

95
241

México, la Unión Europea y el desarrollo sustentable

***Análisis comparativo
de las políticas públicas
en desarrollo sustentable
y el Acuerdo de Colaboración Política,
Coordinación Económica y Cooperación Comercial***

Estudio elaborado por

Jorge Jiménez Ortega

Dirigido por

Prof. Felipe Zermeño López

**Estudio de Tesis para obtener el grado de
Licenciado en Economía**

**Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Economía
Otoño 1997**

**TESIS CON
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 esta 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 San Miguel Arcángel

*Santito, no te quedes tan duro
tan quietecito, no te regocijes en tu pasado
que ahora es deveras cuando te necesito*

*Ahora es cuando el demonio se pone el moño
ahora es cuando los santos ya no son tantos
ahora es cuando los dioses son sólo adioses
ahora es cuando el pecado anda muy confiado*

*San Miguel Arcangel, santito, no te quedes
de hierro, de palo santo
que me esta arrebatando este desencanto
yo llore llore llore, mejor ya no canto*

*Ahora es cuando mefisto se pone listo
ahora es cuando las vacas se ponen flucas
ahora es cuando las peras a veinticinco
ahora es cuando la vida me pone al brinco*

*San Miguel Arcangel, santón,
no me dejes caer en la tentación
achica mi cama, encoge el colchón
no digas que me ama como se que me ama*

*Vuelveme la santa que el deseo canta
vuelveme creible como lo imposible
vuelveme su espejo de nuevo te dejo
vuelveme la espalda
y te bajo la falda Miguel*

*Órale Miguel, miguelito mi hermano
un trabajo limpio, purísimo y sano
órale Miguel, miguelito mi hermano
llámalo mi amor porque así lo lo llamo
Yo aquí te lo pago cuando esté en mi cama
Miguel*

*No te hagas
que la virgen te habla
o aquí muere todo
y quedamos tablas Miguel*

Me oíste Miguel

Liliana Felipe

A mis padres

*Vista a una persona sabia
Crea un lugar sagrado y crea tu propio espacio
Haz algo nuevo
Dedica tu tiempo a alguien que amas
Dedica tu tiempo a estar solo en un sitio hermoso
Diviértete
Habla con alguien
Haz algo que no te guste
Despréndete de algo
Fabrica algo
Ríndete a cada momento
Busca un oráculo
Espera lo inesperado
Deja que los ángeles escriban por intermedio de ti*

A mis hermanos, hermanas, tías y tíos

*Todo armoniza conmigo, si armoniza contigo,
O Universo,
Nada es para mi tan temprano o tan tarde
si se trata de tiempo para dedicarles.
Todo es fruto para mi lo que sus estaciones me brindan.*

A los más pequeños:

***A Alan, Carmen María,
Javier, Aldo, Ileana, Daniela,
Mark, Amanda, Moisés y Raquel***

A Frida Ixchel†

***A caso he hecho algo de interés general?
Bien, entonces he obtenido mi recompensa.
Dejen que ésto esté presente en sus mentes,
y nunca se detengan.***

Agradecimientos

**Tantos caminos han recorrido y nuevas enseñanzas adquirido,
pero a pesar de ello, no han olvidado el lenguaje de su hogar,**

Para las profesoras y los profesores de la Facultad de Economía.

**Para todos los empeñados en llenar mis oídos con sus generosidades,
cincelando con su arte de voz y anestesiando mi sensibilidad
con sus emociones y sonidos visuales,**

*Para Carmen Maupin por ese apoyo incondicional para mi formación como
ser humano.*

*Para Lilia Higuera, sedicente de mis instintos y permeante de mis andanzas
para seguir pisando tierra firme.*

*Para Adriana Jiménez y Virginia Rueda, por hacer el día y la noche
interminable y los obstáculos perseverantes*

*Para Gloria, Alma y Tere Ruiz, por su compañerismo en sus diferentes
niveles y sugusto por lo inexplicable.*

*Para Bertha Castañeda, por su incondicionalidad en la buenas y en las
malas, su apoyo y su amistad infinita.*

*Para Jorge Chapa, por su enseñanza sobre como convertir la amargura de la
vida en la dulzura que cada ser humano contiene.*

*Para Polibio Meneses, por su convicción de avanzar y avanzar en cada
instante y nunca claudicar.*

*Para Guadalupe Sánchez Borja, porque sin ti hubiera sido una persepectiva
nebulosa inimaginable; por abrirme el espectro.*

*Para Enrique Velázquez, palabras sobran y palabras van pero "la neta" es
la palabra más fabulosa que has compartido conmigo, porque así lo es.*

*Para Luis Viquez (Luigi), por esa transmisión intrasensorial que nos
mantuvo juntos para explorar nuevos universos.*

*Para Jérôme Grondeau, por tu entrega a la vida y tu vida a los más
necesitados del Africa, por tu convicción por los más pequeños, los dadores de nuestro
universo. Siempre vivirás en mi.*

A great name, like the name of the great ones of the earth,

*A Markus Vajanne por su paciencia y perseverancia en el destino que
encaramos y el camino que seguimos para encausar nuestras experiencias de vida, Kiitos
Hyvää.*

**Más allá de las propuestas *light*, que sofocan nuestro devenir político,
más allá del culto instantáneo y del crisol de ánimos, más allá de la impredecible y
fascinante aventura de la existencia, para la artífice de sensaciones,**

A Cecilia Soto

Que es la felicidad, cuando en el mar los vientos rompen en las aguas para tomar de sus orillas el estrés que otros provocan! No porque las aflicciones de cualquiera son una fuente deliciosa en ellas mismas; sino para darse cuenta que los problemas que liberas es la felicidad implícita,

A Patria Jiménez

Y así resulta que todo el mundo es como un único espejo lleno de luces que refleja la divina sabiduría, cincelando con su arte el casi impenetrable tapón de cursilería desechable que adquirimos para no sentir, o para sentir que no sentimos nada,

Para ellas, Jesusa Rodríguez, Eugenia León, Chavela Vargas, Margie Bermejo, Liliana Felipe, Ofelia Medina, Carmen Leñero, Astrid Haddad, Malú Huacuja y Amparo Ochoa†.

A aquellas tierras que desde el principio han inspirado,

Costa Rica, Eslovenia, Colombia, Guatemala, Chiapas, Oaxaca, Islandia y Lichtenstein

Prefacio

El interés personal de coadyuvar a dar soluciones viables para el desarrollo de mi país, surge precisamente en encontrar una formación profesional que a la vez de retroalimentarme científicamente en el lado humanístico, pudiera ser aplicable en el beneficio del gran conglomerado social, del cual formo parte. Economía resultó ser el camino que me abriera esta oportunidad.

Como producto de la experiencia de vida que tuve en diversos países, me permitió abrir más mi horizonte y comprender cómo las decisiones económico-políticas tienen un mayor impacto en el desarrollo de la habitabilidad del ser humano en un espacio y en un tiempo determinado. Como consecuencia me enrolé en cursos universitarios en el Piedmont Virginia Community College, en los Estados Unidos de América, en 1989, cursando dos semestres en el área económica, afianzándose más mi interés por contribuir al desarrollo social.

Fue ahí donde la necesidad por conocer a profundidad el desarrollo de la construcción de la Comunidad Económica Europea se dió, a partir de la realización de una investigación de corte global que permitiera vislumbrar los caminos de la regionalización, que no sólo involucrara lo económico, sino también lo político, lo social, lo cultural y lo ambiental.

En 1989 llego directamente a la enseñanza profesional en la Universidad Nacional Autónoma de México. Previo a enrolarme al estudio específico de la carrera, la Facultad de Economía me da la oportunidad de realizar el curso "*La Comunidad Económica Europea, 1992*" en el departamento de posgrado, del cual obtengo el diploma de participación.

Mi visión, dentro del plan de estudios de la Facultad, era precisamente aterrizar en el Seminario de Economía Internacional e involucrarme desde su inicio al estudio de la Unión Europea, pero debido a que el tema en boga era el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, no existieron oportunidades específicas para ahondar en mi interés estudiantil.

A la par de mis estudios, se me da la oportunidad de laborar en la H. Cámara de Diputados, por oficios del entonces diputado federal Vicente Luis Coca Álvarez, quien después fuera embajador de México en las Filipinas, con quien participo directamente en la elaboración de investigaciones económicas, sociales, ambientales e internacionales.

Involucrándome cada vez más en los aspectos legislativos y cimentando la viabilidad de manifestar mis ideas en otros campos, en la LV Legislatura tengo la gran oportunidad de laborar al lado de una de las más importantes figuras de las postrimerías del México del siglo XX, Cecilia Soto González, diputada federal y candidata a la presidencia de la República. Con ella aprendí la manera de plasmar mis conocimientos adquiridos en la Facultad de Economía en la práctica parlamentaria, principalmente en materia de presupuesto, coordinación fiscal y el fomento de actividades productivas.

Con ella también me involucro de lleno en materia ambiental, principalmente como producto de la Cumbre de la Tierra y el entendimiento del desarrollo sustentable. Es aquí en

donde comienzo mi investigación para la presentación de mi tesis, recabando toda la información disponible y realizando mis primeras fichas de trabajo, pero debido a que mi mayor involucramiento se centró en problemas sociales nacionales, mi visión de desarrollo sustentable fue hacia la población más marginada: los indígenas, por lo que centré mi objetivo de tesis en las comunidades del sur de la zona maya, pero teniendo como eje al desarrollo sustentable.

Pareciera que el destino estaba ya ligado a la relación economía-sustentabilidad. Comienzo a involucrarme participativamente en conferencias, seminarios, foros y consultas públicas en los cuales el desarrollo sustentable era el tópico preponderante, tanto a nivel nacional como internacional.

En 1994, me nombran asistente para Asuntos Internacionales y de Desarrollo Sustentable en la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de la H. Cámara de Diputados, en la LVI Legislatura, en donde comienzo la construcción de una red interparlamentaria y ministerial internacional para la información ambiental, así como con el Sistema de Naciones Unidas, al igual que la coordinación parlamentaria para lograr reformas a la Ley Ambiental. Me involucro directamente con la Secretaria de la Comisión, la diputada federal Leticia Calzada Gómez, con quien inicio una relación profesional dirigida a planteamientos concretos de política legislativa, involucrándome a la par con organizaciones no gubernamentales y realizo investigaciones legislativas en materia ambiental y forestal en Finlandia, Noruega, Suecia y en la República de Irlanda, y de manera indirecta con 21 países.

Una de mis mayores experiencias en estas investigaciones la obtengo de Finlandia, debido al grado de implementación de la sustentabilidad en las políticas públicas y por ser uno de los principales países que más atienden al medio ambiente de manera puntual; aunada a la filosofía de los finlandeses caracterizada por su temple, la fuerza interior, la paciencia y la tenacidad, su sentido del deber y respeto a las leyes, su afán de libertad y su honestidad.

Tomando en cuenta todas estas experiencias y acudiendo a mi visión inicial del estudio sobre la Unión Europea, me permito realizar esta investigación que pretende clarificar y fortalecer lo que sería una posición viable para ambas partes signantes del Acuerdo de Colaboración Política, Coordinación Económica y Cooperación Comercial, fungiendo como eje el desarrollo sustentable, que provea mejores condiciones para promover el bienestar económico y social, con pleno apego a la variable ambiental y a las directrices legales respectivas.

En tal virtud, se abre a continuación el desarrollo del presente estudio para que usted analice conmigo el marco de convergencias y divergencias que resulten de la lectura que emprenda, juzgando por sí sólo las consideraciones finales a las que se arriben. Es menester señalar que se ha pretendido una redacción de forma tal que estimule el interés y comprensión del lector de los elementos constitutivos y resolutivos del estudio que se presenta.

"Hemos tenido cuidado, que aquellos que lean tengan deleite, y que aquellos que están deseosos por aprender de memoria tengan facilidad, y que todo lo que les llegue a sus manos tenga utilidad." (II Maccabees 2:25)

J.J.O.

Contenido

| | |
|---|-----------|
| Introducción | 1 |
| Ajuste fondomonetarista y desarrollo sustentable | 9 |
| 1.1 Antecedentes de la situación actual de la política económica internacional | 9 |
| 1.2 Ajuste fondomonetarista | 12 |
| 1.2.1 Privatización, desregulación y apertura externa | 13 |
| 1.3 La formación del concepto de desarrollo sustentable | 16 |
| 1.3.1 El proceso del desarrollo sustentable | 19 |
| 1.3.2 Medidas y acciones para la inserción del desarrollo sustentable en las políticas públicas | 22 |
| 1.4 Ejemplos del impacto de la política de ajuste fondomonetarista en el desarrollo sustentable | 31 |
| 1.5 La importancia del análisis de la política pública comparativa | 40 |
| Bibliografía complementaria | 41 |
| México y el desarrollo sustentable | 42 |
| 2.1 Antecedentes | 42 |
| 2.2 La estrategia parlamentaria del desarrollo sustentable | 45 |
| 2.2.1 La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el desarrollo sustentable | 46 |
| 2.3 La estrategia gubernamental del desarrollo sustentable | 47 |

| | |
|--|-----------|
| <i>2.4 Visión general de la política de desarrollo sustentable en México</i> | 55 |
| <hr/> <i>La Unión Europea y el desarrollo sustentable</i> <hr/> | 57 |
| <i>3.1 Antecedentes de la Unión Europea</i> | 57 |
| <i>3.2 El desarrollo sustentable en las políticas comunitarias</i> | 62 |
| <i>3.2.1 El Quinto Programa Comunitario</i> | 64 |
| <i>3.3. El Parlamento Europeo y el desarrollo sustentable</i> | 64 |
| <i>3.4 La estrategia comunitaria de desarrollo sustentable</i> | 68 |
| <i>3.4.1 Avances del Quinto Programa Comunitario</i> | 68 |
| <i>3.4.2 Principios comunitarios de desarrollo sustentable</i> | 73 |
| <i>3.4.3 Reporte de los Consejos Nacionales de Desarrollo Sustentable para el Foro Río + 5</i> | 74 |
| <i>3.5 Visión general de la política de desarrollo sustentable en la Unión Europea</i> | 77 |
| <i>Bibliografía complementaria</i> | 78 |
| <hr/> <i>El futuro Acuerdo Político, Económico y Comercial entre México y la Unión Europea</i> <hr/> | 79 |
| <i>4.1 El derecho internacional público y los acuerdos</i> | 79 |
| <i>4.2 Acuerdos económicos internacionales de México y la Unión Europea</i> | 82 |
| <i>4.3 Antecedentes inmediatos del Acuerdo de Asociación Económica y Concertación Política entre México y la Unión Europea</i> | 84 |

| | |
|--|------------|
| 4.4 Preámbulo del nuevo Acuerdo entre México y la Unión Europea | 86 |
| _____ Reflexiones y conclusiones _____ | 90 |
| 5.1 Resultados del análisis comparativo | 90 |
| 5.2 Ajuste fondomonetarista, desarrollo sustentable y el Acuerdo México-Unión Europea | 94 |
| 5.3 El futuro Acuerdo y el desarrollo sustentable y la comprobación del estudio | 98 |
| 5.4 Consideraciones finales | 103 |

Introducción

El desarrollo sustentable se presenta en las postrimerías del siglo XX como una condición *sine qua non* para revertir los índices de deterioro ambiental, de pobreza y miseria extrema, de prácticas antidemocráticas, de centralismo administrativo y político, de falta de oportunidades para la participación de la sociedad en la toma de decisiones y todo esto, aunado a la consecución de una política de ajuste impuesta a las naciones por el Fondo Monetario Internacional, causando incrementos en la deuda social y ambiental ya existentes.

La globalización es el producto de una nueva conformación geopolítica que continuamente está cambiando la faz de la tierra, promovida por la inclusión de agrupaciones geocomerciales entre naciones.

El tema del presente trabajo es en el contexto de hacer un análisis de política pública entre México y la Unión Europea en materia de desarrollo sustentable en el umbral del futuro Acuerdo de Colaboración Política, Coordinación Económica y Cooperación Comercial que ambas partes signarán, suplantando al actual Acuerdo de Cooperación protocolarizado en 1992. Ante la preocupación existente de que esta modalidad de desarrollo pueda quedar supeditada a las prácticas de libre comercio, es necesario que este Acuerdo enfatice en un compromiso de ambas partes para garantizar un cumplimiento mutuo de los fundamentos de la sustentabilidad.

En tal virtud, el presente estudio pretende abrir un espacio de reflexión para comprender las implicaciones del desarrollo sustentable y de cómo éste resultaría ser la viabilidad inmediata para resarcir las desigualdades económicas y sociales, sin que los mercados y políticas internacionales actúen en menoscabo.

Lo que se requiere es evitar que se alteren las bases culturales constituidas por valores incorporables, como la democracia participativa, el principio del estado de derecho, el respeto a la igualdad y a los derechos humanos, la economía de mercado, la justicia social, la seguridad de los ciudadanos, todo en base al desarrollo sustentable, apoyando el desarrollo del mercado interno y la competencia, y recordando que la individualidad y diversidad de culturas nacionales y regionales, son unas de las principales fuentes de vitalidad en cualquier unión.

No podemos soslayar que debido a su posición geopolítica, México se caracteriza por su enorme riqueza de recursos naturales, su biodiversidad y su gran potencial humano capaz de desarrollar de manera más viable y sustentable las actividades económicas del país. También confluyen en él una gran diversidad de pueblos indios asentados durante siglos a lo largo del territorio, testigos de una historia que más que beneficiarlos y elevar su calidad de vida, ha sumido a la mayoría de ellos en la pobreza. Pero no solamente las comunidades indígenas están inmersos en esta problemática, sino también el vasto conglomerado de la población rural y los grandes cinturones suburbanos.

El estado de los derechos humanos en México ha sido bastante cuestionado tanto por la comunidad nacional como por la internacional, debido a la grave situación que enfrentan -- llámese tortura o asesinatos políticos y civiles. La transición democrática encuentra un fuerte obstáculo debido a esta crisis existente.

La desigualdad en el acceso de oportunidades para las mujeres y la creciente ola de trabajo infantil, han sido unos de los grandes bemoles de fin de siglo. La presión social ha significado que las autoridades gubernamentales deban enfocarse a la solución de estos problemas de forma inmediata.

Las políticas económicas aplicadas hasta el momento han sido las tradicionales, conteniendo fuertes dosis de neoliberalismo, sin que se tomen en cuenta elementos plenos del desarrollo sustentable. Ello implica producir grandes vacíos entre la brecha de pobreza y riqueza debido a la inequidad distributiva del ingreso; un acelerado desempleo y economía informal:

y un decremento en los salarios y falta de apoyos a sectores fundamentales como la agricultura y la pequeña y mediana industria. Las políticas fiscal y presupuestaria no han considerado implícitamente al desarrollo sustentable, es decir, como prioridad en la asignación del gasto e ingresos fiscales.

La responsabilidad compartida y la participación social en la toma de decisiones han quedado limitadas a pesar del surgimiento de consejos consultivos, ya que en su mayoría han sido pactados o subordinados a responsabilidades para proteger el quehacer gubernamental en lugar del social. Es decir, en lugar de co-gobernar, se sub-gobierna. Las decisiones fundamentales de interés nacional no han logrado el consenso con la sociedad ni tampoco se ha llegado al ámbito de lo local para su aceptación plena.

