Sedesol establece: "...Formular, conducir y evaluar la

21. INE, SEDESOL, "Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1991-1992. p. 9.

política general de ecología..."(22). Asimismo fueron establecidas las siguientes atribuciones a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, como órgano operativo de la Sedesol: "... Vigilar, cuando no corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal o a las autoridades locales, el cumplimiento de la legislación, normas, criterios y programas para la protección, defensa y restauración del ambiente; así como establecer mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables..."(23), con el fin de llevar a cabo estas funciones la PFFA, actúa mediante estrategias basadas en mecanismos de participación social, realización de auditorías ambientales y verificación del cumplimiento de la normatividad vigente.

Como se mencionó anteriormente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases de cualquier ley, por lo cual los artículos 27 y 73 principalmente, sirven para fundamentar una ley con un concepto amplio de lo que significa proteger el ambiente y preservar el equilibrio ecológico. De ahí que la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en vigor desde marzo 1988, además de recoger tal orientación determine los criterios para la descentralización, al definir un mecanismo de concurrencia de los

22. Ibid.

23. Ibid., p. 10.

tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, para la atención de las cuestiones ambientales.

Esta Ley, que sienta las bases para reglamentar los principios constitucionales en la materia, esta compuesta por 194 artículos, divididos en seis títulos:

- "... I. Disposiciones generales.
- II. Áreas naturales protegidas
- III. Aprovechamiento racional de los elementos naturales
- IV. Protección al ambiente
- V. Participación social.
- VI. Medidas de control y seguridad; y sanciones..."(24). Esta

Ley define en su título I, artículo 30. fracción XXVII, a los Residuos Peligrosos (RP) como: " ... todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, tóxicas, venenosas, reactivas, explosivas, inflamables, biológicas, infecciosas o irritantes representan un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente..."(25). La LEGEPA establece que la regulación de las actividades relacionadas con materiales o RP es un asunto de alcance general en la acción o de interés de la Federación y facultó a la Sedesol para que, previa opinión de otras dependencias del Ejecutivo Federal, publicara los listados correspondientes. De manera particular y definida, la gestión de los RP está contenida en los artículos del capítulo V, título, denominado Protección al Ambiente.

24. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 1988.

25. Ibid., p. 51.

Con el propósito de dotar a la LGEEPA de las disposiciones reglamentarias que permitan su eficaz aplicación, durante 1988 se expidieron los reglamentos relativos al impacto ambiental, prevención y control de la contaminación de la atmósfera, residuos peligrosos y prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores.

La LGEEPA en lo que se refiere a la gestión de residuos peligrosos establece que la regulación de las actividades relacionadas con materiales o RP es de alcance federal, la Sedesol propone al Ejecutivo Federal las disposiciones que regulen las actividades relacionadas con materiales peligrosos, en coordinación con la Secretaría de Salud.

Manifiesta que los procesos industriales que generen residuos de lenta degradación deben respetar el reglamento vigente. Asimismo, que toda aquella sustancia o materia que haya sido definida como sustancia peligrosa deberá ser manejada de acuerdo con los lineamientos contenidos en las Normas Oficiales Mexicanas correspondientes.

En lo referente a movimientos transfronterizos, establece los lineamientos a seguir para prevenir el tráfico ilegal transfronterizo de RP, así como para regular su exportación e importación.

En este sentido dicha ley también regula el manejo de los materiales y residuos definidos como peligrosos para el medio

ambiente, desde su generación hasta su disposición final, de conformidad con las NOM y demás procedimientos que se establezcan.

Y en lo que a Denuncia popular se refiere establece que: "... cualquier sector o persona puede denunciar ante la autoridad competente (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente) todo hecho, acto u omisión que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente, contravenga las disposiciones de la LGEEPA o los demás ordenamientos relativos..."(26), como podemos observar la Sedesol contaba con demasiadas facultades que sin duda fueron heredadas a la actual Secretaría competente.

Por lo que respecta a la inspección y vigilancia de las actividades en las que se manejan RP están basadas en algunos preceptos de la LGEEPA, como se observa a continuación :

Las entidades federativas y los municipios podrán realizar actos de inspección y vigilancia para verificar y cumplir esta Ley en asuntos del orden federal. Las autoridades competentes podrán realizar, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes, que puedan llevar a cabo el cumplimiento de este ordenamiento.

En los casos en que proceda, la autoridad federal hará del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos u omisiones contratados que pudieran configurar uno o más delitos.

26. SEDUE, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, (LGEEPA), p. 51.

Por último la LGEEPA, en su título Sexto, Capítulo IV, establece las sanciones administrativas aplicables por las violaciones a la misma, sus reglamentos y demás disposiciones que de ella deriven.

En el contexto de las sanciones administrativas, el cierre total de una planta se realiza cuando, para detener el proceso contaminante es indispensable realizar tal acción.

Obviamente las penas que proceden por los delitos que se establecen, se impondrán penas de prisión y multa dependiendo de la falta en que se incurra.

Como se puede observar que aún cuando ya se cuenta con ordenamientos que han permitido avanzar en el reforzamiento de la legislación ambiental, es necesario consolidar ese marco legal mediante la expedición de los reglamentos en todas y cada una de las materias previstas por la Ley.

Uno de los grandes desafíos que enfrenta el país es la modificación de las tendencias y percepciones sobre el manejo y disposición final de los residuos peligrosos. Ello implica romper la inercia de conductas que durante años han propiciado el almacenamiento de dichos residuos en los patios de las empresas; su vertimiento en los drenajes o tiraderos municipales de basura y tantas otras modalidades de eliminación ambientalmente inadecuadas.

Un paso fundamental para lograr el cambio de actitudes y comportamientos de los generadores de residuos peligrosos (RP) consiste en que éstos puedan reducir su generación ya puede ser un buen negocio y que incluso es posible incrementar su competitividad en los mercados.