Bajo el mismo marco de ideas, la Unión Europea, a través de la protocolarización del Acta Única Europea, introdujo un capítulo específico sobre medio ambiente con el fin de preservar, proteger y mejorar la calidad del ambiente y contribuir hacia la protección de la salud humana y asegurar la utilización racional de los recursos naturales; mientras que en el Tratado de Amsterdam de 1997 se incluyeron elementos de sustentabilidad. Convergen en la Unión Europea naciones ambientalmente tradicionalistas como Finlandia y Suecia que han mostrado a ésta nuevas formas de hacer compatible al medio ambiente con las prácticas comerciales. La respuesta a la atención de los derechos humanos es respetable en esta Unión. Se reconoce el estado de pobreza en que están 49 millones de europeos que viven en hogares cuyos gastos totales son inferiores al 50% de la media comunitaria.

Las decisiones de la Unión Europea bajan para su aprobación al nivel gobierno, de éste al Parlamento y de éste al nivel local, a diferencia de lo que sucede en México. Sin embargo, se reconoce el alejamiento de las decisiones comunitarias de los ciudadanos, por lo que se ha propuesto la necesidad de cubrir esta alarmante distancia entre quienes toman decisiones y el electorado de toda la Unión Europea.

En tal virtud, la hipótesis que se plantea para el presente estudio es en el siguiente sentido:

Debido a la importancia que reviste el desarrollo sustentable para garantizar la integridad ecológica; para realizar los cambios en el paradigma económico para que éste se sustente en la capacidad regenerativa de la naturaleza y sus recursos y no sólo se busquen altas y rápidas ganancias económicas; para que se contribuya a una distribución del ingreso más equitativo y con justicia social; y para que la participación de la sociedad en la toma de decisiones sea una condición *sine qua non* para incluir elementos democráticos, el desarrollo sustentable deberá considerarse plenamente en el futuro Acuerdo de Colaboración Política, Coordinación Económica y Cooperación Comercial entre México y la Unión Europea.

Para tal efecto, el objetivo general del estudio es demostrar cómo el desarrollo sustentable se convierte en un elemento de seguridad nacional en el marco de las relaciones económicas internacionales, visto no solamente desde su dimensión ambiental sino en base a la conservación de los recursos naturales y como motor de solución de problemas sociales y económicos.

Por ende, en este trabajo:

- a) Se analizarán las convergencias y divergencias entre la política de ajuste fondomonetarista y el desarrollo sustentable;
- b) Se ocupará por establecer un análisis comparativo de política pública de desarrollo sustentable entre México y la Unión Europea;
- c) Se analizará el alcance del marco jurídico y del marco ejecutivo en la aplicación del desarrollo sustentable;

- d) Se conocerá sobre las estrategias de sustentabilidad que conforman las políticas sectoriales de ambas partes de acuerdo a las dos escenas institucionales: parlamento y gobierno;
- e) Se conocerá sobre las estrategias y programas de sustentabilidad que conforman la política sectorial e intersectorial;
- f) Se conocerán los alcances logrados a partir de la implementación de las estrategias respectivas;
- g) Se establecerán las prospectivas de los actores de tal forma que permita exponer las convergencias y divergencias que existen desde los dos espectros contractuantes del Acuerdo, permitiendo el establecimiento de recomendaciones que debieran comprometerse previo a la firma del mismo.

La delimitación del período de estudio, establecido entre 1992 y 1997, obedece a que es en este lapso cuando ambas partes se involucran en plantear estrategias y programas específicos de desarrollo sustentable.

Para arribar al resultado de la hipótesis establecida, es necesario seguir una metodología basada en el análisis comparativo de desarrollo sustentable, tanto desde la ideología económica predominante de ajuste fondomonetarista y desde el proceso de desarrollo sustentable.

Los elementos constitutivos del análisis comparativo quedan enmarcados mediante:

- a) un conjunto de actores: México y la Unión Europea
- b) un conjunto de escenas que representan la situación del sistema en un momento dado: las políticas y posturas de desarrollo sustentable para:

i) las instituciones parlamentarias, y

ii) las instituciones ejecutivas; y

c) una trayectoria: es decir, un planteamiento de desarrollo sustentable en el marco parlamentario y en el marco ejecutivo,

La metodología involucrará características que permitan:

i) adoptar una visión global de la realidad;

ii) enfatizar en los aspectos cualitativos de la realidad actual y futura del desarrollo sustentable;

iii) determinar y analizar las relaciones dinámicas entre variables y actores en los escenarios planteados;

iv) establecer una visión política como fuerte condicionamiento del futuro,

tomando en cuenta cinco variables generales:

a) Postulados;

b) Objetivos;

c) Principios;

d) Rubros estratégicos;

e) Alcances; y

f) Revisiones.

El estudio y análisis se elaborará en el marco de los siguientes escenarios:

1) el escenario actual, que recoge una descripción ordenada de la realidad actual;

- 2) el escenario tendencial, que refleja las posibles situaciones a las cuales el desarrollo sustentable se enfrentaría;
- 3) el escenario contextual, que describe el entorno futuro en el cual se aplicaría el desarrollo sustentable en el marco del Acuerdo; y
- 4) el escenario estratégico, que representa el futuro que debiese construirse el desarrollo sustentable en el Acuerdo.

Los juicios de valor que deberán considerarse son:

- 1) Un Acuerdo bien entendido, es decir, una modalidad de acción social y política que coloca los intereses de la sociedad por encima de otros. Una tendencia de carácter positivo y propositivo más que de mera denuncia.
- 2) Reconocer que los beneficios deben ser puestos al servicio de la persona humana y no de otros intereses --capital ganancia a corto plazo, por ejemplo, que mucho tiene que ver con la degradación ambiental-- así como para colocar el crecimiento económico al servicio de la persona humana.

De conformidad con esta metodología, se han planteado cinco capítulos subsecuentes. El primero, *ajuste fondomonetarista y desarrollo sustentable*, da una visión general de estos dos planteamientos teóricos partiendo de los antecedentes de la situación actual de la política económica internacional; los bemoles del ajuste fondomonetarista (privatización, desregulación y apertura externa); la formación del concepto de desarrollo sustentable y las recientes consideraciones en torno a él; las medidas y acciones pactadas para la incursión del desarrollo sustentable en las políticas públicas; algunos ejemplos de incompatibilidad de la política de ajuste fondomonetarista *per se* con la sustentabilidad, tanto en México como en la Unión Europea; y la importancia del análisis comparativo de la política pública.

El segundo capítulo, *México y el desarrollo sustentable*, toca lo referente al análisis de la estrategia institucional del desarrollo sustentable, partiendo de sus antecedentes; el papel parlamentario en la adopción legal del desarrollo sustentable; y la estrategia gubernamental en el marco de la sectorialidad e intersectorialidad.

El tercer capítulo, *la Unión Europea y el desarrollo sustentable*, plantea las generalidades de la constitución de la Unión Europea como región; el marco de política comunitaria de sustentabilidad; las implicaciones del Parlamento Europeo en esta arista; la estrategia ejecutiva comunitaria; y los procesos de revisión de los programas llevados a cabo en esta materia.

El cuarto capítulo, *el Acuerdo Político, Económico y Comercial entre México y la Unión Europea*, parte del significado de los acuerdos en el marco del derecho internacional público; las experiencias de acuerdos económicos internacionales de México y la Unión Europea; los antecedentes inmediatos de cooperación entre ambas partes, así como el preludio de negociaciones para la consolidación del Acuerdo y el análisis de los contenidos del primer borrador generado en la reunión de París, en 1996.

El quinto y último capítulo, *Reflexiones y conclusiones*, da el marco de resultados del análisis comparativo de las políticas públicas de sustentabilidad entre México y la Unión Europea; las implicaciones del ajuste fondomonetarista y el desarrollo sustentable en el marco del Acuerdo; la comprobación de la hipótesis relativa al estudio y las propuestas que debiera contemplar el Acuerdo, así como varias consideraciones finales que permiten dar continuidad a un estudio más específico que se antojaría intitularlo "liberalización comercial sin obstáculos *versus* sustentabilidad".

≈ 1 ≈

Ajuste fondomonetarista y desarrollo sustentable

1.1 Antecedentes de la situación actual de la política económica internacional

La política económica actual en el mundo está patentizada en la idea globalizadora que ha recobrado fuerza en las postrimerías del presente siglo. Históricamente, el punto de partida es el año de 1945, es decir, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, con los acuerdos a los que llegan las principales potencias. Sin menospreciar el cúmulo de ideologías y prácticas económicas de las décadas anteriores a este punto de inflexión histórico, el primer elemento para construir nuevos parámetros mundiales desde el bloque dominante --el capitalismo, se da con la Conferencia Bretton Woods en 1944, la cual establece nuevas relaciones monetarias internacionales.

En dicha conferencia se presentaron dos posiciones para organizar el sistema monetario internacional de la posguerra: la "Propuesta para una Unión Internacional de Compensación" o Plan Keynes y la "Propuesta para un Fondo de Estabilización de Naciones Unidas" o Plan White. La primera propuso la emisión de una moneda internacional creada por una autoridad monetaria supranacional con competencias similares a las que tienen los bancos centrales de cada país (emitir moneda, recibir depósitos, responder a las demandas de crédito, suministrar liquidez, etc.), así como un control mundial de precios y reservas de materias primas. Mientras tanto, el Plan White propuso un sistema de paridades fijas, pero ajustables, en las que todas las monedas tienen un tipo de cambio fijo en relación al dólar

estadounidense, instituyéndose como medio de pago internacional convertible al oro a una tasa fija.

No obstante lo anterior, y al tratarse de una lucha interimperialista por la hegemonía de la economía mundial, se resolvió crear un fondo de reservas de 8,800 millones de dólares (25% en oro y 75% en divisas nacionales), hecho que vendría a constituirse en el famoso conocido Fondo Monetario Internacional (FMI). Los objetivos de dicho Fondo, de acuerdo con sus estatutos, serían "fomentar la cooperación monetaria internacional", "facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional", "fomentar la estabilidad cambiaria", "coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos", e "infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición, temporalmente y con las garantías adecuadas, los recursos generales del Fondo".

La distribución de las cuotas del fondo fue de acuerdo a la siguiente proporción inicial: EE UU 31%, Gran Bretaña 15%, URSS 14%, China 6%, Francia 5 % y el resto de los países signatarios 29%. El dólar estadounidense se instituyó como medio de pago internacional junto con el oro; asimismo, se planteó la libre convertibilidad entre monedas para garantizar la plena movilidad de capitales, restringiéndola solamente a los de carácter especulativo.

Las otras monedas tuvieron una paridad fija en relación al dólar y un margen de fluctuación del +/- 1%; cuando algún país deseara devaluar o revaluar su moneda hasta un 10% debería informar al FMI, si excediera de ese 10%, debería recibir autorización del Fondo.

La función financiera del Fondo quedó expresa en el acceso a préstamos equivalentes al 125% de la cuota del país que lo solicitara, sin embargo, en función del desarrollo de las prácticas financieras del Fondo, se podría recurrir a nuevas figuras como el financiamiento ampliado, financiamiento compensatorio, financiamiento de reservas reguladoras y financiamiento suplementario, de tal forma que podría recurrirse a un endeudamiento hasta por 600% de la cuota del país.

A la par, se crea el Banco Mundial en función del FMI, de tal suerte que "ayude a la reconstrucción y fomento de los territorios de los países miembros, facilitando la inversión de capital".

Finalmente, se adopta la creación de la Organización Internacional del Comercio como tercer pilar del orden económico internacional, que no será una realidad sino hasta 47 años después.

Es menester señalar que toda esta política internacional de corte monetarista se funda con la premisa de establecer el poder económico, financiero y político de los Estados Unidos, extendiendo internacionalmente la hegemonía de su moneda y sus políticas, con el aval de las principales potencias, imponiéndoseles a la mayoría de los países subdesarrollados sin otra alternativa.

No es sino hasta 14 años después cuando las principales monedas alcanzan la convertibilidad, a pesar que siguen dándose devaluaciones significativas durante estos años, provocando crisis y desestabilizaciones del sistema financiero internacional hasta llegar a su piso máximo en el año de 1971, por una baja de la tasa de interés por parte de EE UU para tratar de estimular la economía, produciendo la suspensión de la convertibilidad dólar-oro.

Esta crisis trata de resolverse con la adopción de los Acuerdos de Jamaica en 1976, consistiendo en la abolición del precio oficial del oro autorizando a los bancos centrales a efectuar transacciones en oro al precio del mercado libre; la eliminación de las referencias al oro en los estatutos del FMI, sustituyéndolos por los DEG y la venta de un tercio de las reservas de oro del FMI, además de institucionalizar el régimen de tasas de cambio flexibles o flotantes según le conviniera a cada país. En suma, se eliminaron las restricciones a la creación extraordinaria de liquidez internacional (contrario a uno de los objetivos primordiales de la creación del FMI).

Sin embargo, esta política daría como producto un desorden monetario agudizado, provocando que durante la década de los ochenta y principios de los noventa las situaciones de crisis en las relaciones económicas internacionales sean una constante.

1.2 Ajuste fondomonetarista

La política económica predominante en las postrimerías del presente siglo no es más que el resultado de un ajuste por motivo de la crisis del período posbélico expresado en la caída de la tasa de ganancia, basada, crecientemente, en la esfera de la circulación, es decir, en el predominio del capital financiero; en la preponderancia de la exportación de capitales sobre la de los productos; en la relativa autonomía de los circuitos financieros respecto a los de producción de mercancías; en la renta del monopolio; en las relaciones de dominación entre los Estados, y en el componente especulativo sobre el componente productivo.

Este ajuste, surgido en la década de los setenta y arraigado en los ochenta, pregona por la obtención de mayor ganancia en el circuito productivo que haga atractiva la inversión de recursos en ella y, sobre todo, que genere aquella ganancia que nutra a la especulación. Es por ello que la política de ajuste requiera de ciertos ejes centrales, tales como la privatización, la desregulación y la apertura externa. Ésto implica:

"restaurar las condiciones de valorización de capital imponiendo la destrucción de capitales insuficientemente rentables; reducir costes de producción; modificar la intervención del Estado y el retorno de los servicios sociales a la rentabilidad financiera: educación, sanidad pública, transporte colectivo, audiovisual, correos y telecomunicaciones, viviendas de protección social, etc." (Cize et al, 1990).¹

Cuadro 1. Medidas de los planes de ajuste

| Privatización | Apertura y desregulación |
|--|---|
| Ampliación de los espacios de acumulación y ganancia a costa del sector público | Ruptura de los marcos regulatorios nacionales; recortes sociales y desregulación laboral |

Fuente: Arrizabaló, Xabier, Crisis y ajuste en la economía mundial, p.85

¹ Arrizabaló, Xabier et al. *Crisis y ajuste en la economía mundial*, Editorial Síntesis, España, 1997

Las políticas de ajuste, en resumen, intentan dar respuesta a la crisis capitalista y están siendo aplicadas, a través del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) tanto en los países subdesarrollados como en los desarrollados --obligatoria para los primeros y semi recomendatoria para los segundos.

Las políticas de ajuste fondomonetarista no reconocen adscripción a ninguna teoría *per se*. sin embargo ésta subyace en sus "cartas de intención" que acuerda con los gobiernos. basada en el paradigma neoliberal, considerando que la competencia perfecta de los agentes económicos, a través de su libre participación en el mercado, permite llevar a éste a su equilibrio, asegurando la mayor eficiencia posible: de manera que toda intervención estatal, al alterar el libre juego de las fuerzas de mercado, impide el logro de dicho equilibrio.

Las medidas impuestas en el plano monetario-crediticio son aquellas que buscan limitar la expansión de la masa monetaria, contrayendo el crédito mediante la implantación de políticas monetarias restrictivas (elevación de los tipos de interés). En el ámbito fiscal, se persigue la reducción del déficit público a partir de las políticas recesivas basadas en la contracción del gasto. En cuanto la política salarial, las medidas planteadas se centran en el control de los aumentos salariales a través de distintos mecanismos (impidiendo alzas superiores a la de la productividad y ligando los incrementos no a la inflación pasada sino a la prevista). Respecto a la cuestión cambiaria en las economías con déficit por cuenta corriente, se proponen devaluaciones para la mejora del saldo, junto a la unificación de los tipos de cambio de las distintas operaciones y a la eliminación de las prácticas obstaculizadoras al comercio internacional.

1.2.1 Privatización, desregulación y apertura externa

Los tres caballos del apocalipsis de la política neoliberal --privatización, desregulación y apertura externa-- pretenden transformaciones de carácter estructural, buscando un cambio en el funcionamiento de la economía sobre la que se establece para facilitar la valorización del capital. No obstante, su aplicación forzosamente varía dependiendo del grado de reacción

de los distintos sectores y clases sociales, lo que explica los diversos ritmos e intensidades en la aplicación de las políticas de ajuste.

Por su parte, el proceso de privatización no es meramente un cambio de dueños sino que se trata de un proceso económico, político y social de reestructuración que abre espacios a la acumulación y ganancia privada, vía reformas al marco jurídico. La justificación oficialista de la conveniencia de reducir la intervención del Estado no es más que una falacia ya que el motivo real de lo que implica privatizar no es tratar de dar una respuesta a la crisis mediante la búsqueda de nuevos espacios de valorización y de ensanchamiento de la ganancia en todos los ámbitos.

Lo primero que la privatización afecta son a las conquistas de la clase trabajadora, fruto de un proceso histórico determinado, ya que recae en los sectores rentables reservados al sector público tales como la educación, la sanidad, las pensiones, las telecomunicaciones, entre otros. A la vez, se privatiza para reducir los salarios reales. Esto evidencia importantes efectos económicos y sociales como la eficiencia, las cuentas fiscales, el crecimiento y la distribución del ingreso.

La privatización también implica la destrucción de fuerzas productivas en el sentido que tiende a la liquidación de los segmentos de actividad que no le son rentables al capital privado, produciendo, obviamente, desinversión y desempleo. El significado básico de las privatizaciones no es sino la transferencia de un importante volumen de recursos efectivos o potenciales del Estado al capital, dirigido por el transnacional y enlazados con el financiero-especulativo. Asimismo, implica la pérdida de la participación en el ingreso del resto de la población y por ende en su consumo, es decir, un empeoramiento en el nivel de vida.

Al igual que sucede en el proceso de privatización, en la desregulación también se pierden conquistas sociales derivadas de un proceso histórico determinado ya que sus políticas pretenden la reducción o eliminación del marco legal formado en ese proceso histórico.

Para el FMI la forma de reducir el desempleo creciente es mediante reformas que:

"aumenten la flexibilidad de los trabajadores y de los mercados de manera que se le permita al mercado actuar libremente. Reexaminar el financiamiento y la generosidad global de los planes de seguro social, a fin de eliminar las características que desalientan la creación de empleos por elevar los costos de trabajo a cargo del empleador en relación a la remuneración de los empleados y que reduzcan los incentivos para que el desocupado se emplee. Los salarios mínimos obligatorios indebidamente altos y las normas excesivamente rígidas de protección del empleo tienen efectos similares. Habrá que acrecentar la flexibilidad de las normas de trabajo, eliminando las restricciones de horario y de trabajo a tiempo parcial y modificar los reglamentos a fin de aumentar la movilidad del trabajo. Tienen que reformarse los sistemas de negociación de salarios de algunos países para aumentar la flexibilidad de los salarios. Debe impedirse que a consecuencia del poder de mercado de las personas actualmente empleadas el nivel de salario real sea demasiado alto para que los desempleados puedan encontrar trabajo. Será necesario reorientar el gasto público que afecta al mercado de trabajo, destinándolo no a financiar programas pasivos de mantenimiento de ingreso, sino a la ejecución de una política activa de mercado de trabajo" (FMI, 1993).²

Los efectos de la desregulación se traducen en un incremento de la precariedad laboral que facilita el abaratamiento del trabajo y la degradación de otros aspectos de las condiciones laborales, implicando la desigualdad, el deterioro del nivel de vida de una gran parte de la población y la destrucción de toda cohesión social y organización de clase independiente.

Finalmente, la apertura externa como parte de la política de ajuste no es más que el predominio y capacidad de influencia de los grupos y corporaciones transnacionales que les permite imponer su orientación y facilite su valorización a escala mundial. Esta apertura se materializa en la liberalización del comercio y los movimientos de capital, pero difícilmente se promueve la circulación de trabajadores, ya que es fuertemente restringida y perseguida. La apertura externa implica también un acceso desigual a los mercados; por un lado, la política neoliberal fomenta la liberalización de las relaciones económicas internacionales mientras que los países más desarrollados mantienen la protección interna.

² Arrizabalo, Xabier, 1997, op. cit.

Bajo el mismo marco de ideas, la cara política del ajuste deja entrever un objetivo de formación de alianzas con la propia sociedad organizada, convirtiéndose así, en un objetivo meramente propagandístico. Para que el FMI pueda implantar sus políticas, requiere el apoyo del BM en cuanto al otorgamiento de créditos o donaciones para proyectos "sociales" a través del fomento de las llamadas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), quienes ansiosas por conseguir el mayor capital posible para justificar su altruismo, más que ayudar, fomenta la corrupción --claro que no en todos los casos-- de tal forma que dichos organismos internacionales son utilizados como forma para desarticular los auténticos objetivos sociales y fomentar una "ayuda para el desarrollo de los más pobres", cuando es de todos conocido que dichas políticas de ajuste son las primeras incitadoras de la profundización de la pobreza.

1.3 La formación del concepto de desarrollo sustentable

El arribo del concepto del desarrollo sustentable es una respuesta a las constantes críticas que surgen de los efectos negativos en la aplicación de las teorías de desarrollo, principalmente a partir de la década de los ochenta, a pesar que su análisis es parte de un proceso que se inicia desde principios de siglo. La desatención de los efectos sobre la base de recursos naturales y de la satisfacción de las necesidades básicas de la población, dieron pauta para que la Comisión para el Desarrollo y el Medio Ambiente de las Naciones Unidas lanzara en 1987 el concepto de desarrollo sustentable, sintetizado como "aquel que se lleve a cabo sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades".

Esta primera aproximación sirvió para que en los años posteriores, el debate internacional se preocupara por programar una política que diera solución a esta grave problemática.

El Informe de La Haya, en el cual participaron 40 pensadores importantes de todo el mundo para discutir sobre el desarrollo sustentable y de cómo llevar el concepto a la acción, establece que:

"el desarrollo sustentable implica un nuevo concepto del crecimiento económico, un concepto que brinda justicia y oportunidades a todos los pueblos del mundo, no sólo a la minoría privilegiada, sin seguir destruyendo los recursos naturales y la capacidad de sustento finitos del mundo. Es un proceso en que la política económica, fiscal, comercial, energética, agrícola, industrial y de otro orden, [se] formulan de manera de lograr un desarrollo que sea sustentable desde le punto de vista económico, social y ecológico. Esto significa que el consumo actual no se puede financiar en forma prolongada incurriendo en una deuda económica que deben pagar otros. También significa que debe hacerse una inversión suficiente en la educación y en la salud de la población de hoy de manera de no crear una deuda social para las generaciones futuras. Y deben usarse recursos naturales de manera de no crear deudas ecológicas al sobreexplotar la capacidad de sustento y la capacidad productiva de la Tierra.

"Se ocupa de modelos de consumo material susceptibles de ser repetidos respetando a la vez la diversidad cultural. Estos modelos reconocen las limitaciones de espacio. Fijan un precio a ese espacio, reflejando su relativa escasez de hoy y de mañana. Es un concepto amplio que abarca todas las facetas de la vida humana".³

Claramente, una definición de desarrollo sustentable necesita tomar en cuenta las amplias variaciones en las estructuras productivas e industriales entre los países de forma diferenciada.

En efecto, hay quienes ven al desarrollo sustentable como un nuevo paradigma y otros como una perspectiva, pero lo cierto es que para ambas posiciones debiera ponerse mayor atención a las ventajas por usar diferentes modelos simultáneamente, en las cuales las lecciones de la ecología puedan y deban ser aplicadas al proceso económico.

Investigadores tendientes a la teoría del ecodesarrollo han identificado claramente que sin considerar las necesidades básicas, la autogestión y la base de la sustentabilidad ecológica, difícilmente podrá arribarse al cumplimiento básico del desarrollo: el involucramiento de la gente en la pobreza para que encuentre sus aspiraciones en él.

³ Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos, PNUD y CNUMAD, *Informe de la Haya*, 1992

Para que el desarrollo sustentable llegue a ser una realidad es necesario que se les de prioridad a las familias pobres desde el ámbito de lo local sin que se vean marginalizados por los efectos del desarrollo internacional. Los aspectos políticos del desarrollo se extenderán a las opciones del desarrollo sustentable que sólo puede lograrse a través de cambios políticos en los niveles local, nacional e internacional.

La economía neoclásica asume que los recursos son divisibles y que pueden apropiarse. Esto no implica que los recursos mantengan una relación entre sí mismos en el ambiente natural como parte de sistemas medioambientales. Los mecanismos de mercado fallan al posicionar los bienes y servicios medioambientales eficientemente, precisamente porque los sistemas ambientales no son divisibles, frecuentemente no alcanzan una posición de equilibrio e incurrir en cambios que no son reversibles. La economía no está adaptada a considerar los cambios totales. Descansando sobre el concepto de marginalidad, está epistemológicamente predispuesto hacia una visión reduccionista de los recursos y su utilidad.⁴

El medio ambiente en una economía internacional es un medio ambiente internacionalizado y constantemente existe para servir a intereses económicos y políticos. De hecho hay todo un proceso histórico, comúnmente iniciando con el impacto del poderío colonizador, en el cual los patrones de explotación de recursos emergieron al permitir a estas potencias acumular capital y asumir hegemonía política sobre la colonia subordinada.

El manejo de un medio ambiente internacionalizado puede sólo tener éxito si es completamente reconocido el hecho de que las preocupaciones ambientales no pueden separarse de las políticas de desarrollo. La transformación del medio ambiente en la mayoría de los países subdesarrollados está ligada al desarrollo de economías de mercado y la producción de bienes, que han servido a minar los usos tradicionales de los recursos y a los sistemas ecológicos de los que dependen. Para apreciar completamente a la naturaleza sobre este proceso necesitamos regresar a las experiencias históricas.

⁴ Redclift, Michael. *Sustainable development*, Routledge, UK, 1987

Los ambientalistas están preocupados en que el crecimiento económico es la realidad que hace al ser humano escoger menos y cada vez menos, bajo condiciones de escasez. Por ello, dentro de este marco de ideas, los movimientos ambientalistas, en el contexto de las luchas sociales para retener el control sobre el ambiente natural, se enfrentan constantemente, debido a su característica de oposición, a los gobiernos y agencias de desarrollo. Sin embargo, no podemos soslayar que por un lado estos movimientos están apoyados por gente que vive de los problemas, además que esta lucha está ligada implícitamente a objetivos de sustentabilidad.

Es evidente entonces, que el manejo ambiental debe hacer uso de los movimientos sociales dedicados a fines ambientales. También debe hacer uso del conocimiento y experiencia de la gente poseé sobre los ecosistemas en los que habita. Se requiere reconocer que las barreras técnicas de la sustentabilidad no están establecidas, y que lo que la gente pueda lograr para ellos mismos es en parte gobernada por su libertad de acción dentro de los nuevos límites ecológicos.

1.3.1 El proceso del desarrollo sustentable

El desarrollo sustentable es un concepto que se plantea en dos tradiciones intelectuales opuestas: una que tiene que ver con los límites que la naturaleza presenta a los seres humanos, y el otro con el potencial para el desarrollo material humano que está encerrado en la naturaleza. La sustentabilidad significa más que la búsqueda de un compromiso entre el medio ambiente y la búsqueda del crecimiento económico. *Significa una definición de desarrollo que reconoce que los límites de la sustentabilidad tienen orígenes estructurales así como naturales.*⁵

⁵ Vajanne, Markus Aleksis, *El desarrollo sustentable* en El reto de la Sustentabilidad, Grupo parlamentario del PRD, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1997

Es evidente, entonces, que nos estamos preparando para un cambio envuelto en cuatro dimensiones necesarias: respeto a la integridad ecológica; cambio en el paradigma económico; justicia social y participación de la sociedad en la toma de decisiones.

Para lograr la aplicación del proceso de desarrollo sustentable, en primera instancia tenemos que tomar en cuenta la integridad de los ecosistemas, y con esto queremos decir que los recursos naturales no deben ser explotados de manera que pierdan su capacidad de reproducirse, que no pierdan su capacidad sistémica de comportamiento.

En segunda instancia tenemos los cambios necesarios en el paradigma económico. Los modelos económicos aplicados hasta el momento no han sido sustentables. Lo importante para ellos es la acumulación de capital a cualquier costo, sin tomar en cuenta la degradación de los sistemas biofísicos ni la capacidad de carga de la naturaleza para regenerarse. Tampoco ha tomado en cuenta la distribución equitativa del ingreso. Ante esta situación se hace necesario tomar en cuenta el costo ambiental para el crecimiento económico. Necesitamos valorar, fijar precios a los productos, internalizar costos ambientales, internalizar costos sociales. Lo que nos interesa es exportar el excedente del capital natural, pero no su reserva, no su *stock*.

La tercera instancia es la equidad social. Sí queremos desarrollo pero con justicia social ! La distribución equitativa del ingreso de forma real. El acceso equitativo a los procesos de producción y comercialización y el acceso equitativo a la diversidad del consumo. Un desarrollo cuyos resultados beneficien de manera equitativa a toda la población y que no haga diferendos entre estratos sociales. Que no se estratifique a la población, ya que se trata de una cuestión de condición humana.

La última instancia es la participación de la sociedad en la toma de decisiones. El desarrollo sustentable se trata de compartir el poder, de la descentralización del poder. México, como muchas otras naciones, se enfrenta a la crisis de gobernabilidad. El ciudadano difícilmente se siente representado por nadie ya que su calidad de vida ha cambiado y no para bien. Esa

crisis de gobernabilidad permitió la proliferación de organizaciones de ciudadanos para luchar por causas conjuntas.

El tema de participación social, es un tema de democracia, de democracia participativa y no sólo de democracia representativa. Entonces tenemos que pasar de la representativa a la participativa, y es aquí donde la participación social en la toma de decisiones encuentra su esencia, a través de las audiencias públicas, a través de sentarse en la mesa de negociaciones, a través de corresponsabilizarse con las autoridades.

El desarrollo sustentable:

"requiere delinear orientaciones y directrices que permitan un crecimiento sólido y permanente, en el que se favorezcan y consoliden los vínculos positivos con el ambiente, la creación de empleos y una mejor distribución de los ingresos. Alerta, también, sobre la necesidad de estimular las decisiones que conduzcan a una mejor relación entre tecnología y uso de recursos. Esto lleva a plantear qué tipo de tecnologías son apropiadas para responder a la demanda de modernización tecnológica de nuestros sectores productivos, a mejorar la calidad de los productos y hacerlos más respetuosos al medio ambiente. En este sentido, se abre amplio campo para la participación de las universidades e instituciones de investigación para que, sin distraerla de sus objetivos centrales, a través de sus investigaciones y de sus programas educativos aporten elementos científicos y tecnológicos para hacer posible el desarrollo sustentable de las distintas regiones y de los diversos sectores productivos".⁶

La sustentabilidad nos da la pauta para replantear ciertas situaciones para buscarle salidas a la degradación de la naturaleza debido al tipo de desarrollo empleado hasta el momento, a través de la realización de cambios institucionales profundos, cambios a la normatividad, cambios en los incentivos económicos que nos orienten a formas distintas del uso de los recursos naturales, cambios en la organización social, una mayor participación de las comunidades en el uso de los recursos naturales, mayores procesos autogestivos; las comunidades campesinas e indígenas saben cómo utilizar sus recursos y es necesario otorgarles cada vez mayores derechos, mayores posibilidades económicas para que logren

⁶ Semarnap, *Comisión de desarrollo sustentable*, 1995

hacer un uso de sus recursos como lo conocen; cambios en el desarrollo de tecnologías, en la concepción de los trabajos de investigación que permita vincular estos aspectos de los procesos socioambientales con los procesos de investigación y el uso de los recursos alternativos de manera sustentable.⁷

1.3.2 Medidas y acciones para la incursión del desarrollo sustentable en las políticas públicas

En 1992 se realiza en Río de Janeiro, Brasil, la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), en la cual se conviene establecer una serie de medidas y acciones a nivel nacional, regional y global a partir de una serie de principios de sustentabilidad que garantizarían la viabilidad de las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales intra e inter naciones.

a) La Carta de la Tierra

En la CNUMAD se estableció como corolario la Carta de la Tierra que explicita sobre 21 principios establecidos de la siguiente forma:

Primero: Como el ser humano constituye el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sustentable, ellos tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

Segundo: Las naciones tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, sin que éstas causen daño al medio ambiente de otras naciones.

Tercero: El derecho al desarrollo debe ejercerse de forma que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

⁷ Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, *Comisión de desarrollo sustentable, 1995*

Cuarto: La participación de la sociedad es necesaria para tratar las cuestiones ambientales y por ello, toda persona tendrá derecho a acceder a todo tipo de información sobre el medio ambiente que dispongan las autoridades públicas, así como su participación en la toma de decisiones. De la misma forma, las autoridades deberán dar acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, incluyendo el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Quinto: Deberán promulgarse leyes eficaces sobre el medio ambiente y las normas, objetivos y prioridades en materia de ordenación del medio ambiente, deberán reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican, sin que éstas reflejen un costo social y económico injustificado para otras naciones, en particular a las sudesarrolladas.

Sexto: Las naciones cooperarán para promover un sistema económico internacional favorable y abierto que lleve al crecimiento económico y al desarrollo sustentable de todas las naciones para abordar de mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial no deberán escudarse con fines ambientales, discriminatorios o injustificables; se evitaría la toma de medidas unilaterales para solucionar problemas ambientales que se producen fuera del país importador; y para la solución de problemas ambientales fronterizos se basarán en el marco del consenso internacional.

Séptimo: Se legislará en materia de responsabilidad e indemnización respecto a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales; asimismo se legislaría internacionalmente en esta materia.

Octavo: Las naciones cooperarán de manera que se evite la reubicación o transferencias de actividades y sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana.

Noveno: Se aplicará el criterio de precaución para proteger el medio ambiente, sin que la falta de certeza científica absoluta sea motivo para postergar la adopción de medidas eficaces en función a los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

Décimo: Se fomentará la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, tomando en cuenta el criterio de "quien contamina paga", y el interés público, sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

Décimo primero: Se utilizará la evaluación de impacto ambiental como instrumento para prevenir daño o impacto negativo por parte de cualquier actividad sujeta a una decisión gubernamental.

Décimo segundo: Se notificará inmediatamente a otras naciones cuando en alguna jurisdicción nacional se produzcan desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente, debiendo la comunidad internacional ayudar a las naciones que resulten afectadas.

Décimo tercero: Cuando se presenten efectos ambientales nocivos transfronterizos, las naciones intercambiarán información pertinente y notificar previamente y en forma oportuna y celebrarán consultas con ellos en una fecha temprana y de buena fe.

Décimo cuarto: Las mujeres desempeñan un papel fundamental en el ordenamiento del medio ambiente y en el desarrollo, por lo que es imprescindible contar con su plena participación para lograr el desarrollo sustentable.

Décimo quinto: Se movilizará la creatividad, ideales y valores de los jóvenes para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sustentable y asegurar un mejor futuro para todos.

Décimo sexto: Los pueblos indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el

desarrollo, debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y prestar el apoyo adecuado a su identidad, cultura e intereses y velar porque participen efectivamente en el logro del desarrollo sustentable.

Décimo séptimo: Se protegerá el medio ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación.

Décimo octavo: En épocas de conflicto armado se protegerá al medio ambiente y se cooperará para su ulterior mejoramiento, según sea necesario, conforme al derecho internacional.

Décimo noveno: La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables.

Vigésimo: La solución de controversias sobre medio ambiente entre las naciones será de forma pacífica y con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas.

Vigésimo primero: Las naciones y pueblos cooperarán para el cumplimiento de estos principios en solidaridad y en ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sustentable.

b) La Agenda 21

Asentados estos principios de sustentabilidad, la CNUMAD pactó la instrumentación de un programa llamado Agenda 21, que cubre una diversidad de áreas en las cuales se entrelazan el ambiente y la economía convirtiéndose en un vasto programa para la protección ambiental, en lo que resta del siglo y el siguiente, y la promoción del desarrollo sustentable.⁸ Algunos aspectos relevantes son:

⁸ Universidad de Costa Rica y Consejo de la Tierra, *Programa 21*, 1992

- * la incorporación de los aspectos ambientales en todas las decisiones sobre política;

- * un uso más eficiente de los recursos naturales escasos, la reducción de los desperdicios, un incremento del reciclaje y una mayor eficiencia energética;
- * un mejor planteamiento demográfico, un mejoramiento de la condición y educación de la mujer y la erradicación de la pobreza;

- * la conservación de los bosques, un mejor uso de las tierras labrantías y la protección de los ecosistemas de las montañas, de los océanos y de las aguas dulces;

- * la protección de la diversidad biológica;

- * el establecimiento de un marco de cooperación internacional mas equitativo en términos de comercio a precios y oportunidades de mercado;

- * una mayor participación y fortalecimiento de los grupos principales de la sociedad.

En suma, la Agenda 21 se divide en cuatro secciones principales:

Sección I: Dimensiones sociales y económicas

Incluye áreas de programas relativas al comercio para el desarrollo sustentable, al combate a la pobreza, a la transformación de los patrones de consumo, a la atención de las modificaciones demográficas y de los asentamientos humanos y a la promoción de la salud e integración del medio ambiente y el desarrollo al proceso de adopción de decisiones y de cooperación internacional.

Sección II: Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo.

Trata de la conservación y administración de recursos para el desarrollo y contiene recomendaciones para proteger la atmósfera, los océanos y la calidad y suministro de agua

potable; para el combate de la deforestación y a la desertificación y las sequías; la promoción del desarrollo rural y de la montaña; y la conservación de diversidad biológica. También se refiere a la administración ambientalmente apta de la biotecnología, de los productos químicos y de la basura tóxica, incluyendo la prevención de su tráfico internacional ilícito.

Sección III: Fortalecimiento de los grupos principales

Establece el fortalecimiento del papel de los grupos sociales principales, incluyendo a las mujeres, los niños y la juventud, los pueblos indígenas y sus comunidades, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades municipales, los trabajadores y los sindicatos, los empresarios e industriales, los agricultores y las comunidades científica y tecnológica.

Sección IV: Medidas de ejecución

Se formulan áreas programáticas concernientes a los mecanismos de financiación, la transferencia de tecnología ecológicamente racional, la cooperación internacional en este campo y el aumento a la capacidad nacional; el papel de la ciencia para el desarrollo sustentable como también el fomento a la educación, la capacitación y la necesaria toma de conciencia del público. Asimismo, se refiere a los arreglos institucionales internacionales, el establecimiento de mecanismos nacionales y de cooperación internacional para aumentar la capacidad nacional y los necesarios instrumentos jurídicos internacionales. Especial énfasis se confiere a la facilitación de la información disponible a todo nivel para la adecuada adopción de decisiones.

c) El Foro Río + 5

No obstante este gran esfuerzo, en marzo de 1997, de nueva cuenta en Río de Janeiro, se llevó a cabo el Foro Río + 5 cuyo tema fue "Trasladando la Agenda a la Acción", reconociéndose que la comunidad mundial aun no ha hecho una transición fundamental al

camino del desarrollo que proviera a la comunidad humana de un futuro seguro y sustentable⁹. El deterioro ambiental persiste y las fuerzas que lo guían también persisten. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo planteó el siguiente panorama:

* Más de 100 naciones están peor hoy de lo que estaban hace 15 años. Cerca de 1 300 millones de personas tienen ingresos diarios de menos de un dólar de los EE UU, y 60% de la humanidad vive con menos de dos dólares de los EE UU por día.