Un factor que ha jugado un papel decisivo en la conducta de las empresas al respecto, ha sido la adopción del principio de "el que contamina paga", del cual ya hablamos a lo largo de este trabajo y que igual puede ser aplicado tanto nacional como internacionalmente en lo referente a los movimientos transfronterizos de RP.

Otro aspecto importante es que la apertura comercial que significa la puesta en práctica del TLC; los convenios internacionales suscritos por México, que involucran la regulación de los movimientos transfronterizos y el manejo ambientalmente adecuado de sustancias tóxicas y RP, así como el ingreso de México a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), hacen indispensable realizar estudios y formar especialistas en asuntos relacionados con las políticas y legislaciones internacionales en la materia.

Será de gran importancia para México contar con funcionarios públicos altamente capacitados y con comités de normalización conformados por especialistas conocedores no tan sólo de nuestra realidad y prioridades sino de las políticas y legislaciones de

los países con lo que nuestro país tiene un activo intercambio comercial.

3.1 REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y LA PROTECCION AL AMBIENTE EN MATERIA DE RESIDUOS PELIGROSOS.

Jerarquizando dentro del Sistema jurídico mexicano estan los reglamentos, los cuales comprenden las disposiciones legislativas expedidas por el Poder Ejecutivo para desarrollar la instrumentación de las disposiciones legales. Es decir, por lo general el reglamento deriva de una ley a la cual complementa y amplía en sus principios.

En base a lo anterior el 25 de noviembre de 1988 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos, el cual establece que las autoridades del DF, las de los estados y municipios podrán participar como auxiliares de la Federación en la aplicación de este reglamento, ya que la materia se considera federal.

Asimismo, se establece el registro obligatorio del generador de residuos y la expedición de una autorización para operar la empresa ligada a la manifestación de impacto ambiental.

De igual forma se regula el transporte, el almacenamiento, la recolección y la disposición final de estos residuos, así como los sitios para su confinamiento.

Dentro de los aspectos generales del reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos * se contempla que: se deben de determinar y publicar en el Diario Oficial de la Federación los listados de Residuos Peligrosos, así como sus actualizaciones, en los términos de la Ley. Expedir las normas Técnicas Ecológicas y procedimientos para el manejo de los residuos materia de este reglamento, con la participación de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial; de Salud; de Energía, Minas e industria Paraestatal; y de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

Controlar el manejo de los residuos peligrosos que se generan en las operaciones y procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, producción, consumo, utilización, y de servicios.

Autorizar la instalación y operación de sistemas para la recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento reúso, tratamiento, reciclaje incineración y disposición final de los residuos peligrosos.

Evaluar el impacto ambiental de los proyectos sobre instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos y resolver sobre su autorización, así como autorizar al generador y a las empresas de servicio de manejo.

* Consultar el Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos, en el DOF (noviembre 25 de 1988).

Otro aspecto de especial importancia es que se encarga de autorizar la importación o exportación de RP, sin perjuicio de otras autorizaciones que correspondan otorgar a las autoridades competentes.

Expedir los instructivos, formatos y manuales necesarios para el cumplimiento del reglamento en la materia.

En base a lo anterior, cabe destacar que en el artículo 153 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, a la cual hicimos referencia en el inciso anterior, se establece que esta prohibida la importación de desechos para su disposición final, sin embargo si permite esta actividad si es con fines de reciclaje o recuperación, lo cual sólo beneficia a unas cuantas empresas, perjudicando en cambio al ambiente y la salud de la población mexicana.

De esta manera ingresan a nuestro país una cantidad bastante considerable de RP. A diferencia del reciclaje de materiales no peligrosos, el reciclaje de desechos tóxicos no elimina las características peligrosas de sus constituyentes sino que, por el contrario, puede aumentar su riesgo durante el proceso de recuperación, debido al tipo de desechos que genera y por la forma de su manejo.

No obstante, durante el periodo salinista la política del gobierno mexicano en este campo fue, en primer lugar, de apertura y promoción a la inversión de capitales, como ya se mencionó en

el capítulo tercero, dicha inversión fue preponderante para los extranjeros, en tecnologías de manejo de desechos peligrosos industriales; en segundo lugar, de homologación de la normatividad ambiental con Estados Unidos y en general con la OCDE, sacrificando un enfoque realmente preventivo por otro de mayor tolerancia hacia la industria; y finalmente, de falta de un programa nacional para la minimización del uso de sustancias tóxicas y la generación de desechos peligrosos; que promueva la modernización de la planta industrial hacia una producción limpia.

En este contexto, es acertada una propuesta que Greenpeace ** defendió, dicha propuesta fue: "... La prohibición total de la importación de desechos peligrosos, lo que permitiría al país cerrar " el frente externo", para centrarnos en nuestra problemática interna ..." (27), la propuesta fue ganando consenso, durante el proceso de consulta realizada entre la Comisión de Ecología de la Cámara de Diputados y las distintas autoridades ambientales de la Secretaría de Desarrollo Social, así como de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, la propuesta se topó con el bloqueo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), que presionó y condicionó a los legisladores para que modificaran

** Greenpeace: Organismo ambientalista a nivel internacional de carácter no gubernamental.

27. Greenpeace, "Argumentos para una prohibición total de la importación de desechos peligrosos en México", México, junio, 1994, p. 8.

el proyecto original, a fin de que se incorporara la posibilidad de excepciones, cuyos criterios serían definidos por una norma Oficial Mexicana.

Finalmente, la Cámara de Diputados aprobó, el miércoles 13 de julio, la enmienda parcial al artículo 153 de la LGEEPA y, por falta de voluntad política, la iniciativa quedó congelada en la Cámara de senadores, por lo que se espera que en la próxima legislatura se le de continuidad.