* De la brecha entre el más rico y el más pobre, 20% de la gente del mundo se ha duplicado en los últimos 30 años, de una proporción de 30 veces a 60 veces.

* Alrededor de 1,500 millones de personas viven con una contaminación peligrosa del aire, mil millones siguen sin agua limpia y dos mil millones sin medidas sanitarias.

* Ochenta por ciento de la inversión foránea directa en los países en desarrollo va solamente a una docena de países, todos los cuales están clasificados como de "ingreso mediano" con la excepción de China. Sólo cinco por ciento va a África y un uno por ciento a los 48 países menos desarrollados.

* El peso de la deuda externa en el mundo en desarrollo sigue subiendo, ahora alcanza 2.1 billones de dólares de los EE UU. Los pagos de la deuda en el África del Sub-Sahara son más altos que sus gastos en salud y educación.

* Menos de una cuarta parte de la población del mundo consume tres cuartas partes de la materia prima del mundo y produce el 75% de toda la basura sólida. Una persona nacida en los Estados Unidos tendrá 30 veces más impacto en el ambiente de la Tierra, durante su vida, que una persona que nazca en la India.

Por su parte el Banco Mundial y el Instituto Worldwatch establecen que:

⁹ Strong Maurice, *Summary of the results of the Rio + 5 Forum*, Earth Council, 1997.

* La producción de alimentos se ha duplicado a nivel mundial en los últimos 25 años, pero a costa de la pérdida en la diversidad de productos, hábitat naturales y un aumento en la contaminación química. Cada uno de los principales países productores de alimentos está enfrentando también una importante erosión de sus suelos fértiles.

* Trece de las quince principales zonas pesqueras oceánicas están deterioradas.

* El nivel superior del agua subterránea ha empezado a descender en gran parte de los Estados Unidos, India, China, África del Norte, el Sur de Europa y en el Oriente Medio.

* Las emisiones de CO₂, el principal contribuyente al calentamiento global, han aumentado entre el 10 y el 40% en muchos países en desarrollo desde 1990.

* Unas 6.1 millones de hectáreas de bosque decidual y 4.6 millones de hectáreas de bosque tropical desaparecen cada año.

* Se calcula que unas 150 a 200 especies de seres vivos se extinguen cada 24 horas. Sin la toma de acciones urgentes una cuarta parte de la biodiversidad mundial podría perderse en los próximos 30 años.

Para revertir esta tendencia y asegurar el traslado de la agenda a la acción, en Río + 5 se propuso la instrumentación de cinco principios: claridad, simplificación, integración de sistemas, ejecución y cooperación.

En primera instancia deberá darse claridad a lo que significa y requiere el desarrollo sustentable ya que persiste una falta de distinción entre lo que significa un verdadero desarrollo --hacerse mejor-- y el simple crecimiento --hacerse más grande. El desarrollo sustentable deberá convertirse en un principio aceptable tanto por los gobiernos, el sector empresarial y los individuos, para que éste pueda integrarse a la política pública y a las decisiones privadas en todos los niveles, desde el local al mundial.

En segundo término el desarrollo sustentable requiere de una simplificación en el sentido de provocar cambios personales en los valores, ética, comportamiento, cooperación y participación en la toma de decisiones, por un lado, y por el otro, involucrar fórmulas innovadoras de cooperación multilateral, de desarrollo y capacidad de compartir tecnologías ecológicamente benignas, un mayor uso de los recursos material y energéticamente eficientes y un sistema de producción que reconozca la importancia crucial de preservar la base ecológica de nuestro desarrollo. Para que todo ello funcione debemos buscar maneras de simplificar los procesos y los principios involucrados.

En tercer término se requiere de una integración de sistemas que, de forma más efectiva, se interrelacionen los asuntos de la sustentabilidad por encima de las fronteras y a todos los niveles de la actividad económica. Si bien es cierto que las instituciones proporcionan un sistema "formal" de administración y gobernabilidad para la sustentabilidad, existen muchos otros grupos que también tienen funciones esenciales, dentro de un amplio sistema de administración y gobernabilidad "informal" que en varias formas es más influyente e impactante que el sistema de gobierno. El poder de este sistema informal debe coordinarse para que los esfuerzos de la sustentabilidad progresen.

En cuarto término está la puesta en práctica de la sustentabilidad desde el nivel local y nacional. Esto requiere de énfasis debido a la importancia dado el potencial destructivo de la globalización económica y la necesidad crítica de preservar y cuidar las prácticas sustentables a nivel local y nacional. El desarrollo sustentable debe asentarse sobre una base firme y para ello es necesario que las políticas y prácticas del desarrollo sustentable global se fundamenten en políticas y prácticas al nivel nacional y local y no a la inversa, como pretende verse.

El quinto y último término se refiere a la cooperación. Como el desarrollo sustentable tiene que ir de abajo hacia arriba, es necesaria una gran dosis de cooperación entre los diferentes sectores/estratos/"depositarios". Los gobiernos requieren proporcionar un marco político correcto de referencia con la participación de otros grupos --empresas, sindicatos, consumidores, educadores, ONGs y la participación justa de las mujeres y jóvenes en ellos.

Sin su comprensión y cooperación poco adelanto se logra. Esto es cada vez más importante conforme el poder se traslada de los gobiernos a las empresas. Las instituciones civiles juegan un rol cada vez más vital en disminuir la brecha entre los intereses empresariales y los de las comunidades. Entusiasman sobre todo los programas que están llevando a los debates políticos a grupos de gente antes marginalizada o excluida de ellos --lo que conduce a la formulación y ejecución de políticas ambientales y económicas más responsables.

No obstante lo anterior, aun se requiere de un elemento fundamental: la operacionalización del desarrollo sustentable, especialmente desde el nivel local y nacional con el desarrollo y fortalecimiento de indicadores, herramientas, políticas operacionales, prácticas empresariales, medidas institucionales, comprensión pública y compromiso.

El desarrollo de esta operacionalización del desarrollo sustentable pretende dar a la comunidad mundial para el año 2000 una nueva Carta de la Tierra fundada en principios y valores suscitados e inspiradores para la conservación ambiental y el desarrollo sustentable.

1.4 Ejemplos del impacto de la política de ajuste fondomonetarista en el desarrollo sustentable

Hemos visto en los tres primeros apartados del presente capítulo dos posicionamientos de lo que ha significado el proceso de desarrollo de las naciones durante el presente siglo. Eso se entiende en el sentido que la política económica estaba desligada a la variable sustentable en la toma de decisiones. Pasamos de un proceso idílico capitalista a un proceso de renovación monetarista que dio vitalidad a la funcionalidad del capital como motor de crecimiento económico frente a un proceso científico que reconoce el límite de los ecosistemas para regenerarse y por ende, generar capital, que genere crecimiento, que genere desarrollo y que genere bienestar.

Podríamos decir que con este primer análisis, el ajuste fondomonetarista "incontrolado" genera obstáculos a la aplicación del desarrollo sustentable. Como ya se ha dicho, el

mencionado ajuste persigue la promoción de la privatización, la apertura externa y la desregulación. Mientras tanto el desarrollo sustentable insta a que cualquier actividad económica o decisión política debe tomar en cuenta la capacidad de carga de la naturaleza para regenerarse, además de los aspectos sociales de equidad distributiva y justicia y los aspectos democráticos para la toma de decisiones, instando a un cambio en el paradigma económico actual.

a) Acuerdo Marco para la Estabilización de la Economía Mexicana entre Estados Unidos y México

Un ejemplo representativo del impacto de la política de ajuste fondomonetarista frente al proceso de desarrollo sustentable es el que se refiere al petróleo, un recurso natural no renovable. La industria petrolera en nuestro país tiene un significado estratégico de primera magnitud debido a su contribución a la economía nacional. La participación de la industria petrolera en el producto interno bruto para 1993 fue superior al 6%; en cuanto a la balanza comercial, contribuyó en un 30% y a los ingresos fiscales aportó 25 por ciento. Hasta 1996, las reservas probadas de hidrocarburos eran de 62,058 millones de barriles de petróleo crudo; esto significa que México ocupa el séptimo lugar a nivel mundial y segundo en América. La balanza comercial de hidrocarburos y productos petroquímicos representó un cierre previsto para 1996, tomando en cuenta el accidente del Complejo de Cactus, de 8, 871.5 millones de dólares.¹⁰

Estas cifras denotan claramente la importancia del petróleo para nuestra nación. Además, como recurso natural no renovable requiere salvaguardarse como un recurso sustentable, es decir, que satisfaga las necesidades de las generaciones presentes y futuras, ya que representa un recurso de beneficio intergeneracional. Sin embargo, las políticas de ajuste fondomonetarista han tenido ya un efecto retrógrada frente a la sustentabilidad del recurso.

¹⁰ Secretaría de Energía, *Informe de Labores 1995-1996*, 1996

Como consecuencia de la crisis de 1994, México firmó con los Estados Unidos de América un Acuerdo Marco para la Estabilización de la Economía Mexicana, cuyo propósito fue:

" apoyar a México en la estabilización de sus mercados cambiario y financiero mediante el otorgamiento de los recursos para ser usados de tal manera que facilite la amortización, refinanciamiento o restructuración de sus obligaciones a corto plazo, y cualquier otro fin consistente con las obligaciones de [ambas partes], en su carácter de miembros del FMI, en materia de regímenes cambiarios y de sistema estable de tipos de cambio".¹¹

En su apartado de fuentes de recursos que aseguren el pago, el acuerdo establece:

"No se proveerán Recursos Primarios a México o al Banco de México, directa o indirectamente, salvo que el Departamento del Tesoro determine que:

(i) los medios de México, incluyendo ingresos provenientes de la venta de petróleo mexicano y productos derivados a clientes fuera de México, según define en el anexo A del presente Acuerdo, representan una fuente adecuada y segura de pago respecto a tales Recursos Primarios;"¹²

Además, México se comprometió a suministrar toda la información referente a ese artículo incluso proporcionando una confirmación por contadores públicos independientes de dicha información suministrada al Departamento del Tesoro.

Es decir, que el petróleo *per se* se convierte en una hipoteca, en un medio de pago garantizado ante posible incumplimiento de los acuerdos por parte de México, más aun cuando los recursos que se obtienen por la venta de petróleo se va al pago de amortizaciones de la deuda externa, es decir que en lugar que los excedentes de esa venta devengan para el pueblo, quien es dueño del petróleo, se ocupe por seguir sufragando los errores de las pasadas administraciones, trasladando generacionalmente el costo de una deuda a cambio de la explotación de un recurso natural vital para la nación. Esto es un claro ejemplo de

¹¹ Cámara de Diputados, LVI Legislatura, *Diario de Debates Marzo 1995*

¹² *Ibid*

insustentabilidad. Todo ello apunta a la urgente necesidad de cambiar la estrategia gubernamental y aclarar nuestro posicionamiento con las instituciones crediticias internacionales.

Con esta hipoteca del petróleo se puso en peligro la sustentabilidad para las generaciones futuras. Hipotecar el recurso natural para créditos presentes y para soluciones inmediatas de crisis económicas de efecto político, de lucha de grupúsculos de poder, exige revisar la actual política pública para que nos conlleve a estadios superiores donde la sustentabilidad juega un papel preponderante ante la toma de decisiones.

Pero más aun, la condicionalidad del acuerdo insta a que México cumpla con las políticas económicas de acuerdo con la Carta de Intención y el Memorandum sobre Política Económica, referidas en el crédito contingente para México aprobado por el Fondo Monetario Internacional el 10. de febrero de 1995 o cualquier otra de las políticas económicas requeridas subsecuentemente bajo el Programa del FMI.¹³

En resumen, México se comprometió a constituir una estrategia integral para estabilizar los mercados financiero y cambiario, restaurar la confianza de los inversionistas y situar la economía en una trayectoria de crecimiento sostenido con baja inflación. Reducir el déficit de la cuenta corriente; una política salarial congruente con el Acuerdo de Unidad, consolidación fiscal y reducción del crédito; profundizar el programa de privatizaciones; llevar a cabo una política realista de precios y tarifas del sector público, ajustados mensualmente por un monto menor a la tasa de inflación proyectada. Establecer un límite al crecimiento del crédito interno neto del Banco de México. Proyectar una reducción del gasto del gobierno equivalente a 1.3% del PIB; evitar cualquier medida que limite la convertibilidad del peso en el mercado cambiario; y acelerar las reformas estructurales en el sector de transporte, telecomunicaciones y bancario.

¹³ *Ibid*

El efecto más claro de esta tendencia ha sido una profundización de la pobreza en México. De los 14.5 millones de pobres que contabilizó la administración de Ernesto Zedillo en 1994, la declaración del Banco Mundial en fechas posteriores en el sentido que México contaba con 80 % de su población en la pobreza, instó a las autoridades a reconocer que los extremadamente pobres eran 22 millones de mexicanos, lo que

"cambia dramáticamente el diagnóstico y la problemática y debiera modificar, se supone, las estrategias y los presupuestos para combatir la pobreza."¹⁴

El recorte en el gasto social ha significado que para 1997 la variación anual respecto a lo presupuestado para dicho fin, tomando como deflactor al año 1993, represente un decremento de 7.40% y un porcentaje del gasto en desarrollo social para programas de pobreza de un 4.56%, es decir, 3 puntos menos que en 1994.

Con el nuevo programa gubernamental PROGRESA, se dijo que para empezar

"serían beneficiadas 170 mil familias en doce estados del país y que para finalizar el año [1997] serían 400 mil. Cada familia tiene derecho a ser beneficiaria hasta por tres años, después de los cuales puede reinscribirse, siempre y cuando no hayan cambiado sus condiciones de pobreza. Considerando que cada familia tiene como promedio 6 miembros, resulta entonces que cada miembro [con la asignación presupuestaria para el programa] corresponde una inversión de \$1.37 pesos diarios. El criterio de otorgar 90 pesos mensuales para complementar el ingreso y mejorar el nivel de consumo nutricional, equivale a una erogación diaria de tres pesos por familia. Es decir, aproximadamente el 30 % del presupuesto está destinado al abasto alimenticio. El restante 70% financiará las acciones educativas y de salud. Además, los beneficiarios de este programa serán excluidos del resto de las acciones de combate a la pobreza."¹⁵

Este es otro claro ejemplo de lo que significa la insustentabilidad. Para nadie es un secreto que la *so called* recuperación económica no se ha visto reflejada en la distribución más

¹⁴ Velázquez Enrique, *La pobreza progresa*, Documento inédito, 1997

¹⁵ *Ibid*

equitativa del ingreso, de manera tal que se pueda demostrar que se ha mejorado el nivel adquisitivo y consumo de los mexicanos, factores esenciales de la sustentabilidad.

b) Consideraciones del movimiento armado en Chiapas, el ajuste fondomonetarista y el desarrollo sustentable

Otro ejemplo de lo insustentable del ajuste fondomonetarista nos lo da un personaje de fin de siglo, el Subcomandante Marcos. En su documento *Chiapas: el sureste en dos vientos, una tormenta y una profecía* nos da un vivo y claro ejemplo del paisaje cotidiano al que nos enfrentamos:

"Suponga que habita usted en el norte, centro u occidente del país. Suponga que hace usted caso de la antigua frase de Sector de "Conozca México Primero". Suponga que decide conocer el sureste de su país y suponga que del sureste elige usted al estado de Chiapas. Suponga que toma usted por carretera (llegar por aire a Chiapas no sólo es caro pero improbable y de fantasía: solo hay dos aeropuertos "civiles" y uno militar). Suponga que enfila usted por la carretera Transístmica.....Suponga que usted gira a la izquierda y toma decididamente hacia Chiapas. Kilómetros más adelante dejará usted Oaxaca y encontrará un gran letrero que reza: "BIENVENIDO A CHIAPAS". Lo encontró? Bien, suponga que sí. Usted entró por una de las tres carreteras que hay para llegar al estado...Y la riqueza sale de estas tierras no sólo por estas tres carreteras. Por miles de caminos se desangra Chiapas: por oleoductos y gasoductos, por tendidos eléctricos, por vagones de ferrocarril, por cuentas bancarias, por camiones y camionetas, por barcos y aviones, por veredas clandestinas, caminos de terracería, brechas y picadas; esta tierra sigue pagando su tributo a los imperios: petróleo, energía eléctrica, ganado, dinero, café, plátano, miel, maíz, cacao, tabaco, azúcar, soya, sorgo, melón, mamey, mango, tamarindo y aguacate. y sangre chiapaneca fluye por los mil y un colmillos del saqueo clavados en la garganta del sureste mexicano. Materias primas, miles de millones de toneladas que fluyen a los puertos mexicanos, a las centrales ferroviarias, aéreas y camioneras, con caminos diversos: Estados Unidos, Canadá, Holanda, Alemania, Italia, Japón; pero con el mismo destino: el imperio. La cuota que impone el capitalismo al sureste de este país rezuma, como desde su nacimiento, sangre y lodo...

...Se llevan gas y petróleo y dejan a cambio, el sello capitalista: destrucción ecológica, despojo agrario, hiperinflación, alcoholismo, prostitución y pobreza. La bestia no está conforme y extiende sus tentáculos a la selva Lacandona....Caen los árboles, retumban las explosiones de dinamita en terrenos donde sólo los campesinos tienen prohibido tumbar árboles para sembrar. Cada árbol que tumbe les puede costar una multa de 10 salarios mínimos y cárcel. El pobre no puede tumbar árboles, la bestia petrolera, cada vez más en manos extranjeras, sí. El campesino tumba para vivir, la bestia tumba para saquear.

...El kilo de café se vendió en el extranjero a un promedio de 8 mil pesos, pero al productor chiapaneco se lo pagaron a 2 mil 500 o menos... Las vacas son pagadas hasta en 1 400 pesos el kilo en pie a los ejidatarios empobrecidos y revendidos por coyotes e introductores hasta en 10 veces multiplicado el valor que pagaron...55% de la energía nacional de tipo hidroeléctrico proviene de este estado...sólo un tercio de viviendas chiapanecas tienen luz eléctrica.

Chiapas posee 75 mil 634.4 kilómetros cuadrados, unos 7.5 millones de hectáreas, ocupa el octavo lugar en extensión y tiene 111 municipios organizados para el saqueo en nueve regiones económicas. Aquí se encuentra, del total nacional, el 40% de la variedad de plantas, el 36% de los mamíferos, el 34% de los anfibios y reptiles, el 66% de aves, el 20 % de peces de agua dulce y el 80% de las mariposas. El 9.7% de la lluvia de todo el país cae en estas tierras. **Pero la mayoría de la riqueza de la entidad son los 3.5 millones de chiapanecos**, de los cuales las dos terceras partes viven y mueren en el medio rural. La mitad de los chiapanecos no tienen agua potable y dos tercios no tienen drenaje. **El 90% de la población** en el campo tiene ingresos mínimos o nulos..."¹⁶

Todo ello no encaja en la lógica de la sustentabilidad. La explotación desmesurada de recursos naturales sin siquiera salvaguardar su regeneración sistémica y la nula recepción de los recursos económicos devengados de dicha explotación para la población, es un claro efecto de las políticas económicas que solamente se preocupan por la acumulación de capital a cualquier costo, creando mercados e inversiones especulativas que reactivan

¹⁶ La Jornada, *Comunicado del EZLN*, 27 de enero de 1994

macroeconómicamente la dinámica monetarista de un puñado de naciones, dejando a los proveedores de materias primas en índices lacerantes de sobrevivencia.