Mientras tanto, continúa vigente la posibilidad legal de importar desechos peligrosos si éstos tienen como fin su reuso o reciclaje.

Continuando con la legislación ambiental mexicana, de la publicación en 1988, de la LGEEPA y del Reglamento en Materia de Residuos Peligrosos, se sentaron las bases para regular su manejo ambientalmente adecuado. A ello se suman las Normas Oficiales mexicanas (NOM's), publicadas en 1993, que cubren aspectos relacionados con la clasificación y caracterización de los RP y con su disposición en confinamientos controlados, previamente considerados en las normas Técnicas Ecológicas (NTE's), recientemente derogadas.

La LGEEPA prevé la expedición de normas Técnicas Ecológicas en las que se establezcan requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles que

deben observarse en el desarrollo de actividades o uso y destino de bienes; que causen o puedan causar desequilibrios a los ecosistemas o al medio en general; y que además permitan uniformar principios, preceptos, políticas y estrategias de conservación y restauración de los recursos naturales. Por tal razón, para regular la gestión de los RP se publicaron siete NTE's entre 1988 y 1989, las cuales fueron derogadas y transformadas en la NOM el 22 de octubre de 1993, como se dijo anteriormente.

A continuación se presentará un resumen del contenido de las Normas Oficiales Mexicanas para residuos peligrosos.

"... NOM-CRP-001/93. Establece las características de los RP, el listado de los mismos y los límites que hacen a un RP por su toxicidad al ambiente.

NOM-CRP-002/93. Establece el procedimiento para llevar a cabo la prueba de extracción para determinar los constituyentes que hacen a un residuo peligrosos por su toxicidad.

NOM-CRP-0003/93. Establece el procedimiento para determinar la incompatibilidad entre dos o más residuos considerados como peligrosos por la Norma Oficial Mexicana NOM-CRP-001/93.

NOM-CRP-004/93. Establece los requisitos que deben reunir los sitios destinados al confinamiento controlado de RP, excepto los radiactivos.

NOM-CRP-005/93. Establece los requisitos para el diseño y construcción de las obras complementarias de un confinamiento controlado de residuos peligrosos.

NOM-CRP-006/93. Establece los requisitos que deben observarse en el diseño construcción y operación de celdas de un confinamiento controlado para residuos peligrosos.

NOM-CRP-007/93. Establece los requisitos para la operación de un confinamiento controlado de residuos peligrosos..."(28). A la luz de lo anteriormente descrito, conviene ahora reflexionar sobre cuáles instrumentos económicos son los apropiados para fomentar la innovación y adopción de tecnologías adecuadas para reducir la generación y manejar a fin de eliminar los residuos peligrosos.

Lo anterior hace ver la importancia no sólo de establecer los ordenamientos legales sino de promover programas que den a conocer su existencia a quienes deban cumplirlos, así como al público en general; de manera que se logre la máxima participación en la promoción de su cumplimiento. A este último respecto cabe señalar que muchas empresas, sobre todo medianas y pequeñas, desconocen que los residuos que generan pueden ser peligrosos e ignoran la regulación nacional en la materia.

28. Diario Oficial de la Federación, México D.F., Octubre 22 de 1993.

3.2 MEDIDAS DE CONTROL, DE SEGURIDAD Y SANCIONES.

En México el proceso de industrialización se inició de manera acelerada en los últimos cincuenta años, con una concentración industrial preponderante en unas cuantas ciudades, entre las que destacan la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), Monterrey y Guadalajara, y en algunos polos de desarrollo, como Veracruz y la frontera norte. El país se caracteriza por la conformación de un porcentaje bajo de grandes empresas con tecnologías avanzadas de producción y un gran número de micro, pequeñas y medianas empresas, muchas de ellas con procesos obsoletos de producción.

La planta industrial comprende básicamente, cuatro tipos de industria:

"... 1. Manufactureras
2. Extractivas (minería y petróleo)
3. De la construcción
4. Eléctrica..." (29). El volumen estimado de la generación de Residuos Peligrosos se puede apreciar claramente en el siguiente cuadro:

Volumen estimado de generación de residuos sólidos industriales, incluyendo los peligrosos (Ver cuadro 5).

29. INEGI, " Cuaderno de información Oportuna", 1994, p. 11

Cuadro 5

| | 1 9 9 0 | | 1 9 9 1 | |
|--|---------|----------|---------|---------|
| | Ton/día | Ton/año | Ton/día | Ton/año |
| Minería extractiva y de fundición | 300 000 | 109 5000 | 337 500 | 123 187 |
| Industria química: básica, orgánica e inorgánica. | 70 500 | 25 732 | 81 000 | 29 565 |
| Agroindustria. | 29 500 | 10 767 | 31 500 | 11 498 |
| Peligrosos | 15 500 | 5 657 | 14 500 | 5 292 |
| Generación total | 415 500 | 151 656 | 450 000 | 169 542 |

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, de las 450 mil ton/día de residuos generados por diferentes tipos de industria, según cálculos para 1991, alrededor de 14 500 ton/día corresponden a RP, lo que equivale a cerca de cinco millones de ton anuales.

Es importante mencionar que la frontera norte con los Estados Unidos América es una de las áreas con mayor crecimiento industrial en el país debido a los beneficios que brinda su cercanía con los mercados estadounidenses; en particular, la industria maquiladora se ha incrementado aceleradamente. "... Existen alrededor de 2 147 empresas en la franja fronteriza norte de México, consituidas en 83.3% por maquiladora. Las ciudades con

fuelle: Dirección General de Normatividad Ambiental, Instituto Nacional de Ecología. Sedesol, 1992.

mayor número de empresas maquiladoras son Tijuana (612) y Juárez (343)..."(28). De las cuales se tienen identificadas alrededor de 1 673 empresas generadoras de RP, lo que corresponde a 78% del total mencionado.