El paradigma económico actual está equivocado. Hemos entrado ya a la dinámica de libre comercio con Norteamérica (considerando a México como país latinoamericano) cuyas consecuencias las estamos viviendo: reformas a la legislación nacional que abre paso a la inversión, algunas de ellas en zonas rurales de propiedad social que ahora podrán beneficiarse terceros; subsidios a inversionistas extranjeros, como en plantaciones forestales comerciales; aprobación de megaproyectos que impactan social, cultural y ecológicamente a la nación, llámese Transísmico, Cuicuilco o Cozumel; posible recepción de basuras tóxicas de allende nuestras fronteras para su confinamiento en nuestro territorio como en General Cepeda, Coahuila; la apertura de exploración y explotación petrolera en zonas núcleo de áreas naturales protegidas, como es el caso de la reserva de Laguna de Términos, Campeche y Pantanos de Centla en Tabasco, entre muchos otros ejemplos.

c) La Unión Europea y el ajuste fondomonetarista

En Europa, el panorama no es otro, más bien sigue una línea similar, principalmente a partir de los Acuerdos de Maastricht en 1992. Las razones para reducir la incertidumbre, impedir la utilización de la política cambiaria con fines proteccionistas (vía devaluaciones) y obligar a controlar la inflación para no perder competitividad, sólo responde a los segmentos dominantes del capital. En Maastricht se adopta una política calendarizada para el establecimiento de una moneda única y de la constitución de un Banco Central Europeo en el marco de la *so called* convergencia. Esa calendarización somete a los gobiernos nacionales de los países miembros a reestructurar su política monetaria en tres fases, instando a los bancos centrales nacionales a autonomizarse del gobierno, que no de la disciplina impuesta desde los organismos intergubernamentales como el FMI, lo que implica limitaciones en términos de soberanía y democracia. Soberanía, porque transfiere el conjunto de la política monetaria, incluyendo la política presupuestaria a una entidad comunitaria; y Democracia, porque esa política no podrá ser conducida por quienes se han elegido para ello, sino por organismos autónomos cuyo único objetivo es salvaguardar las

condiciones de estabilidad para la valorización de capital, reduciendo la alternancia política a un ámbito meramente formal.¹⁷

Los nuevos espacios de revalorización de capital están virando hacia los rubros de sanidad, educación, telecomunicaciones, transportes colectivos, pensiones, entre otros, y al abaratamiento del costo de la mano de obra y la facilitación del acceso a esos espacios a aquellos extranacionales, por ejemplo con la eliminación de las restricciones a que pueden proceder de otros países las compras del sector público.

Los resultados de la política de Maastricht, concordantes con la disciplina del ajuste fondomonetarista, se reflejan en una política monetaria recesiva como consecuencia de búsqueda de la meta de inflación, evitando que las monedas salgan de la banda normal de fluctuación, con un elevado tipo de interés; una política fiscal contractiva conforme a las condiciones de convergencia respecto al déficit y la deuda, implicando fuertes recortes al gasto público afectando al empleo, con disminuciones netas de los salarios reales y de la oferta de puestos de trabajo y al gasto social; una reforma estructural a partir de la paulatina apertura al sector privado de servicios sociales y la transferencia directa a dicho sector de aquellos segmentos productivos de mayor rentabilidad, evocando los gobiernos a eliminar los monopolios en la producción pero sin aludir a la conformación de oligopolios de forma ascendente de carácter privado en muchos sectores productivos; una desregulación que se materializa en las reformas de los mercados de trabajo produciendo la movilidad funcional y geográfica, el abaratamiento del despido, la instauración de nuevas formas de contratación; el establecimiento de agencias privadas de colocación, la reducción de la cobertura de desempleo, así como los requisitos para acceder a ella, y el cuestionamiento de conquistas universales como el salario mínimo, la flexibilidad de la jornada de trabajo, y la disminución de los costes no salariales del empleo.

El tratamiento que se le da al capital especulativo, evitando que el estado intervenga, profundiza su orientación en beneficio a los grandes segmentos dominantes del capital pero fomentando un estancamiento de la actividad productiva manifiesta en un proceso de

¹⁷ Arrizabalo Xabier. op. cit.

desindustrialización y planificación sistemática de la destrucción de fuerzas productivas en ámbitos como el ganadero, pesquero, agrícola, minero, a través del establecimiento de cuotas máximas de producción (subvencionando la reducción de la producción y sancionando la superación de dichas cuotas).

En suma, la respuesta del Acuerdo de Maastricht a la crisis trata de hacer viable la recomposición de los espacios de valorización del capital que permitan nutrir el parasitismo de la especulación, aun a costa de un profundo deterioro social e incluso de socavar sus propias bases de acumulación, todo ello en contra de la política de sustentabilidad que también están impulsado desde el Tratado de Maastricht y ahora en el Tratado de Amsterdam.

Lo que la sociedad europea y la sociedad mexicana están pidiendo es establecer un libre mediocambismo de productos y servicios, basado en un estado claro de gobernabilidad impulsado por la democracia, que considere también establecer límites que protejan la viabilidad de los recursos naturales de ambas partes así como las relaciones sociales y culturales existentes, con base en los postulados del desarrollo sustentable.

1.5 La importancia del análisis de la política pública comparativa sobre desarrollo sustentable

El interés fundamental del presente estudio recae en la elaboración de un análisis comparativo de política pública sobre desarrollo sustentable entre México y la Unión Europea que permita descubrir cuáles son las formas y mecanismos que están implementando ambas partes, las diferencias entre políticas que resultan de este proceso y los escenarios institucionales que se emplean para el establecimiento y ejecución de las políticas. Esto permitirá establecer los elementos mínimos necesarios que deberá contener, en materia de desarrollo sustentable, el futuro Acuerdo sobre Colaboración Económica, Coordinación Política y Cooperación Comercial entre México y la Unión Europea, y que forzosamente tendrá que estar como tema de negociación dentro del proceso de aprobación.

cumpliendo con los Acuerdos signados en Río y tomando en cuenta las observaciones hechas en el Foro Río+5.

Para ello, destaca la necesidad de exponer el marco general de política que ambas partes están llevando a cabo dentro de sus jurisdicciones, de acuerdo a lo establecido en los tres primeros apartados del presente capítulo.

Bibliografía complementaria

Castles, Francis, *The comparative history of public policy*, Editorial Polity Press, Reino Unido, 1989

CNUMAD, documentos varios, Río de Janeiro, Brasil, 1992

Instituto Nacional de Ecología, *Situación General del Medio Ambiente 1993-1994*,

Latin American and Caribbean Commission on Development and Environment, *Our Own Agenda*, 1990

Vajanne, Laura, *Hacia la unión económica y monetaria en Europa*, Economía Informa No. 261, octubre 1997, Facultad de Economía, UNAM.



México y el desarrollo sustentable

2.1. Antecedentes

Los antecedentes inmediatos previos a la inserción del desarrollo sustentable dentro de las políticas públicas nacionales surgen a partir de la década de los setentas con la promoción de los avances científicos en el ámbito institucional y de política ecológica, aterrizando en un primer proceso por conformar un marco legal. Debido a las limitantes existentes para su plena aplicación y a la falta de claridad política en la materia, solamente se promovió una gestión ambiental en el marco de salud pública, con el arribo de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental en 1971.

Viendo que la regulación de la contaminación ambiental y sus efectos sobre la salud humana no era suficiente como marco necesario ante la adversidad de factores ambientales que estaban causando un deterioro agravante no sólo a los elementos naturales sino también a los recursos naturales, se abrogó la anterior ley y se aprobó en 1983 la Ley Federal de Protección al Ambiente, creándose como instancia rectora la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), pasando a un enfoque más amplio de protección.

Superada la ley por los avances científicos y la instrumentación de nuevas formulaciones internacionales, a la vez de que el enriquecimiento motivado por acuerdos multilaterales, como el CITES y MARPOL, y la falta de aplicabilidad de la ley en su totalidad, en 1988 se conviene en abrogar la ley vigente para contar con una nueva que integrara instrumentos de

acción, mejorando las definiciones de los principios y criterios rectores del medio ambiente, estableciendo bases interactuantes entre los niveles de gobierno e introduciendo elementos sobre control, seguridad, participación, entre otros aspectos, enmarcados en un cuerpo legal denominado Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (Ley GEEPA).

Para ello, el gobierno federal acordó el establecimiento de dos instituciones rectoras: el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), a cambio de la eliminación de una instancia de corte ministerial como lo venía siendo la Sedue. Es decir, se optó por reducir el avance que iba ganando la gestión ambiental nacional como uno de los principales pilares de política pública, orillándolo a una gestión de segundo nivel.

En esta vorágine de acontecimientos, el mundo se preparaba para comprometerse por la defensa y viabilidad de los sistemas ecológicos del planeta y por lograr un desarrollo capaz de salvaguardar las capacidades básicas de los componentes sistémicos de la naturaleza para las presentes y futuras generaciones, inspirada por:

"el reto fundamental que enfrenta la comunidad humana en esta etapa de la historia de controlar su impacto en las condiciones que hacen posible la vida en la Tierra; ello en razón de que el impacto del comportamiento humano en el ambiente, en la fracción de minuto de la historia mundial que ha transcurrido desde la Revolución Industrial hasta la fecha, ha alcanzado niveles que están alterando la capacidad del planeta de albergar vida".¹

Río de Janeiro fue la sede de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) en junio de 1992, en la cual participaron 116 naciones conscientes del cabalgante deterioro de los recursos y elementos planetarios, las cuales se comprometieron, incluido México, a aplicar los acuerdos signados en materia de

¹ Strong Maurice en *La diplomacia ambiental*, Gender Alberto y Lichtinger Víctor, SRE y FCE, 1994

Biodiversidad, de Cambio Climático, de Protección de todo tipo de Bosque, así como la Declaración de los Principios de la Cumbre de la Tierra y la aplicación, dentro de las políticas públicas nacionales, de la Agenda 21, programa que contiene lineamientos y acciones para la aplicación del desarrollo sustentable.

Era evidente entonces que México, hasta el momento no contaba con una política ambiental concebida bajo la orientación del desarrollo sustentable, tal y como lo planteaban Julia Carabias y Enrique Provencio fechas posteriores a la Cumbre de la Tierra. Ellos establecieron como corolario del proceso que:

"las implicaciones de la CNUMAD para las políticas nacionales son tan vastas que será difícil que puedan ser plenamente incorporadas en un plazo breve, incluso por los países con más recursos económicos y experiencia en la gestión ambiental ...Se trata, en todo caso, de un cambio que debe visualizarse generacionalmente..."²

Pese a que la política ambiental mexicana pasó de una etapa de marginalidad en la estrategia de desarrollo nacional durante la década que va de 1972 a 1982 a una etapa de presunta integración institucional, legislativa y reglamentaria de la política ambiental de 1983 a 1991, ambas etapas tuvieron la exclusión de la dimensión ambiental frente a la estrategia general y sectorial del desarrollo; el confinamiento administrativo de la política ambiental con muy poca incidencia en el resto de las instituciones; la segregación de las disposiciones y normas en una legislación, que si bien se fue desarrollando, permaneció desvinculada del cuerpo jurídico; la baja prioridad presupuestal para las acciones de prevención y control de la degradación ambiental; y la ausencia de mecanismos para que la política económica y de mercado asumieran la dimensión ambiental como uno de sus elementos de funcionamiento orgánico.

No fue sino hasta 1994 cuando se reanuda ese proceso de fortalecimiento del sector ambiental nacional, a partir de la creación de una Secretaría de Estado que no solamente viera por los aspectos ambientales *per se* sino que involucrara también la gestión de los

² Carabias Julia y Provencio Enrique. *La Cumbre de Brasil*. Revista Nexos no. 173, mayo 1992

recursos naturales, incluido al sector pesquero. Como consecuencia se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) y se promovieron sendas reformas a la legislación vigente en un 85 por ciento de su contenido y en las cuales, por primera vez, se incluye el proceso de sustentabilidad. No obstante, todos estos esfuerzos no podrán consolidarse si por un lado se pretende dar viabilidad a la gestión ambiental y por el otro, no fueran involucradas las leyes económicas y comerciales dentro de los parámetros ambientales y de sustentabilidad.

2.2 La estrategia parlamentaria del desarrollo sustentable

La LVI Legislatura del Congreso de la Unión, conformada por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, retoma los objetivos de la Cumbre de la Tierra para incertar, dentro del marco legal, el concepto de sustentabilidad como criterio observable de las políticas públicas y las obligaciones y derechos que tendrán sobre él los individuos.

El desarrollo sustentable era el centro del debate en las discusiones de la reforma a la ley ambiental, pero no solamente por incluir una definición sustancial sino que quedara diseminado a lo largo del texto regulador. No obstante los múltiples esfuerzos por lograr cambios constitucionales que le dieran sustento a una ley que incorporó elementos de sustentabilidad, lo que se consiguió fue, en cierta forma, una ley que pusiera límites a la apertura de caminos del ideal neoliberalizador y hacer viable una administración ambiental, a través de una política gubernamental que le diera congruencia.³

En este marco, las organizaciones sociales y civiles lograron sacar del aletargamiento al poder legislativo para hacerlo no sólo destacar su función de representatividad sino de actuar corresponsablemente con la sociedad.

³ Ver libro *El reto de la Sustentabilidad*, Cámara de Diputados, PRD, 1997

2.2.1 La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y el desarrollo sustentable

El desarrollo sustentable, como consecuencia, quedó definido por primera vez en nuestra legislación, en octubre de 1996, como:

"el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, fundado en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras".⁴

En resumen, la ley establece la competencia y concurrencia que habrá entre los diferentes niveles de gobierno, que a diferencia de la anterior, les otorga mayores facultades a los estados en la gestión ambiental y abre la pauta para la acción coordinada de las autoridades federales y estatales en el medio ambiente, mediante la conformación de un órgano entre gobiernos para coordinar sus esfuerzos en materia ambiental, evaluar y dar seguimiento a las mismas, así como convenir las acciones y formular las recomendaciones pertinentes, particularmente en los que se refiere a los objetivos y principios establecidos en los artículos primero y décimo de la Ley GEEPA (Artículo 14 Bis).

Determina una serie de principios de sustentabilidad aplicables a las políticas sectoriales y en los instrumentos de toda planeación ambiental, incluidos aspectos de "quien contamina paga", de erradicación de pobreza, de garantía de los derechos que los indígenas ejercen sobre los recursos naturales y la participación activa y significativa de las mujeres en el desarrollo sustentable (primera ley que cumple con uno de los objetivos de la Cumbre de Beijing sobre la mujer).

⁴ Diario Oficial de la Federación, 18 de diciembre de 1996

Coordina el ordenamiento ecológico del territorio en sus diferentes fases: general, estatal, regional y municipal; regula la evaluación de impacto ambiental de obras y actividades que pudieran impactar a los ecosistemas en donde se van a realizar; regula las auditorías, la autogestión ambiental, la normatividad y la educación, investigación y capacitación ambientales.

Establece la configuración de áreas y zonas de reservas de diferentes tipos así como la regulación de las actividades que se realicen dentro de ellas. Determina criterios observables para la utilización, preservación y protección de flora y fauna, de los elementos naturales tales como el agua y el suelo, y regula la protección de dichos elementos frente a la contaminación ambiental que se genere. Asimismo, regula los desechos peligrosos y no peligrosos y las áreas para la observación astronómica.

Establece los mecanismos para la participación social y garantiza el derecho a la información ambiental, a la vez de establecer el marco de sanciones y penalidades para quienes no cumplan con la ley.

En todo el marco de la ley, el desarrollo sustentable queda implícito, aunque no enteramente, sin embargo, el siguiente paso será legislar a lo largo de todo el marco de leyes la forma en que quedará incerto el desarrollo sustentable, tarea que a fin de cuentas será responsabilidad de la LVII Legislatura electa a partir del 6 de julio de 1997, para que a finales del presente siglo podamos contar con la estructura de un Código sobre Desarrollo Sustentable aplicable a lo largo del país, a la vez de fomentar su elaboración en todos los estados que forman el pacto federal mexicano.

2.3 La estrategia gubernamental de desarrollo sustentable

La naciente política pública de sustentabilidad recae hoy en día en el sector ambiental y de recursos naturales del país, es decir, desde una perspectiva meramente ambiental y en ciertos sectores productivos (forestal y pesca).

La instancia gubernamental ha desarrollado desde 1994 hasta la fecha cinco documentos de política pública de desarrollo sustentable, siendo el último el único marco estratégico de todo el cuerpo documental. No obstante, estos documentos son poco conocidos por la sociedad, incluso entre instituciones gubernamentales.

El primero de ellos, que data de 1994⁵, tomó como marco de referencia para el desarrollo sustentable dos lineamientos generales:

- a) Mejorar condiciones y calidad de vida; y
- b) Mantener y mejorar la base natural de las actividades productivas.

Por una parte, a través de políticas de empleo y elevar ingresos, tomando en cuenta al medio ambiente, y por la otra, llevando acciones de política ambiental que no inhiban la actividad económica para poder superar la pobreza.

La justificación que se dio fue la implementación del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). En efecto, el INE consideró que este programa era la herramienta básica para la lucha contra la pobreza,

"a través de la consolidación de esfuerzos resumidos en la ampliación de la infraestructura de agua potable, drenaje, escuelas, clínicas, electricidad y otros servicios; apoyando el ingreso familiar con subsidios directos a los grupos pobres; e impulsando proyectos productivos, entre muchas acciones"⁶.

Pareciera que la política de sustentabilidad en el México de fines del salinismo y principios del zedillismo, pretendiera justificar una gestión gubernamental incapaz de generar siquiera elementos constitutivos de una política conciliatoria entre el medio ambiente y la actividad económica. El reduccionismo de una presunta política de desarrollo sustentable fundada a

⁵ INE, *La política ambiental mexicana, presentación general*, octubre 1994

⁶ Ibid

través de una supuesta "revisión de los objetivos de maximización del crecimiento económico para proteger el ambiente" y utilizar al desarrollo sustentable como forma de involucramiento a partir de un Programa Solidario de corte "electorero", es una falaz interpretación de lo que se signó en la Cumbre de la Tierra.

Julio Moguel atinadamente expresaba en 1992 que el Pronasol:

"no tiene peor enemigo que la adulación y la autocomplacencia. No habrá a través de él una nueva relación Estado-pueblo [...] No basta aumentar considerablemente sus recursos, sino que debe orientarlos prioritariamente a la generación de empleos, bajo la idea de que los extremadamente pobres no son una excrecencia sino sujetos vitales de desarrollo. En el campo es vital redinamizar las estructuras comunitarias y adoptar una estrategia de desarrollo basada en la idea de sustentabilidad".⁷

El segundo documento, de febrero de 1995⁸, el mismo INE conceptualizaba al desarrollo sustentable bajo los siguientes lineamientos:

- a) **Compatibilidad entre satisfacción de necesidades y aspiraciones sociales con el mantenimiento de equilibrios biofísicos;**
- b) **El medio ambiente visto como un conjunto de recursos comunes que demanda modificar y construir nuevas formas de organización social, procesos productivos y comerciales y esquemas regulatorios.**
- c) **Mantener constante el acervo del capital ecológico y asegurar las funciones y servicios que presta, de los cuales depende la factibilidad biofísica de los sistemas sociales.**

La institución gubernamental reconoce que el deterioro ambiental se relaciona con fallas en el mercado y con fallas institucionales en procesos productivos y de consumo, a través de patrones tecnológicos inapropiados; circunstancias de libre acceso a recursos valiosos;

⁷ Moguel Julio, *Cinco críticas solidarias a un programa de gobierno*, Revista El Cotidiano, UAM-Azcapotzalco, julio-agosto 1992

precios distorsionados; externalización de costos; información insuficiente y sesgada; ineficiencias en el uso de factores; indefinición de derechos de propiedad; limitaciones en la vigencia del estado de derecho; ausencia de mercados; contradicciones entre objetivos gubernamentales y carencia de una acción colectiva para reconocer y respetar umbrales o límites en la utilización de recursos y funciones ambientales.