De éstas, 1 408 empresas son maquiladoras (84%) y el resto (265 empresas) nacionales. Las empresas que se dedican a elaborar artículos electrónicos y eléctricos son las que generan mayor cantidad de residuos; al contrario de lo que sucede con las de costura, alimentos, cuero y calzado.

Se estima una generación de RP de aproximadamente 60 000 ton anuales. De esta cantidad estimada, 27 % es generada por 1 141 empresas medianas y microempresas. Las empresas de mayor tamaño son las que generan la mayor cantidad de residuos peligrosos(53%) y son las que, en términos generales, si manifiestan y registran sus residuos.***

A nivel fronterizo, aproximadamente 29.3% de las cuales 98% son maquiladoras que envían sus RP a EUA; dichos residuos son equivalentes a 32 707 ton/año. El 5.4% de las empresas disponen sus residuos en México y corresponden a un total de 10 932 ton/año. En tanto que 65% de las empresas generadoras no manifiestan el lugar de disposición de sus residuos, los cuales sumarían alrededor de 16 054 ton/año. ****

*** Dirección General de normatividad Ambiental, Instituto Nacional de Ecología, 1992.

**** Ibid.

En México se reciclan o confinan 268.752 ton al año de RP, incluyendo 60.000 ton/año forman 4% del total de residuos que se reciclan y confinan en la parte norte del país.

La evaluación de los efectos que provocan los RP en México no ha sido objeto de un estudio sistemático, por lo cual no es posible determinar la magnitud del problema sino sólo inferirlo a partir de la descripción de casos que han sido notificados por los medios de comunicación.

Con base a lo anterior es importante presentar el enfoque estratégico adoptado para la gestión de los RP :

"... Estrategia de eliminación de los residuos peligrosos:

Reducción de la generación: Tecnologías propias,

Cambiar proceso: optimizar condiciones de operación: Determinar la vida útil del equipo

Reciclado

Tratamiento: Físico, Químico, Biológico

Incineración

Confinamiento Controlado ... "(30). La estrategia de control de los residuos industriales en plantas nuevas se basa en la autorización de procesos limpios que reduzcan su generación. En la industria instalada antes de 1988, año en que se publicó el reglamento, como se mencionó anteriormente, se ha promovido el reciclaje de los residuos, con el fin de reducir los volúmenes

30. fuente: Regulación y Gestión de Productos Químicos en México, enmarcados en el Contexto Internacional, Instituto Nacional de Ecología, Sedesol, 1992.

destinados a destrucción y disposición final.

En el caso de los confinamientos, los residuos son sometidos a un proceso de estabilización para reducir sus efectos peligrosos.

De esta manera se pretende garantizar un manejo tendiente a proteger el suelo, el subsuelo, los cuerpos de aguas superficiales y los mantos freáticos.

Existen ocho confinamientos de residuos sólidos industriales, de los cuales uno es para residuos no peligrosos y siete para RP. Nuestro país, cuenta con dos incineradores privados en operación, una empresa con equipos móviles para tratamiento de RP en el lugar; 17 plantas de tratamiento de RP y tres almacenamientos temporales.

Existe el consenso sobre la necesidad de controlar los residuos peligrosos (RP) para prevenir o reducir al mínimo sus impactos sobre la salud humana y el ambiente, en virtud de lo cual se han planteado distintos mecanismos para lograr su administración ambientalmente idónea.

También se acepta que no es posible ni costeable reducir la generación de los RP o de los contaminantes ambientales por completo y que toda acción tendiente a disminuirlos cuesta. De esta manera que los tomadores de decisiones se enfrentan al dilema, de determinar hasta dónde es preciso ampliar las medidas de control para que se alcance el máximo beneficio; es decir,

requieren contar con métodos que les permitan sustentar objetivamente sus decisiones.

Es por ello que durante la administración salinista se presentaron sugerencias de metodología para guiar a los diseñadores de política para alcanzar una reducción en la cantidad de los RP al menor costo social posible, disminuyendo los riesgos para el ambiente y para la salud. Entre las opciones de Control se encuentran las siguientes: "... Reducción de la generación de RP en la fuente, reciclaje o reusos de los desechos generados, tratamiento de lo que no se puede ni reciclar ni reusar, Incineración, Confinamiento..."(31), claro que para llevar a cabo estas acciones es absolutamente necesario incluir los instrumentos de política disponibles tales como los instrumentos económicos, infraestructura, educación e información.

Asimismo, los instrumentos de política tienen que tomar en cuenta las condiciones particulares del problema en especial las siguientes:

"... Restricción financiera, restricción tecnológica, Restricción en la oferta de personal capacitado para el manejo de las instalaciones. Restricción de capacidad institucional y Restricciones sociales..."(32). Cada opción de control tiene

31. SEDESOL, Unidad de Coordinación de Análisis Económicos y Sociales, "Residuos Peligrosos en el Mundo y en México", p.139.

32. Ibid., p. 141.

asociada una función de costos incrementales. En si, la prioridad de la estrategia en el manejo de los RP es reducir y reciclar.

Hecho esto, las dimensiones del problema se verán considerablemente reducidas.

Por lo cual las empresas responsables de la generación de los RP deben, pues, adoptar una política de reducción, reciclaje y tratamiento de los residuos antes de que éstos salgan de la planta.

Por otro lado, en lo referente a las sanciones es necesario remitirnos a la legislación ambiental en materia de residuos peligrosos, ya que obliga a las empresas involucradas en el uso, generación y manejo de estas sustancias y RP a acatar una regulación especial donde se establecen sanciones que van desde el pago de multas hasta la clausura de las empresas; incluso están previstas sanciones penales para ciertas conductas reincidentes.

De hecho la legislación civil vigente contempla la figura de la responsabilidad extracontractual de tipo objetivo, conforme a la cual el creador del riesgo derivado de la utilización de objetos peligrosos está obligado a responder por los daños que se causen, independientemente de que haya actuado con la debida diligencia.

No se requiere una participación culposa por parte del responsable en la producción del dano, sino que, por tratarse de

una conducta peligrosa de la que obtendrá un provecho, se le impone la obligación de resarcir el daño causado.

Al respecto el Artículo 1913 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal dispone:

"... Cuando una persona hace uso de mecanismo, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por si mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima..."(33). Lo anterior es aplicable siempre y cuando se dé una relación de causalidad entre el riesgo creado y los daños y perjuicios sufridos. Asimismo, estos deben ser consecuencia inmediata y directa del evento por el que se imputa la responsabilidad.

A pesar de que se pueda hacer responsable a determinada persona, sería mejor que la población en su conjunto contribuya a prevenir accidentes y a reducir riesgos, por ello es importante que se tenga acceso a información relativa a las sustancias y actividades peligrosas a que está expuesta.

33. Códigos Civiles de los estados de la República Mexicana.

Para evitar cualquier tipo de desastre es necesario que toda comunidad este conciente de la peligrosidad de las actividades que en ella o cerca de ella se realizan, de tal forma que se pueda contribuir para evitar que se produzcan accidentes y de cómo ha de actuar en caso de que esto suceda.

Para ello es necesario que las autoridades verifiquen que tal información sea proporcionada a las instituciones locales de salud y de protección civil y que éstas, a su vez, instruyan a los particulares sobre su participación.

Además, una sociedad bien informada está en mejores condiciones de contribuir a verificar el cumplimiento de las disposiciones ambientales y de presionar a los responsables para que reduzcan sus emisiones y mejoren sus medidas.

CONCLUSIONES

Como primer punto, podemos decir que el siglo XXI ofrece a las acciones del mundo una rica veta de oportunidades. Los nuevos esquemas de producción y los acelerados adelantos científicos y tecnológicos, abren la posibilidad de elevar los niveles de bienestar de un número cada vez más amplio de personas. Pero esta situación también plantea enormes retos. Entre ellos la solución de problemas que, como el desequilibrio ecológico, son resultado colateral del desarrollo y cobran hoy la dimensión de una amenaza a la sobrevivencia del género humano.

En este sentido la comunidad internacional le ha concedido mayor importancia a los problemas globales, uno de ellos es la preservación del medio ambiente, lo cual ha generado en algunos países tesis que favorecen al llamado derecho de injerencia en los asuntos internos del Estado.

En este contexto, México ha tenido que hacer frente a algunas situaciones, distintas entre sí, pero cuyo denominador común lo ha constituido la pretensión específica de aplicar leyes internas, de manera extraterritorial, sin el consentimiento del gobierno mexicano. En todos los casos, la respuesta de México ha consistido en una firme defensa del derecho internacional y, con función de cada situación, en la adopción de normas de carácter interno para salvaguardar el interés nacional. En esta defensa, el gobierno mexicano durante el periodo del Presidente Carlos

Salinas de Gortari, movilizó a la opinión pública mundial y estableció entendimientos políticos con otros países para condenar y evitar la aplicación extraterritorial de las leyes extranjeras en nuestro país.

Asimismo en la última década, la situación de México y del mundo se ha transformado de manera sustancial, por lo cual durante la administración del Presidente Salinas, la posición internacional de México sufrió transformaciones de primer orden.

Así, ante la creciente competencia en el ámbito internacional, se han formado bloques económicos, destacándose el proceso de integración de Europa Occidental, con la ratificación y puesta en vigor del Tratado de Maastricht; la integración de facto de las economías de la Cuenca Oriental del Pacífico, y la apertura de nuevos mercados con la caída de los regímenes socialistas de Europa Oriental. Frente a esta situación el gobierno mexicano adoptó las medidas necesarias para enfrentarse a los grandes retos que ofrecía el contexto internacional, lo cual se explicó en los capítulos I y III del presente trabajo.

De hecho la política comercial y de negociaciones comerciales internacionales de la administración salinista representaron el complemento externo de las reformas internas que buscaron volver más eficiente y competitiva a la economía mexicana.

Dichas negociaciones complementaron la etapa de la apertura que sin duda era necesaria

El propósito fundamental de incrementar el intercambio comercial con sus socios más importantes, llevaron a México a intercambiar todo tipo de información que es necesaria para dirigir de una forma más eficiente las acciones encaminadas hacia el desarrollo que en todos sentidos nuestro país busca. Desde este punto de vista , el ingreso de México a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), fue sin duda un acierto pues según lo expuesto obtendremos muchas ventajas, siempre y cuando se defienda nuestro interés nacional ante toda amenaza de injerencia en nuestros asuntos internos como lo son las leyes ambientales mexicanas a las cuales nos referimos en el último capítulo de este trabajo.

En conclusión nuestros expertos en diversas materias podrían ampliar la gama de posibilidades de intercambio de información siempre y cuando tomen en cuenta nuestras limitantes como un país en desarrollo frente a las naciones más industrializadas del mundo.

Sería absurdo pensar solamente en nuestras ventajas, ya que se tiene que ceder en situaciones específicas, según los intereses que esten en juego. Así como se pueden obtener beneficios en este ingreso, no se puede dejar de lado la posición vulnerable en que se encuentra México.