Un primer alcance de estrategia gubernamental para el desarrollo sustentable se resume en los siguientes puntos:

- a) Incluir principios en las políticas públicas: de prevención, subsidiariedad, asunción de costos ambientales por parte de quien los genere, equidad y justicia social (tanto en el acceso a bienes y servicios ambientales como en la distribución de costos y beneficios).
- b) Nuevas regulaciones, información y contabilidad ambiental;
- c) Promoción de la productividad fortaleciendo ventajas competitivas;
- d) Participación social y corresponsabilidad; y
- e) Cooperación y relaciones con el exterior.

Este último punto destaca en el sentido de que, según el documento oficial⁹, el desarrollo sustentable impone un redimensionamiento de nuestra relación con el exterior y abre un vasto espacio de interacción entre países y entidades públicas y privadas, **donde el concepto de soberanía nacional adquiere nuevos contenidos y matices. El crecimiento del comercio internacional en la era de la globalización, junto con la difusión de patrones de consumo y producción, debe ser orientado hacia un proceso de desarrollo sustentable.**

⁹ INE. *Principios, orientaciones y agenda de trabajo*, febrero 1995

⁹ Ibid

Es precisamente con el anterior enunciado que atinadamente se establece el *quid* del asunto. En efecto, con la era de la globalización, el concepto de soberanía ha tomado un nuevo rumbo. Lo que antes era considerado propio y exclusivo de los mexicanos, como parte de un proceso histórico que llevó a millones de mexicanos a la muerte, a través de intervenciones extranjeras y levantamientos armados internos, ahora es normal decir que extranjeros puedan ser propietarios de tierras, empresas (incluso estratégicas) y que las inversiones extranjeras tendrán trato nacional (tal y como lo establece el Tratado de Libre Comercio y posiblemente el acuerdo con la Unión Europea). Lo que muchos ahora se preguntan es hasta dónde llega la soberanía nacional y bajo qué términos. En materia ambiental es difícil establecerlo, al menos que los problemas surjan dentro de la zona económica exclusiva o en la franja fronteriza, según los Tratados de La Paz --si únicamente lo vemos desde el punto de diplomacia internacional--, sin embargo, al ver el lado ecológico, sabemos que lo que pueda pasar en la selva Lacandona afecta a la mitad del continente en cuanto a recarga pluvial, que tiene que ver con desertificación, que tiene que ver con falta de alimentos y, por ende, que tiene que ver con incremento de pobreza y desnutrición.

Los nuevos contenidos de soberanía al que se refiere el documento del INE no es más que el reconocimiento de que el medio ambiente no tiene fronteras geopolíticas y que los esfuerzos que se realicen en conjunto entre naciones bastará para sentar límites a la degradación que pone en peligro a la habitabilidad misma del planeta. La degradación que se produce en México repercutirá en todo el mundo, vía cambio climático y vía pérdida de biodiversidad afectando la productividad y el desarrollo biotecnológico.

Por ende, la segunda parte del enunciado citado, reclama que las relaciones comerciales internacionales se orienten en base al desarrollo sustentable, en el sentido de que sus efectos no produzcan alteraciones en la base natural. Un comercio internacional de productos y servicios desmedido o sujeto únicamente a la generación de ganancias altas y rápidas, sin ver las causas estructurales del desarrollo de ese intercambio, terminaría con involucionarse en su propio contexto, afectando insospechablemente a la sociedad mundial.

El tercer documento, de abril de 1995¹⁰, la Semarnap, institución pública recién creada, permite establecer una estrategia de tránsito al desarrollo sustentable bajo los siguientes lineamientos:

- a) Aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y preservación del medio ambiente;
- b) Mejor calidad de vida y superación de la pobreza; y
- c) Contribuir a fortalecer una economía productiva sin que se degrade el ambiente.

En este sentido el desarrollo sustentable configura un nuevo paradigma que se articula en torno a un proceso gradual de transición hacia formas cada vez más racionales de utilización de los recursos naturales.

El cuarto documento, de principios de 1996¹¹, tiene como propósito central, única y exclusivamente, contener las tendencias de deterioro ambiental, instrumentado a partir de cinco lineamientos:

Primero. Combinar la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales con su aprovechamiento sustentable y más diversificado.

Segundo. Desplegar acciones y programas para el uso de recursos que favorezcan la equidad y erradiquen la pobreza.

Tercero. Privilegiar el desarrollo de la regulación ambiental, sobre todo, en normas y acciones de carácter preventivo, para inducir cambios en los sistemas productivos y patrones de consumo.

¹⁰ Semarnap. *Comisión de desarrollo sustentable*, abril 1995

¹¹ Semarnap. *La estrategia de México hacia el desarrollo sustentable*, marzo 1996

Cuarto. Fomentar la corresponsabilidad y la participación social.

Quinto. Articular una participación activa en foros y acuerdos internacionales con la aplicación de políticas y prioridades internas definidas.

En tal sentido, desde la Semarnap se trata de impulsar la integración de políticas sectoriales (agua, bosque, suelo, flora, fauna, pesca, población, salud, energía y agricultura), en un marco de descentralización, involucrando a la sociedad en la toma de decisiones, con una planeación basada en la cooperación institucional, principalmente con las autoridades hacendarias y de fomento económico.

El quinto y último documento, de noviembre de 1996¹², contiene elementos interesantes de base para la sustentabilidad, implicando reestructurar las bases mismas del desarrollo teniendo como objetivo al hombre, así como la transformación de los sistemas económicos de mercado para incluir en ellos nuevas concepciones sobre los derechos individuales y sociales. Se requiere, a la vez, avanzar objetivamente hacia la internalización de los costos de los servicios ambientales que hoy no se reconocen, pero también se deben incluir en su perspectiva oportunidades económicas y de bienestar social para quienes desarrollan su vida con base a procesos de aprovechamiento de los recursos naturales, cuyo valor está en sus raíces de sustentabilidad más que en sus características de competitividad en una economía internacional globalizada.

Es decir que todo proceso de competitividad económica, en el marco de las relaciones comerciales internacionales, forzosamente debe salvaguardar los derechos individuales y los derechos sociales, contenidos tanto en la Constitución Política como en la Declaración de los Derechos Universales del Hombre. Si éstos no son observables resultan inviables los intercambios comerciales y, por ende el crecimiento y el desarrollo económicos.

¹² Semarnap, *Hacia la sustentabilidad*, noviembre 1996.

Los más recientes planteamientos que en materia de desarrollo sustentable se han elaborado en el marco de la estrategia gubernamental son los que aparecen en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Orientación del tránsito hacia el desarrollo sustentable¹³

* La gestión ambiental para la sustentabilidad no puede ser resuelta por las leyes del mercado, pero tampoco el Estado tiene posibilidades por sí sólo para dirigir esta transformación. Sus implicaciones son la necesidad de la participación social en la definición de las estrategias, políticas, instrumentos y formas de evaluación, corresponsablemente.

Es decir que la sociedad será quien defina hasta dónde el Estado se involucrará en esta transformación y cómo la sustentabilidad limita a las leyes del mercado.

* Las reformas internacionales y nacionales deben considerar la heterogeneidad de los niveles de desarrollo y evaluar en función de los esfuerzos de cambio a partir de las situaciones actuales, más que de metas objetivo ajenas a las circunstancias concretas de cada país y en sus regiones internas.

Es decir que se debe partir de nuestra realidad nacional de nivel de desarrollo para sustentarlo y hacerlo viable.

* Ninguna circunstancia nacional podría justificar esfuerzos banales. La evaluación del esfuerzo de cambio debe reconocer tanto las transformaciones que implican nuevas condiciones de aprovechamiento de los recursos o modificación de los efectos ambientales de las actividades humanas, como aquellas que representan frenar las tendencias e inercias de desarrollo.

Es decir que todos deben participar en el cambio y no solo plasmar voluntades y no ejecutarlas.

¹³ Ibid

*El alcance del esfuerzo nacional debe ponderarse en función de las oportunidades y capacidades que derivan de la situación social, ambiental, económica, institucional y tecnológica del país, revalorizando el significado del desarrollo regional y la recuperación de prácticas y costumbres compatibles con la sustentabilidad.

Es decir que los esfuerzos deben aterrizar a lo local y no quedarse en el rango federal, ya que quienes viven y se relacionan con las prácticas son las propias comunidades, donde la sustentabilidad debe encontrar su esencia.

* La construcción de nuevos criterios de análisis y evaluación, contruidos con la participación social.

* Deben valorarse no sólo los resultados del esfuerzo del cambio, sino también la viabilidad para la adecuada transformación de esos procesos causales. Se requiere una visión social más consciente de las trayectorias de desarrollo nacional y regional hacia el futuro, y por ende un mayor compromiso con el bienestar de las generaciones venideras.

Es decir que el desarrollo nacional debe tener necesariamente una visión social.

2.4 Visión general de la política de desarrollo sustentable en México

Para el caso de México, y retomando los planteamientos vertidos con anterioridad, tenemos que de acuerdo con la definición establecida en el primer capítulo, incluida en la hipótesis en la cual se basa el presente estudio, el desarrollo sustentable se entiende en cuatro dimensiones. La primera en el sentido de que se debe preservar y mejorar el medio ambiente y la integridad ecológica de los sistemas biofísicos, haciendo un uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, sean estos renovables o no renovables, así como de los elementos naturales (aire, suelo y agua).

En segundo lugar, la inaplazable mejoría de la calidad de vida y el bienestar social que implica resarcir la problemática de pobreza en la que nos encontramos, favoreciéndose la equidad en la distribución de los beneficios.

En tercer lugar se requiere de un nuevo redimensionamiento de la estructura económica de producción y consumo y de las actividades comerciales, sin que esta degrade al medio ambiente ni a la capacidad de carga de la naturaleza para regenerarse, reconociéndose los derechos individuales y sociales.

Finalmente, en cuarto lugar, la corresponsabilidad entre todos los sectores de la sociedad y la participación de ésta en la toma de decisiones, vía involucramiento directo en todos los ámbitos del desarrollo con base en la práctica democrática.

A todo esto hay que agregarle un elemento básico que es la cooperación internacional para el desarrollo ya que en una era globalizadora, tendiente a redimensionar el concepto de soberanía y de relaciones diplomáticas y comerciales, los problemas que surjan de este proceso no competen únicamente al ámbito nacional.

Es menester destacar que, de acuerdo a lo que plantea la política pública para lograr un desarrollo sustentable para el caso de México, es necesario tomar en cuenta que el crecimiento del comercio internacional en la era de la globalización, junto con la difusión de patrones de consumo y producción, debe ser orientado hacia un proceso de desarrollo sustentable, es decir, que las relaciones comerciales que México establece con otras naciones o bloques de naciones deben contener elementos sustanciales de sustentabilidad, ya que el deterioro ambiental y el deterioro de las condiciones sociales se relacionan con fallas en el mercado y con fallas institucionales en procesos productivos y de consumo, que no vislumbran umbrales o límites en la utilización de recursos y funciones ambientales.

≈ 3 ≈

La Unión Europea y el desarrollo sustentable

3.1 Antecedentes de la Unión Europea

La "Unión Europea" representa una organización de estados miembros que han decidido cooperar en un gran número de áreas con miras a una integración de gran alcance. Sus tres pilares lo conforman sus tres comunidades europeas (EC, supranacional), la política exterior y de seguridad común (CFSP, intergubernamental) y la cooperación en las áreas de justicia y asuntos internos (JHA, intergubernamental).

**Cuadro 4. Proceso histórico formativo de la
Unión Europea¹**

| Año | Evento |
|------------|---|
| 1952 | Comunidad Europea del Carbón y el Acero |
| 1958 | Comunidad Económica Europea Comunidad Europea de Energía Atómica |
| 1967 | Comisión Europea Unica, Parlamento Europeo |

¹ Datos obtenidos de Europanet y la European Commission

| | |
|------|---|
| 1979 | Elección directa de miembros para el parlamento |
| 1987 | El Acta Única Europea: Mercado Único Europeo y voto mayoritario en el Consejo Se codifica la Coordinación Europea en la Esfera de Política Exterior |
| 1993 | Unión Europea Una nueva Política Exterior y de Seguridad Común y la codificación de la Cooperación en materia de Justicia y Asuntos Internos Unión Económica y Monetaria Se rebautiza la EEC como Comunidad Europea (EC) |
| 1996 | VI Conferencia Intergubernamental de la cual surge el Tratado de Amsterdam signado el 2 de Octubre de 1997 |

El pasado de la Unión Europea se resume a lo largo de sus seis conferencias intergubernamentales desde su creación. La idea de fundar una unidad europea por parte de Francia, Alemania, Italia y el Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) se da a través de la adopción del Plan Schuman, cuya propuesta fue subordinar la producción de carbón y acero franco-germana bajo una Alta Autoridad común, naciendo con ello, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (ECSC), mediante el Tratado de Paris en 1951.

En 1954 se establece la Comunidad de Defensa Europea, pero fue vetada por la Asamblea francesa, la cual no pudo consolidarse comunitariamente. Dicho tratado hubiera proveído un ejército europeo, un presupuesto e instituciones comunes, entre ellas una Asamblea común con miras a crear una organización federal con clara separación de poderes y un parlamento

bicameral. No obstante se creó la Unión Europea Occidental (UEO) como brazo militar de la Comunidad.

En Messina, Italia, en 1955, se convino en crear un mercado común para todos los bienes y servicios basado en una unión aduanal con aranceles comunes; asimismo se propuso una unión en materia de energía nuclear. Para 1957, se firma el Tratado de Roma, por el cual se fundan dos comunidades más, la Comunidad Económica Europea (EEC) y la Comunidad Europea de Energía Nuclear (Euratom). Las instituciones de estas dos comunidades emergieron con la ECSC en 1965. La EEC compartió la misma Asamblea Parlamentaria y Corte de Justicia con la ECSC pero su Alta Autoridad, la Comisión, tuvo menos autoridad sobre los gobiernos miembros.

Más de dos décadas después y como respuesta al declive en el impulso federalista creado de la ECSC y la EEC, así como por las dificultades de la crisis petrolera, el alza de la inflación y el desempleo y la baja en la confianza política, se convocó a una nueva Conferencia Intergubernamental para construir el camino de la integración económica y política después de la ampliación de la comunidad con la entrada del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. Surgió en 1974 el Consejo Europeo para la toma de decisiones a nivel comunitario.

En la década de los ochenta el Parlamento adoptó un Proyecto de Tratado de Unión Europea que proponía una reforma federal de las instituciones comunitarias, estableciéndose un grupo *ad hoc*. Durante el mandato de Jacques Delors se estableció el Documento Blanco promoviéndose una serie de 300 medidas periodizadas para remover barreras no tarifarias para 1992. En Milán, en 1985, se convocó a una nueva Conferencia Intergubernamental para realizar una reforma institucional.

En 1987 se aprueba el Acta Única Europea, instando a los estados miembros a completar el mercado interno para 1992, desarrollando los poderes de la comunidad en los campos económico y social, fortaleciendo el rol del Parlamento Europeo y formalizando la cooperación en política exterior y la existencia del Consejo Europeo.

Visto el interés de los estados miembros para alcanzar un mercado único, se promovió la conformación de una moneda única. Para ello se convocó a una nueva Conferencia Intergubernamental, que tuvo lugar en Maastricht, Países Bajos, en 1992, para sentar las bases para una completa unión económica y monetaria, así como buscar una integración política de la comunidad. De esta conferencia surge la Unión Europea.

La Conferencia Intergubernamental sobre unión económica y monetaria (EMU) fue conformada por funcionarios de los Ministerios de Finanzas de los países miembros (Francia, Alemania, Reino Unido, Italia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, España, Portugal, Grecia, Austria, Suecia y Finlandia). El resultado fue un diseño estructurado para la EMU basado en una moneda única (el euro), un Banco Central Europeo y un programa periodizado para su establecimiento en 1997 o por mucho hasta 1999.

A la vez, la reunión en materia de unión política dió como resultado un fortalecimiento en el poder del Parlamento Europeo, una extensión modesta de las competencias de la Comunidad y de votación mayoritaria en áreas de política social, equiparada por la cooperación en las áreas de justicia y asuntos internos en una forma intergubernamental más amplia.

El Tratado de la Unión Europea, que enmienda los otros tratados pero no los reemplaza, convoca a una Conferencia Intergubernamental subsecuente para revisar sus trabajos. Esta inició en marzo de 1996 en Turín, Italia y culminó en junio de 1997 con un proyecto llamado Tratado de Amsterdam, el cual fue signado el 2 de octubre de 1997. Los retos que dieron origen a este nuevo tratado fueron la creación de una moneda única antes del primero de enero de 1999; reformar el engranaje y las políticas de la Unión Europea para que funcionen con eficacia en una Unión ampliada de, quizá, hasta 27 miembros; definir las líneas maestras en materia de defensa e idear cómo jugar un papel efectivo en la esfera internacional con una política exterior y de defensa capaz de actuar, en lugar de reaccionar, ante los acontecimientos; y establecer un nuevo marco financiero para la Unión.

Destaca señalar el hecho que en los últimos años se es más consciente de la necesidad de cubrir la alarmante distancia entre quienes toman decisiones y el electorado en toda la Unión Europea y sus estados miembros, de ahí la necesidad de responder mejor a los ciudadanos, siendo más abiertos, transparentes y tener legitimidad democrática la propia Unión. Esto representará uno de los objetivos que alcance el Tratado de Amsterdam. Ello insta a reforzar las disposiciones en el Tratado relacionadas con el desarrollo sustentable de manera que el medio ambiente esté incorporado en todas las políticas de la Unión Europea.

A pesar de que no resulta hacer juicios a priori de un Tratado que sólo ha sido signado pero no ratificado por los gobiernos miembros de la Unión, del proceso de formación de dicho tratado surgen algunos cuestionamientos relevantes. A decir de la Red Europea Anti-Pobreza (EAPN) deduce que:

"Las negociaciones han producido ciertos avances limitados, particularmente sobre cuestiones sociales y derechos fundamentales, pero el resultado total es, de alguna forma, desalentador. No se aprecia que el nuevo tratado permitirá a la Unión cumplir con los retos que enfrenta --cambios sociales y económicos rápidos, el levantamiento de la exclusión y la ampliación de la Unión Europea-- de manera que se acerca el siglo 21.

La EAPN debe ahora movilizarse en dos frentes separados: por una parte, permitir hacer lo mejor posible en el uso de los avances limitados logrados, en particular, en la lucha contra la exclusión social y discriminación y el posicionamiento del empleo como una prioridad real; y por el otro lado, continuar haciendo propuestas para que en la próxima revisión de los Tratados permita a la Unión encarar los retos a los que ahora debe enfrentar."²

De acuerdo a esta reseña histórica de la ahora llamada Unión Europea, resulta necesario posicionar la introducción del desarrollo sustentable dentro de esta retrospectiva en las políticas públicas comunitarias.