Un caso específico, es precisamente las cuestiones ambientales en materia de residuos peligrosos. En este sentido es necesario

destacar las principales características de la política ambiental del gobierno mexicano, durante el sexenio 1989-1994. Por un lado, sobresale la ejecución de acciones espectaculares, aunque en el fondo cosméticas, con gran difusión hacia el exterior y que le significaron al presidente Carlos Salinas la obtención de varios reconocimientos a nivel internacional. Por otro lado, se produjo una total subordinación de los aspectos ambientales trascendentes al proyecto de modernización económica, más preocupado en elevar la productividad y competitividad de México, aprovechando las ventajas comparativas del país en un escenario de competencia global, que en respetar los derechos ambientales de comunidades y ecosistemas.

Ante tal situación es necesario un comercio internacional y una política de inversión que no apunte meramente a la liberalización del crecimiento económico como lo indica el neoliberalismo, y tomar además una verdadera conciencia y políticas ambientales adecuadas y reales que sean contenidas en el comercio internacional, sin que perjudiquen de modo alguno a nuestro país.

Los problemas del medio ambiente son muy grandes y muy complejos, por lo que para poderlos enfrentar, como ya se mencionó en este trabajo, es necesaria la participación de todos los países del Mundo a través de una amplia cooperación internacional. Ya que si bien las acciones que se tomen a nivel nacional son muy importantes, con más razón lo son las medidas que se emprendan a nivel multilateral.

En este sentido, los acuerdos multilaterales conllevan a la comunidad global a un mejor entendimiento de los sucesos que acontecen en el mundo, especialmente aquellos en que las acciones humanas tienen gran repercusión.

Asimismo, por su propia naturaleza, el tema del medio ambiente requiere de nuevos niveles de cooperación internacional, tanto para mejorar el entendimiento de las condiciones actuales y sus impactos, como para aplicar las investigaciones que se hagan a medidas nacionales e internacionales.

México por su parte está comprometido a ya no querer un crecimiento depredador y contaminante que merme la calidad de vida de nuestra población y ponga en riesgo nuestro patrimonio cultural. Por ello se diseñó una legislación ambiental muy avanzada con la cual se tiene el compromiso de que debe ser aplicada cada vez con mayor rigor. En base a lo anterior es importante destacar que todas las empresas en México, sean nacionales o no, tienen que cumplir con reglas estrictas de operación y garantizar el control y la disposición de desechos.

Sin embargo, la infraestructura y vigilancia ambiental para el manejo del enorme volumen de residuos peligrosos que se generan en el país es insuficiente: apenas existen dos confinamientos comerciales para atender un volumen calculado en más de 5 millones de toneladas anuales. Esto ha propiciado que la mayoría de los desechos peligrosos sean depositados en sitios no

autorizados como el sistema de drenaje y alcantarillado, en terrenos baldíos, lechos de ríos, estuarios, desiertos y mares, o mezclándolos ilegalmente con los residuos sólidos municipales.

Los problemas ambientales y de salud que esta situación propicia son bastantes, como para que el país tenga que cargar con los costos adicionales que implica el manejo de los desechos generados en otros países.

Esto es importante ya que a nuestro país ingresa un alto porcentaje de dichos productos bajo el rubro de reuso o recuperación, esto está permitido en nuestra legislación ambiental, sin embargo aunque existe un listado de los productos que pueden ingresar bajo estas circunstancias, se pudiera dar el caso que se introduzcan sustancias que son altamente tóxicas tomando en cuenta que a diferencia del reciclaje de materiales no peligrosos, el reciclaje de desechos peligrosos no elimina las características peligrosas de sus constituyentes sino que, por el contrario puede aumentar su riesgo durante el proceso de recuperación debido al tipo de desechos que genera y por la forma de su manejo.

No obstante aunque la legislación ambiental mexicana prohíbe la importación de residuos peligrosos para su disposición final, la política del gobierno salinista fue de apertura y promoción a la inversión de capitales, en tecnologías de manejo de desechos peligrosos industriales, por otra parte se pretendió la

aplicación de reglas similares a la normatividad ambiental de Estados Unidos principalmente y en general con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a pesar de la imagen de oropel que, en cuestiones ambientales, cuidadosamente había cultivado el régimen salinista que, teniendo la gran oportunidad de tomar una medida de peso en materia ambiental, prefirió sacrificarla ante las expectativas en materia económica; es decir que México dejó de lado su compromiso adquirido en el Convenio de Basilea sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos, en el cual se prohibían los envíos destinados al confinamiento final, asimismo, a partir del 31 de diciembre de 1997 se prohibirían para aquellas exportaciones de residuos destinadas a operaciones de reciclaje o recuperación.

Sin embargo casi al mismo tiempo en que se firmó el Convenio de Basilea nuestro país fue invitado a pertenecer a la OCDE, en este sentido se adoptó el sistema "rojo, ámbar y verde" que rige en la Organización. Dentro de este sistema se reconocen tres tipos de residuos de acuerdo a su peligrosidad potencial: el grupo de residuos verdes (G), el grupo de residuos ámbar (A), y el grupo de residuos rojos (R), de éstos se consideran peligrosos los que pertenecen a los grupos ámbar y rojo y son aquellos para los cuales se propone la regulación de sus movimientos transfronterizos; en tanto que los residuos verdes no se juzgan como peligrosos y por lo tanto no se regulan en esta materia, sólo se controlan sus aspectos comerciales.

De esta Decisión se crea el sistema de notificación para los países involucrados: exportadores, importadores y todo país por donde transiten los residuos antes de llegar a su destino.

La instrumentación del sistema propuesto por la OCDE se hará sólo a través de la legislación ambiental nacional de cada país. En el caso de México existe una lista de desechos peligrosos considerados en la Norma Oficial Mexicana, y cuyos constituyentes también se enlistan en los Anexos del Convenio de Basilea, no obstante en la "lista verde" se excluyen del control ambiental a los envíos transfronterizos de 115 distintas categorías de residuos peligrosos.

Ante este panorama, el gran reto de la política del gobierno mexicano, en materia de residuos peligrosos, es precisamente la defensa de nuestra soberanía ambiental, cerrando las puertas del país a la importación de desechos peligrosos, dentro de un plan nacional de reducción de la generación de desechos sólidos y peligrosos, que promueva la investigación y transferencia tecnológica hacia una producción cada vez más limpia, ya que resulta inaceptable importar residuos peligrosos, para recuperar un material que es abundante en el país, o desechos peligrosos que entran como materia prima, cuando se pueden obtener en forma suficiente en el mercado nacional.

De hecho, todavía no se ha inventado un método para disponer de los desechos sin riesgo alguno. Todas las instalaciones

diseñadas para estas cuestiones, liberan substancias contaminantes hacia nuestros recursos, como el aire, el agua y la tierra.

Ningún relleno sanitario, ni incinerador alguno es seguro a pesar de la dependencia que el mundo industrializado tiene de estas tecnologías. Si en los países industrializados es demasiado peligroso tirar los desechos, también lo es hacerlo en los países menos industrializados, donde no existen leyes, regulaciones y controles ambientales, equipos protectores, medidas preventivas en caso de emergencia y medidas de protección de la salud pública.

La contaminación es costosa, todos pagamos por ella, hoy cuesta días de trabajo, gastos médicos y una menor calidad de vida.

Mañana ese costo significará para nuestros hijos una mayor frecuencia de enfermedades graves y una menor esperanza de vida.

La experiencia mundial ha demostrado que a través de instrumentos económicos es posible lograr reducciones sustanciales de la contaminación y ahorrar en los costos que requiere el cuidado del medio ambiente.

Los instrumentos económicos no se contraponen a la aplicación de normas y regulaciones, sino que inducen y garantizan su cumplimiento al crear incentivos adecuados para que los que contaminan más, paguen más para cuidar el ambiente. Pero sin

rebasar nunca los límites permisibles por la reglamentación. De ahí, que la legislación ambiental mexicana deba comprender como regla el principio acordado en la "Cumbre de Río": el que contamina paga y al que conserva se le paga.

Debemos de cuidar siempre de evaluar los costos, garantizar la equidad de las medidas y sus beneficios sociales.

La aplicación de medidas económicas debe ser precedida por un análisis riguroso de su impacto social, sus efectos distributivos y la facilidad para instrumentarlas.

En fin, quienes están a cargo de la política ambiental, tanto en México como en otros países, se han dado cuenta de que el uso exclusivo del control directo no resolverá los complejos y numerosos problemas ambientales que enfrentamos en la actualidad.

A medida que avanzamos en la década de los noventa, se le da mayor atención al conjunto de políticas ambientales que reconocen las fuerzas del mercado no sólo como parte del problema, sino también como parte de la solución.

La búsqueda se ha encaminado hacia nuevas estrategias que combinen diversos instrumentos de política ambiental capaces de ser, en conjunto, más efectivos y eficientes; mientras esto sucede el planeta se sigue destruyendo.

Dado el gran número y complejidad de nuestros problemas ambientales, todos los instrumentos de política ambiental deben ser contemplados y eventualmente incorporados en los programas de prevención y control, definitivamente esta es la clave.

Por último, si las naciones industrializadas no proveen de información tecnológica al mundo en desarrollo para que, con ello, el último pueda superar sus problemas en armonía con el medio ambiente, el futuro para ambos grupos de regiones no va a poder ser sustentable y duradero.

BIBLIOGRAFIA

1. LIBROS

Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992. Desarrollo y Medio Ambiente. Washington D. C. 1992.

BLANCO, Mendoza Herminio. Las Negociaciones Comerciales de México con el Mundo". México, F. C. E., 1994.

BREACH, Ian. Contaminación (La vida en el planeta Tierra, 17). Barcelona, España. Montaner y Simon, 1978.

CEPAL. El Desarrollo Sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1989.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Porrúa, 1993.

COLMEX. La Cuestión del Medio Ambiente en la Agenda Bilateral (1911-1992) en Anuario México-E. U.- Canadá. Colmex, 1991-1992.

COSIO, Villegas Daniel. El Estilo Personal de Gobernar. México, Joaquín Mortiz, 1975.

GREENPEACE INTERNATIONAL. First Conference of parties of the Basel Convention, Annotation by Greenpeace International on the Agenda of the Meeting. Uruguay, 1992.

INE, Sedesol. Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente 1991-1992.

INE. Informe Nacional del Ambiente (1989-1991) para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD).

INEGI. Cuaderno de Información Oportuna, No. 201, México, 1994.

JHONSTON, Stringer, (et al). When Green is not: The OECD " Green" list as an instrument of Hazardous Waste deregulation, a critique and Scientific Review. Greenpeace, 1992.

NYE, Josephs. Multinational Corporations in World Politics. Cambridge Mass: Harvard University Press, 1974.

OECD. Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, december 1960.

Organisation For Economic Co-operation and Development, 1986. OECD and the Environment. OECD, Paris, Francia, 1986.

OECD. Environmental Policy : How to Apply Economic "Instruments. Paris, 1991.

OECD. Estudios Económicos de la OCDE en México, 1991-1992. México, F.C.E., 1992.

ONU. Principio 21, Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. Estocolmo, Suecia, Junio 1972.

ONU. United Nations Environment Programme 1990, Basel Convention on the Control of transboundary Movements of Hazardous Wastes and their disposal. Final Act.

ORTIZ F., Cortinas C, (et al). Manejo de los desechos industriales peligrosos en México. México, Fundación Universo Veintiuno, 1987.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaria de Programación y Presupuesto, México, 1989.

ROZENTAL, Andrés. La política exterior de México en la era de la modernidad. México, F.C.E., 1994.