² EAPN, *Amsterdam: an insufficient revision*, July 1997

3.2 El desarrollo sustentable en las políticas comunitarias

En 1972 surge el interés de la comunidad por la protección del medio ambiente mediante la declaración de los jefes de gobierno en el sentido que:

"La expansión económica no es un fin en sí... Debe traducirse en una mejora de la calidad del nivel de vida"³

En los años ochenta el principal desafío de la Comunidad Europea fue la realización del mercado interior y para los noventa, el reto es conseguir que el desarrollo sea sustentable.

En 1990 en Dublín, los Jefes de Estado declararon:

"Reconocemos nuestra responsabilidad particular, por lo que respecta al medio ambiente, tanto a nuestros propios ciudadanos de la Comunidad como ante el resto del mundo. Nos comprometemos a intensificar nuestros esfuerzos para proteger y mejorar el entorno natural de la propia Comunidad y del mundo del que forma parte. Tenemos la intención de que la acción de la Comunidad y de sus Estados miembros se desarrolle sobre una base coordinada y sobre los principios de desarrollo sustentable y una actuación preventiva y precautoria... El objetivo de dicha acción debe ser el garantizar a los ciudadanos el derecho a un medio ambiente limpio y sano... Conseguir plenamente este objetivo debe ser una responsabilidad compartida."⁴

Desde 1972 habían existido cuatro programas comunitarios de medio ambiente dando origen a casi 200 actos legislativos sobre contaminación de la atmósfera, el agua y el suelo; gestión de residuos, normas de seguridad en relación con los productos químicos y la biotecnología, normas de productos, evaluación de impacto ambiental y protección de la naturaleza. No obstante se reconoció que los avances logrados hasta 1991 no habían sido los

³ European Commission, *Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sustentable*, Luxemburgo, 1993

⁴ *Ibid*

esperados, de tal forma que se requería de una política más ambiciosa y una estrategia más eficaz.

El estado del medio ambiente comunitario estaba en degradación progresiva: el planteamiento hasta entonces y las medidas vigentes no habían sido pensadas para hacer frente al aumento previsto de la competencia internacional ni a las tendencias generales que registran la actividad y desarrollo de la Comunidad, que van a presionar aun con más fuerza sobre los recursos naturales y amenazar más seriamente a la calidad del medio ambiente y, en definitiva, a la calidad de vida; y los problemas planetarios del cambio climático, la deforestación y la crisis energética, la gravedad y persistencia de los problemas del subdesarrollo y la evolución política y económica de Europa central y oriental, hicieron aumentar las responsabilidades de la Unión Europea a nivel internacional.

Por todo ello, en 1992, con el nuevo Tratado de la Unión Europea, se introduce como objetivo principal promover un crecimiento sostenible que respete al medio ambiente. Dicho Tratado incluye dentro de sus actividades una política en el ámbito del medio ambiente tendiente a alcanzar un grado de protección elevado y que las exigencias de esa protección deban integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Unión. Asimismo destaca la importancia del principio de subsidiariedad y se declara que las decisiones deben tomarse de la forma más próxima posible a los ciudadanos.

El éxito de las iniciativas sobre el mercado interior y la unión económica y monetaria dependerían del carácter sustentable de las políticas industrial, energética, agraria, de transportes y de desarrollo regional. Para alcanzar el equilibrio deseado entre la actividad y el desarrollo de los seres humanos y la protección del medio ambiente, debería compartirse la equidad en relación con el consumo de recursos naturales y el comportamiento ante el medio ambiente, lo cual implica tomar en cuenta al medio ambiente al formular políticas económicas y sectoriales, en las decisiones de los poderes públicos, en la dirección y el desarrollo de los procesos de producción y en el comportamiento y elecciones personales.

3.2.1 El Quinto Programa Comunitario

Como producto de las intenciones de los gobiernos miembros de la Comunidad Europea, surge un quinto programa comunitario de política y de acciones en materia de medio ambiente y desarrollo sustentable. El sentido de la palabra sustentable en el programa, refleja una política y una estrategia de desarrollo económico y social continuo que no vaya en detrimento del medio ambiente ni de los recursos naturales de cuya calidad dependen la continuidad de las actividades y del desarrollo de los seres humanos.

El plantamiento general de este quinto programa es centrarse en los agentes y actividades que agotan los recursos naturales, pretendiendo cambiar prácticas nocivas con el objetivo de mejorar condiciones para garantizar el bienestar y el crecimiento socioeconómicos, modificando pautas sociales de comportamiento a través de la corresponsabilidad, principalmente para resolver asuntos y problemas concretos.

No obstante, esta unión de voluntades no implica su obligatoriedad ya que carece el programa de fuerza jurídica para su pleno cumplimiento. Es decir, que se enmarca en el contexto de meros propósitos que pueden o no ser tomados en cuenta por los gobiernos miembros dentro de sus políticas públicas.

3.3 El Parlamento Europeo y el desarrollo sustentable

El 17 de noviembre de 1992, el Parlamento Europeo redactó un dictamen sobre la propuesta de un programa comunitario de política y acción en materia de medio ambiente y desarrollo sustentable, comúnmente llamado "hacia un desarrollo sustentable"⁵.

⁵ European Commision, op. cit.

En dicho dictamen, reconociéndose la situación de creciente degradación del medio ambiente a escala planetaria; considerándose que toda toma de decisión política comunitaria debe contemplar los factores ambientales, sociales, económicos y sanitarios interdependientemente; reconociendo la existencia de responsabilidad compartida, la concreción e incremento de la cooperación internacional para encontrar soluciones globales; considerándose que los países industrializados tienen una clara obligación ética y moral respecto a los países en vías de desarrollo y que la presión demográfica es factor determinante de la degradación ambiental y con graves repercusiones para las poblaciones más pobres; considerándose que la política ambiental debe orientarse a una economía que tenga en cuenta la capacidad ecológica del planeta y que la explotación cuidadosa de los recursos naturales tenga importancia equiparable a los factores capital y empleo; y que es indispensable una modificación profunda en el enfoque económico de la futura Unión que descuenta el desgaste y el deterioro de los recursos naturales y que valore positivamente los bienes ambientales de la fauna, de la flora y de los ecosistemas, no incorporados al mercado, con lo que además, se introduciría una dimensión ética, ausente en el quinto programa, el Parlamento dictaminó al respecto, entre otras cuestiones, lo siguiente:

1. Considera positivo del programa la introducción de principios de precaución y de integración en toda política comunitaria; la introducción de costes ambientales externos y la utilización de instrumentos económicos; la importancia de la colaboración y participación de todos los actores, a la par de los sectores económicos; la responsabilidad compartida; y la seria autocrítica contenida en el programa.
2. La necesidad de llegar a una definición comprensible y precisa de lo que se entiende por desarrollo sustentable y del concepto de sustentabilidad.
3. La introducción del principio de "quien contamina paga".
4. El establecimiento de elementos y mecanismos claros de participación social y la reglamentación que reconozca la legitimación activa de las asociaciones.

5. Exige la participación activa de los trabajadores en las empresas para tratar cuestiones medioambientales.
6. Establecer el procedimiento de integración de políticas públicas con la variable ambiental.
7. Elaborar anualmente los costos adicionales y daños ambientales producto de una posible inclusión inadecuada del artículo 130 R, apartado 2 del Tratado de Maastricht.
8. El desarrollo sustentable deberá plantearse como objetivo primordial en la reglamentación de los fondos financieros.
9. Exige la creación de un cuerpo de inspectores comunitario para el control de la aplicación del derecho ambiental.
10. Establecer un sistema de responsabilidades de los Estados miembros, bajo el mandato del Tribunal de Justicia.
11. Desarrollar el principio de quien usa los recursos naturales paga.
12. Lamentó que la Comisión no hiciese suyo el Task Force Report on the Environment and the Internal Market (1989), perdiendo así un tiempo valiosísimo en el que se hubiese podido ir sentando las bases para paliar las serias repercusiones ambientales que la conclusión del mercado único traerá consigo y de que el Informe Cecchini no se hacía eco.
13. Pidió a la Comisión que elabore un Libro Blanco en el que se refuerzen y actualicen las medidas y prioridades de medio ambiente.
14. Pidió tomar en cuenta los acuerdos de la Cumbre de la Tierra dentro de las políticas comunitarias.

15. Estableció una serie de recomendaciones en el ámbito de la conservación de la naturaleza y de la protección de los recursos naturales; en el ámbito sectorial: industrial, energético, transportes, agrícola y turístico; y en el ámbito de la cooperación internacional.

El 2 de octubre de 1997, se firma en Amsterdam un nuevo tratado comunitario que viene a sustituir al Tratado de Maastricht, haciéndose modificaciones sustantivas a los diferentes tratados de la Unión, en las cuales se inserta el desarrollo sustentable.

De las modificaciones, destaca uno de los objetivos de la Unión Europea que tendrá que "promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo, consiguiendo un desarrollo equilibrado y sustentable, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del Tratado."⁶

Entre las modificaciones hechas al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, destacan el que se refiere a que

"La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3A, un desarrollo armonioso, equilibrado y sustentable de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros,"⁷

⁶ European Council, *Intergovernmental Conference*, Amsterdam 1997; Comparativo de los documentos que contienen el *Treaty of Maastricht* y el *Treaty of Amsterdam*.

⁷ *Ibid*

3.4 La estrategia comunitaria de desarrollo sustentable

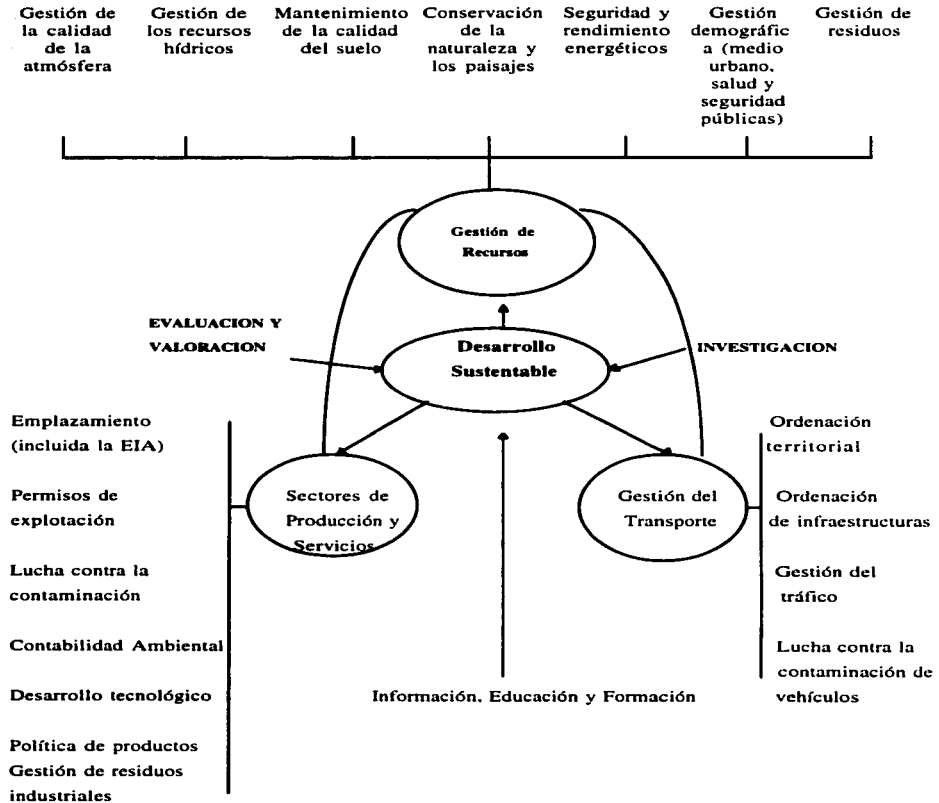
El objetivo central de la estrategia comunitaria es la modificación de las pautas de crecimiento en la Comunidad (ahora Unión) para encauzarlo hacia un desarrollo sustentable. Ello implica el reconocimiento de la continuidad de las actividades humanas y de desarrollo económico y social a través de la calidad y protección adecuada del medio natural y sus recursos, que fomente la reutilización y reciclado de las materias primas en los procesos productivos de la mejor manera posible para evitar el despilfarro y la merma de recursos naturales y que las tendencias en el comportamiento de los ciudadanos comunitarios deben reflejar la concienciación de que los recursos naturales son finitos y que su consumo o uso por parte de una persona concreta no debe hacerse a expensas de los demás, ni el de una generación a expensas de las siguientes.

La Comisión plantea la intersectorialidad de las políticas públicas en torno al desarrollo sustentable, tal y como se expone en el esquema 2. El programa no se limita a problemas meramente ambientales sino que crea una relación distinta entre los principales grupos de agentes (gobiernos, empresas, ciudadanos) y los principales sectores económicos (industria, energía, transporte, agricultura y turismo) a través de una gran gama de instrumentos. No obstante, existe un gran ausente de todo esto, es decir, quién va a coordinar e integrar todas estas actividades, de manera que las acciones a llevar a cabo no sean tomadas de forma aislada.

3.4.1 Avances del Quinto Programa Comunitario

Puesto en marcha el programa, la Comisión de las Comunidades Europeas presentó el 10 de enero de 1996 el Reporte sobre el Progreso de la Implementación del Programa Comunitario Europeo de Política y Acción en relación al medio ambiente y el desarrollo sustentable "Hacia la Sustentabilidad".

Esquema 2. El Desarrollo Sustentable



Fuente: Quinto Programa Comunitario, EC, 1993.

Este documento⁸ reconoce que la integración de las consideraciones ambientales dentro de los diferentes sectores clave ha tenido progreso pero a velocidades distintas. Si la integración de dichas consideraciones ha sido más avanzada en el sector manufacturero donde ha existido legislación relativa durante los últimos 20 años y donde las ventajas económicas se han visto rápidamente, es menos aparente en la agricultura y el turismo, por razones diamétricamente opuestas.

Por un lado, la Política Agrícola Común es un sistema que fue puesto en marcha al tiempo en que las necesidades de seguridad alimentaria fueron capital para Europa, en la cual es verdaderamente difícil introducir nuevas direcciones y donde la conservación de la naturaleza ha estado aislada. Por el otro lado, el turismo está altamente fragmentado y diverso en donde un gran número de necesidades económicas y de otra índole necesitan alcanzarse antes que los efectos del cambio puedan sentirse. En el campo del transporte, la preocupación va en aumento en el sentido de los progresos generados en las emisiones de los vehículos, la calidad de la gasolina y la tecnología, pero el crecimiento total en el número de vehículos niega el progreso realizado. En el sector energía, donde el medio ambiente ha sido considerado como parte del problema y de la solución, y a pesar de la existencia de instrumentos potencialmente efectivos que cambien la situación, lo que hace falta es un incentivo para dirigirse hacia un alcance más sustentable.

En algunos temas del programa han habido avances como en la reducción de las sustancias que agotan la capa de ozono, la emisión de metales pesados y dióxido de azufre; mejoramiento en materia de protección de la naturaleza, la calidad de agua superficial y riesgos y desperdicios relacionados a la industria. Sin embargo, debe ponerse suficiente atención a las cuestiones relacionadas al cambio climático y la acidificación; cuestiones urbanas, incluida la calidad del aire, ruido y desechos, junto con una estrategia amplia sobre los recursos de agua subterránea y superficial.

⁸ European Commission, *Progress report on implementation of the European Community Programme of Policy Action to the environment and sustainable development "towards sustainability"*, COM (95)624, Brussels, 10.1.1996

Las reformas legislativas realizadas ayudaron a resolver algunos problemas pero demostró que en algunas cuestiones ésta no es la mejor manera para solucionarlos y por lo tanto se requieren otros instrumentos para complementar el cumplimiento y controlar los alcances.

La experiencia sobre la implementación de la legislación por sí sola nos permite ver que existen problemas varios interrelacionados que requieren ser ejecutados de una manera amplia para cubrir los diferentes aspectos de una sola cuestión, es decir, de manera codificada en lugar de aplicar una serie de legislaciones. Una forma ya consolidada es la Dirección sobre Control Integrado de la Contaminación que pretende regular las emisiones industriales como un todo en lugar de hacerlo por medios ambientales individuales.

A pesar de que los instrumentos económicos basados en el mercado representan una herramienta importante para la acción futura, existe un progreso muy limitado en el desarrollo de estos instrumentos a nivel de la Unión Europea a pesar de que existen experiencias exitosas en algunos países miembros. El problema general es la dificultad de definir, sobre una base unánime, los marcos en los cuales pueden operar sin que se vean afectadas las labores del mercado interno.

A pesar de que ha habido un avance en los mecanismos de ayuda financiera para el medio ambiente, se requiere mejorar la evaluación del impacto de dichos fondos para evitar que se utilicen en prácticas insustentables.

La creciente necesidad por lograr respuestas sofisticadas para los problemas ambientales, el creciente cuerpo de legislación y su evolución, el creciente número de instrumentos utilizados y la internacionalización de muchas cuestiones, necesitan estructuras de implementación más efectivas que antes, junto con nuevos patrones de responsabilidad compartida enfocadas a la acción.

Se hace necesario asegurar la compatibilidad de la información en la cual la legislación y otras acciones estén basadas para asegurar una apreciación común del mismo problema.

Los tres grupos estratégicos (Grupo de Revisión de la Política Ambiental, el Foro Consultivo y la Red de Implementación) establecidos bajo mandato del programa comunitario para ayudar a implementar la política, ha sido un paso importante.

El cambio de actitudes ha probado ser la labor más difícil, sin embargo, se han notado algunos signos positivos a nivel local. El trabajo para asegurar la aceptación de las políticas ambientales y de desarrollo sustentable significa más que la obtención de instrumentos para trabajar. Si el proceso de trasladarse hacia la sustentabilidad llega a tener éxito, significaría incrementar los niveles de preocupación a través de una mejor comunicación de las cuestiones y de las implicaciones de tipos particulares de acción, por ello, no sólo el gobierno tiene un rol importante en este proceso.

A nivel internacional, la Unión Europea ha tomado en cuenta una amplia gama de cambios y debe mirar de nueva cuenta en su liderazgo en las cuestiones ambientales internacionales que dirijan un rango de obligaciones con la comunidad regional y global.

Para el documento de revisión del programa comunitario, en la luz del progreso o la falta de progreso notado y en base a las conclusiones a las que arribó sobre los temas particulares del mismo, la meta es asegurar que el desarrollo sustentable se vea por lo que es, un desarrollo dentro de los límites ambientales, en contraste con el concepto planteado en el primer capítulo del presente estudio que va más allá de la visión medioambientalista del desarrollo sustentable.

Lo que hace falta es la voluntad política de llevarlo a cabo. Igualmente hace falta una serie de herramientas pragmáticas y operativas, así como arreglos institucionales apropiados en todos los niveles de gobierno para nutrir el proceso y asegurar su éxito. La disponibilidad de información es también importante, principalmente en la responsabilidad compartida, incluido el compartamiento de información que traiga consigo mayor transparencia y participación, presionando a las instituciones y a las empresas a mejorar sus emprendimientos.

3.4.2 Principios comunitarios de desarrollo sustentable

La Unión Europea ha planteado para el marco de políticas comunitarias doce principios de desarrollo sustentable observables para los lineamientos y acciones que resumen lo que para la Unión Europea significa este concepto⁹. Estos son:

"1. El desarrollo sustentable no puede realizarse aisladamente del resto del mundo. Las políticas comercial, de ayuda para el desarrollo económico y social y de protección del medio ambiente deben considerarse desde la perspectiva de las implicaciones internacionales para Europa y los países en desarrollo.

2. Las políticas y modos de desarrollo, producción y consumo deben reconocer el problema demográfico en Europa y el resto del mundo y evolucionar hacia la sustentabilidad, habida cuenta de los niveles de consumo per cápita a la luz de las previsiones del crecimiento demográfico mundial.