SACHS, Ignacy. Ecodesarrollo-Desarrollo sin Destrucción. México, Colmex, 1982.

SANCHEZ, Vicente, (et al). Glosario de Términos sobre Medio Ambiente, México, Colmex, 1982.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Gestión Ecológicamente Racional de los Desechos Peligrosos, Incluida la Prevención del Tráfico Internacional Ilicito de Desechos Peligrosos, Agenda XXI, Naciones Unidas, México, 1992.

SEDESOL. Residuos Peligrosos en el Mundo y en México. México, Edigraf Watson-Gómez, S.C., 1993.

SEDESOL. Regulación y Gestión de Productos Químicos en México, Enmarcados en el Contexto Internacional. México, Edigraf Watson-Gómez, S.C., 1993.

SEDESOL. Instituto Nacional de Ecología. Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1993.

STOESSINGER, John. El poderío de las Naciones. México, Gernika, 1975.

The Europa World Year Book 1993, 34 edition, vol. 1, Europa Publications Limited, England, 1993.

VALLETTE, Jim, (et al). El Comercio Internacional de Desechos, un inventario de Greenpeace, proyectos internacionales de Desechos y Políticas relativas a los mismos. Greenpeace, 1990.

VILLAMIL, Gallo, (et al). Sucesion Pactada, México, P y V, 1993.

VILLEGAS, Gil. La política de Protección al medio ambiente en México durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. México, Colmex, 1993.

World Commission on Environment and Development. Our Common Future. New York, Oxford, 1987.

YUNEZ, Antonio. Medio Ambiente: problemas y soluciones. México, Colmex, 1993.

2. ARTICULOS.

"Acusa Greenpeace a transnacionales de causar graves danos al ambiente", en El Nacional, México, 27 de mayo de 1992.

BATISSE, Michel. "Volver hacer cuentas", en El Correo de la UNESCO, enero 1991.

CASTRO, Fidel. Discurso del Gobierno Cubano en la Cumbre de la Tierra. Rio de Janeiro, junio 1992, suplemento especial de la revista Siempre.

CEPAL, "México: Panorama Económico, 1992", en el Mercado de Valores, No. 21, noviembre de 1992.

CORDOBA, José, "Diez lecciones de la Reforma Económica en México", Nexos, No. 158, 1992.

"Cumbre de la Tierra: la esperanza y el escepticismo", en La Jornada, 8 de junio de 1992.

"Deterioro Ambiental: derrumbre de fonteras", en Este Pais, junio 1992.

"Dependemos de medios finitos del orbe: Agenda 21", en Excelsior, 15 de junio de 1992.

"Decreto Promulgatorio del Convenio de Basilea sobre el Control de los movimientos transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación", México, D.F., Diario Oficial de la Federación, 9 de agosto de 1991.

"Decreto de promulgación de la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos", México, D.F., Diario Oficial de la Federación, 5 de julio de 1994.

Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.

Diario Oficial de la Federación, 22 de octubre de 1993.

GALLEGOS, Elena, "Pasará mucho tiempo antes de que se cumplan las demandas lanzadas en la Cumbre de Río", en la Jornada, 13 de junio de 1992.

HINOJOSA, Oscar, "El Presidencialismo Electoral", en el financiero, 28 de abril de 1993.

"La OCDE", en Revista de Comercio Exterior, Vol. 44. núm. 6, México, 1994.

"Ni Desarrollo Contaminante, Ni Ecologismo Estéril: CSG.", en la Jornada, 13 de junio de 1992.

"La junta de Río no logra concretar soluciones reales, la recesión retrasa políticas ambientales", en Excelsior, 29 de junio de 1993.

"Love Canal; A chronology of Events that shaped a Movement, 1980. Citizens cleaninghouse for Hazardous Waste Inc.", United States, New York Times, June 8, 1980.

QUADRI, de la Torre, Gabriel, "Refinería de Azcapotzalco...si se puede", en Exámen, núm. 26, julio de 1991.

RODRIGUEZ, Luis Alberto, "En Río, insuficientes Compromisos; ausencia de metas y calendarización", en la Jornada, México, D.F., 15 de junio de 1992.

El Nacional, 20 de agosto de 1992.

La Jornada, 9 de octubre de 1992.

El Financiero, 14 de septiembre de 1993.

El Nacional, 25 de septiembre de 1993.

3. DOCUMENTOS

Códigos Civiles de los Estados de la República Mexicana.

Ley General del Equilibrio Ecológico y La Protección al Ambiente, 1988.

GREENPEACE, "Argumentos para una prohibición total de la importación de desechos peligrosos en México", México, junio 1994.

H. Congreso de la Unión, Memorandum de antecedentes sobre la adhesión de los Estados Unidos Mexicanos a la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, 10 de mayo de 1994.

OECD, "Database of known Hazardous Waste exports from OECD to non OECD countries 1989-march 1994", Preparado para la Segunda Conferencia de Partes del Convenio de Basilea, Ginebra, Suiza, marzo, 1994.

OCDE, Actas referentes a Medio Ambiente, Decisiones, Declaraciones y Recomendaciones.

OCDE, "Rules of procedure on the Organisation for Economic Co-operation and Development", Paris, 1960.

OCDE, "The OCDE in the 90's", Paris, 1994.

OCDE, "Transfrontier Movements of Hazardous Wastes", 1989-90 Statistics, OECD, Paris, 1990.

Senado de la República, "Comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores, Emb. Manuel Tello Macías ante el Senado de la República Mexicana", julio 12 de 1994.

S.R.E. , Guia de las Actas de la OCDE, México, 1994.

S.R.E., " OCDE en pocas palabras", México, 1994.

S.R.E., "La OCDE", México, 1994.

United States Environmental Protection Agency (EPA), Reportes Anuales del National Enforcement, hasta junio 11 de 1993, USA.