3. La integridad de los sistemas naturales --suelo, agua, aire y diversidad biológica-- debe preservarse y, cuando sea necesario, restaurarse.

4. El desarrollo económico y social debe ser eficiente desde el punto de vista de los recursos y respetar los límites físicos que existen con respecto al aprovechamiento de los recursos y su regeneración.

5. Los beneficios y cargas de las políticas deben compartirse de forma equitativa entre todos los segmentos de la sociedad. Cuando no puedan evitarse las desigualdades graves, deberá estudiarse alguna forma de compensación.

6. Las políticas deben tener objetivos claros y basarse en un análisis detallado de los temas y riesgos correspondientes, en la evaluación de impacto, trabajos científicos y un equilibrio prudente entre costes y beneficios para conseguir la plena internalización de todos los costes.

⁹ European Council, *Reflexion Group's report*, Messina, Italia, junio 2 1995, Bruselas, Bélgica, diciembre 5 1995

7. El desarrollo económico y social, la protección del medio ambiente y la justicia social son interdependientes, y debe someterse a prueba el impacto de todas las políticas sobre cada área y no ser consideradas aisladamente.

8. Si hay riesgos de daños graves e irreversibles, la falta de una total certidumbre científica no debe alegarse como razón para aplazar la adopción de medidas de precaución que, siempre que sea posible, deben ser rentables y eficaces.

9. Las decisiones que afectan al desarrollo sustentable son una responsabilidad compartida. Deben ser abiertas y estar basadas en la participación con conocimiento de causa de las partes interesadas y afectadas. Debe impulsarse la participación y el sentido de responsabilidad personal en todos los sectores de la sociedad. Para ello se requiere un público conocedor, un flujo libre de información y oportunidades justas y equitativas de revisión y reparación.

10. Además de las adecuadas medidas reglamentarias, deben aplicarse instrumentos de mercado, por ejemplo, incentivos fiscales y económicos, y un planteamiento flexible para aprovechar el capital y las energías del sector privado para impulsar el desarrollo sustentable. Debe fomentarse la contribución voluntaria de las personas y la sociedad en su conjunto.

11. Un aspecto clave para conseguir un desarrollo sustentable es la voluntad de experimentar. Puesto que algunas soluciones van a exigir cambios fundamentales del *status quo*, deben, cuando sea posible, introducirse a un ritmo gradual prácticas y políticas aceptadas para reducir las desigualdades entre ganadores y perdedores.

12. El desafío más importante para Europa va a consistir en garantizar la competitividad internacional y altos niveles de empleo durante la transición hacia una economía más sustentable y respetuosa del medio ambiente."

3.4.3 Reporte de los Consejos Nacionales de Desarrollo Sustentable para el Foro Río + 5

Por su parte, la Comisión Europea y el Consejo de la Tierra convinieron en un Taller Europeo de Consejos Nacionales de Desarrollo Sustentable el 13 de noviembre de 1996.

para presentar una posición sobre el avance de la implementación de la Agenda 21 (documento al que ya se hizo referencia en el capítulo 1) para ser presentado en el Foro Río + 5 en marzo de 1997¹⁰. El resultado fue la presentación país por país sobre los obstáculos de implementación, entre otras cuestiones.

El primer grupo de comentarios tuvieron que ver con el carácter que cubre el concepto de desarrollo sustentable. Uno de los problemas centrales identificados es que el concepto es aun muy abstracto para los que hacen las políticas y para el público en general. El concepto no ha sido operativizado ni tampoco se ha ligado a los valores de los actores centrales. Un segundo problema identificado se refiere a la esfera de acción del concepto, ya que se ve como una cuestión primordialmente ambiental o como un agregado a las cuestiones ambientales, en lugar de un concepto amplio que integra las dimensiones ambientales, sociales y económicas. El tercer problema es el potencial de sobrecargar el término con muchas nociones diferentes haciendo al concepto inoperativo. A la vez se observan otros fenómenos; algunos actores se apresuran a adoptar un vocabulario pobre de definición del desarrollo sustentable, tratando de evitar cualquier obligación adoptada previamente en tratados ambientales.

El segundo grupo de comentarios se relacionaron con la respuesta de los diferentes actores. Se destaca el hecho que el desarrollo sustentable es aun visto únicamente por los ministros de Medio Ambiente, a pesar de que forzosamente involucra a otros ministerios. En términos políticos, no es visto como una cuestión que afecta el bienestar de toda la sociedad. Lo que hace falta es un arreglo claro con otros centros de responsabilidad dentro del gobierno (a parte del sector ambiental) y el sector privado. Por ende, se crea una situación que es desfavorable, en términos de inercia en el sistema pero también se trata de una falta de comprensión de las oportunidades potenciales que el desarrollo sustentable tiene para el sector empresarial.

Otro impedimento es el factor relacionado a las condiciones económicas que son desfavorables para el desarrollo sustentable. La Unión Europea, a nivel país, enfrenta un

¹⁰ European Council. *The western european experience in implementing sustainable development*. 1997

régimen de reducción de déficits presupuestarios, dejando menos dinero disponible para otros sectores. El desempleo, la seguridad y la competitividad económica son más prioritarios en la agenda política.

El tercer grupo de comentarios se refirió a la experiencia de trasladar el desarrollo sustentable a la acción. Se notó que apenas se encuentra en una fase previa de integración a niveles nacionales y subnacionales. Las decisiones económicas continúan realizándose bajo consideraciones tradicionales y se trabaja con subsidios ubicados erróneamente.

Otros elementos son la noción de que las fuerzas que guían a la economía están trabajando en la dirección incorrecta; los dilemas en el paradigma de que la movilidad puede ser positiva pero también negativa para el medio ambiente; y el hecho de que algunas de las fuerzas económicas como el sector energético responden a fuerzas de la oferta más que a fuerzas balanceadas de demanda.

Otra cuestión que impide trasladar los conceptos del nivel global al nivel local, es porque no se ha sabido cómo actuar o porque no se cuenta con los mecanismos para hacerlo. Las instituciones aún no saben dar respuesta a esta interrogante, especialmente porque la economía aun está muy preocupada con las pérdidas y ganancias de corto plazo.

El cuarto y último grupo se relaciona con la información y la comunicación. Los que hacen las políticas no han sido capaces de comunicar el mensaje del desarrollo sustentable, ya sea para los actores económicos o para el público en general. Asimismo, debe potencializarse la participación de la sociedad en la toma de decisiones.

3.5 Visión general de la política de desarrollo sustentable en la Unión Europea

De acuerdo a lo expuesto en los apartados precedentes, la conceptualización del desarrollo sustentable para la política de la Unión Europea concuerda con la establecida tanto en el capítulo primero del presente estudio como en lo referente a la hipótesis planteada.

En efecto, para la Unión Europea, el desarrollo sustentable involucra el reconocimiento de que todo desarrollo económico y social depende de la protección adecuada del medio natural y sus recursos, es decir, garantizar la integridad ecológica y un uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Implica cambiar el esquema socioeconómico actual para proporcionar mejores condiciones de vida que garantice el bienestar y el crecimiento, compartiéndose la equidad en relación con el consumo de recursos naturales y el comportamiento ante el medio ambiente, tomándolo en cuenta al formular políticas económicas y sectoriales, en las decisiones públicas, en la dirección y el desarrollo de procesos de producción y en el comportamiento y elecciones personales.

Requiere además de una acción corresponsable entre el gobierno, el sector privado y la sociedad, tendiente a resolver asuntos y problemas concretos.

La implementación de este concepto es condición *sine qua non* para garantizar el éxito de las iniciativas sobre el mercado interior y la unión económica y monetaria, más aun cuando el primer principio de política sustentable de la Unión se relaciona con la política comercial y su supeditación al desarrollo sustentable.

Si bien es cierto que el programa comunitario al desarrollo sustentable dentro de los límites ambientales, los resultados del tratado de Amsterdam y el reporte para Río + 5, evocan lo contrario. Este ya no puede verse desde su perspectiva ambiental sino que debe verse de forma integral con las dimensiones sociales y económicas, instando a un marco de acción intersectorial.

En efecto, la Unión Europea desliga los problemas de déficit presupuestario, desempleo, seguridad y competitividad económica al marco del desarrollo sustentable, tratándolos aisladamente cuando debiera ser al contrario, es decir, verlos como un todo y actuar integralmente.

Bibliografía complementaria

Europeanet, *European Union basics, frequently asked questions.*

European Council, *White paper on growth, competitiveness and employment*, COM (93) final, Brussels, 5 dec, 1993

European Council, *Construyamos una Europa juntos*, 1996

Jiménez Ortega, Jorge, *Realidades en la cooperación ambiental entre México y la Unión Europea*, Economía Informa, UNAM, No. 261/octubre 1997

Núñez Jiménez, Edgar, *La nueva política exterior de la Unión Europea y los países miembros del Pacto Andino*, Fundació Cidob, Barcelona, 1997

Wuppertal Institute, *Towards sustainable Europe*, 1996

≈ 4 ≈

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

El futuro Acuerdo Político, Económico y Comercial entre México y la Unión Europea

4.1 El derecho internacional público y los acuerdos

Para el derecho internacional público uno de los actos jurídicos, bilateral o multilateral, es el acuerdo, el cual está dirigido a la creación de normas jurídicas internacionales. El tratado es el acuerdo por antonomasia y su eficacia jurídica no depende del nombre que se le dé (acuerdo, pacto, convención, etc.)¹.

En relación a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales de 1986, los tratados se definen como un acuerdo internacional regido por el derecho internacional y celebrado por escrito; entre Estados, entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales, ya conste

¹ Sepúlveda César, *Derecho Internacional Público*, Porrúa, 1981

ese acuerdo en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

De acuerdo con Louise Delbez, existen dos tipos de tratados: el tratado contrato que engendra prestaciones recíprocas y regula relaciones jurídicas fundadas en normas preexistentes; y el tratado-ley o tratado-normativo: tiene como fin la creación de una norma objetivamente válida, existe identidad en el contenido de la voluntad de las partes y crea normas jurídicas.

Para el caso que nos ocupa, dentro de los diferentes tipos de acuerdos que establece el derecho internacional público, aquel que signarán México y la Unión Europea es de doble carácter, ya que se trata de un acuerdo político y un acuerdo económico y financiero.

Por su duración se tratará de un acuerdo indeterminado y cerrado, es decir, que no es susceptible de ser extendido a otros sujetos.

Por su forma de conclusión se trata tanto de un acuerdo solemne (*Treaty*), es decir, celebrado con la intervención formal del órgano investido de competencia para su conclusión de los mismos, como de un acuerdo simplificado (*Agreement*), concirtiéndose sin la intervención formal del órgano investido y ordinariamente resulta convenido por los ministros de relaciones exteriores y los agentes diplomáticos. El proceso para hacer un acuerdo es el siguiente:

* **Negociación** --conversaciones dirigidas a la redacción del texto del acuerdo. Los representantes de los Estados deben tener plenos poderes.

* **Adopción** --se manifiesta que el texto redactado y discutido es el adecuado y se le rubrica. La adopción no es vinculante.

* **Autenticación** --el texto queda establecido definitivamente y con carácter auténtico. Se rubrica y queda sujeta *ad referendum*, es decir, a su ratificación. La autenticidad tampoco vincula.

* **Ratificación** --acto internacional por el cual un Estado hace constar su consentimiento en obligarse por un acuerdo. Los sistemas pueden ser de competencia exclusiva --en el que interviene el ejecutivo o el legislativo; de competencia sucesiva --ejecutivo-legislativo-ejecutivo; de competencia conjunta --ejecutivo-legislativo; y de adhesión.

En México, el Presidente no puede llevar a cabo la ratificación del acuerdo si no es aprobado por la mayoría del Senado. Éste puede desaprobar un acuerdo concluido por el Presidente, o introducir en él enmiendas o reservas. En el primer caso el Presidente no puede constitucionalmente ratificar el acuerdo; en el segundo, las enmiendas o reservas carecen de eficacia mientras no sean aceptadas por el Estado contratante. La aprobación del Senado autoriza al Presidente a llevar a cabo la ratificación pero no lo obliga a hacerlo, a diferencia de la desaprobación que le pone en el trance de no ratificar el tratado.

Dentro de la estructura de los acuerdos, existe una laguna jurídica en resolver si el preámbulo tiene valor jurídico en cuanto a ser obligatorio. Para hacer que un preámbulo contenga valor jurídico se debe distinguir éste del clausulado, aunque los dos integren el acuerdo; si hay discrepancia entre uno y otro, prevalece el clausulado; y el preámbulo es fuente de obligaciones si se utiliza una terminología precisa y clara que permita distinguir tales obligaciones.

Lo anterior es relevante en el sentido de que debe vigilarse que los elementos de sustentabilidad no queden solamente dentro del preámbulo del acuerdo que se signará con la Unión Europea, sino que queden implícitos en el clausulado.

4.2 Acuerdos económicos internacionales de México y de la Unión Europea

En los últimos 7 años, en el marco de la apertura externa, México ha firmado varios acuerdos internacionales en el marco económico-comercial con varios países y regiones del mundo. De esta forma destacan aquellos con Costa Rica, Chile, Bolivia, con el Grupo de los Tres y con aquellos países que conforman la América del Norte. Para los últimos dos existen elementos que han incorporado la variable ambiental, ya sea dentro del clausulado o como instrumento jurídico paralelo (acuerdo o memorándum de entendimiento), sin embargo en ninguno de ellos se aprecian elementos integrales de desarrollo sustentable como condición *sine qua non*. En el caso del TLC con América del Norte, el balance que hace la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio², a tres años de entrada en vigor dicho tratado, vislumbra resultados insustentables en el siguiente sentido:

* En cuanto a política y soberanía, en lugar de regirse el tratado bajo el principio de trato preferencial en tanto México no alcanzase niveles equiparables de desarrollo y autodeterminación con los de sus socios comerciales, se prefirió dar "Trato Nacional", lo que implica que México se sitúe en el marco de las desigualdades. La brecha salarial, por ejemplo, no ha hecho sino crecer y en seguida alimentar flujos migratorios lo mismo que el deterioro de las condiciones laborales de los estadounidenses.

* El Tratado tuvo efectos negativos en cuanto a concesiones a los Estados Unidos al incluir la cuestión energética, así como aspectos culturales, contrarios, en cierta forma, a las disposiciones constitucionales.

* Otro efecto de pérdida de soberanía, es la reciente autorización del gobierno mexicano para que naves aéreas militares estadounidenses puedan sobrevolar y aterrizar en territorio nacional.

² RMALC, *Espejismo y realidad, el TLC tres años después*, 1997

*** Una genuina democracia supone una participación igualitaria, equitativa, de todos los ciudadanos mientras que el tratado fomenta la ampliación de monopolios o grupos privilegiados.**

*** De acuerdo a datos de la Encuesta Industrial de la INEGI, mientras que la productividad se incremento entre 1994 y 1996 a un 12.62 % y el PIB a un 9.80%, el salario real se redujo a un - 21.90% y el empleo en un - 9.90%, lo que resulta en cuestionamientos relativos a conocer, hacia dónde van los beneficios de la producción y productividad si las tendencias del salario y empleo ya son alarmantes?**

*** México se ha enfrentado a políticas consideradas por Estados Unidos como "dumping", lo que ha implicado el establecimiento de embargos como el caso del atún, cemento y jitomate.**

*** Los Estados Unidos han establecido leyes supranacionales que afectan las relaciones comerciales y de inversión de México con terceros países, como lo es la Ley Helms-Burton.**

*** Los objetivos planteados en el Tratado para el sector agropecuario no se han cumplido, pero si una profunda crisis del sector se ha producido. Los grandes perdedores con el Tratado han sido los campesinos productores de granos básicos y oleaginosas y los pequeños productores pecuarios.**

Para el caso de la Unión Europea, los principales acuerdos internacionales en la esfera económica, los tiene con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), quien es su principal socio comercial con el 58% de sus importaciones y 26% de sus exportaciones; con Europa Central y Oriental; con el Mediterráneo y con la Convención de Lomé.

Para la Unión Europea la firma de cualquier tratado se enmarca en los principios generales adoptados por los tratados constituyentes de las comunidades europeas, así como con la inclusión del respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en los acuerdos entre la comunidad y terceros países.

En las reformas de Amsterdam de octubre de 1997, en cuanto a las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad (Título V-TUE), establecen que:

1. La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de política exterior y de seguridad cuyos objetivos serán los siguientes:

- la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas;

- el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas;

- el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional;

- el fomento de la cooperación internacional;

-- el desarrollo y la consolidación de la democracia y el estados de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

4.3 Antecedentes inmediatos del Acuerdo de Colaboración Económica, Coordinación Política y Cooperación Comercial entre México y la Unión Europea

Las relaciones entre México y la Unión Europea se han incrementado durante la presente década tomando en cuenta el grado de cambios suscitados en el contexto mundial en lo que toca a las nuevas condiciones económicas internacionales y a la dinámica del comercio y las inversiones³.

³ Delegación de las Comunidades Europeas en México, Boletines informativos

En 1991, se firma un Acuerdo Marco de Cooperación entre ambas partes, vigente por cinco años y renovable año por año, cuyo contenido está basado en aumentar y desarrollar los intercambios comerciales y reforzar la cooperación económica, comercial, científico-técnica y financiera; incluye sectores como el de tecnología de punta, informática y telecomunicaciones, biotecnología, nuevos materiales, entre otros; prevé cooperación en sectores comunes como el de instituciones financieras e inversiones, agricultura, pesca, minería, energía, turismo, transportes, medio ambiente y lucha contra el tráfico de drogas; los actores privilegiados en la cooperación son las empresas privadas, asociaciones profesionales y otras agrupaciones involucradas en el desarrollo económico y comercial; consagra atención especial en la cooperación de servicios sociales y salud pública; existe un compromiso para la cooperación en áreas de la administración pública, la información, la formación y los intercambios culturales; y otorga un nuevo impulso a los intercambios comerciales recíprocos para intensificar el diálogo sobre los aspectos no arancelarios: propiedad intelectual, normas y medidas de promoción comercial.

En este sentido resaltan dos aspectos fundamentales de dicha cooperación bilateral. Por un lado, de los instrumentos implementados en el ámbito económico destaca el beneficio por parte de México del *European Community Investment Partners (ECIP)*, instrumento europeo para la creación de coinversiones en países en desarrollo, a través de financiamientos, en el sentido de que el 10% de los recursos a nivel mundial fueron absorbidos por proyectos y montos financiados para nuestro país, entre 1989 y 1994, principalmente en agroindustria, turismo, textiles, electrónica y telecomunicaciones, medio ambiente, entre otros.

En cuanto a promoción comercial, se dió prioridad a la cooperación agroindustrial entre México y la Unión Europea, iniciándose a partir de 1994 un promedio de 176 proyectos de inversión y comercio en este rubro. Asimismo el sector pesquero se vió beneficiado.

En el marco del Consejo Empresarial México-Unión Europea, se instauró un programa de asistencia técnica y financiera para cuatro subproyectos: promoción de inversiones, normas técnicas y de calidad, capacitación y producción y medio ambiente.

En 1993 se estableció la Asociación de Cámaras de Comercio de la Unión Europea en México cuyo objetivo es promover e impulsar la inversión y el comercio en ambas regiones. Asimismo, se instauró el programa *Al-Invest* basado en tres tipos de acciones: encuentros empresariales sectoriales, acercamiento individualizado de empresas de ambas regiones y fomento de actividades entre los países de América Latina.

Por otro lado, con la Unión Europea también se está trabajando en materia de biodiversidad, en cuanto a áreas naturales protegidas y en un programa de promoción de exportaciones mexicanas hacia la UE en materia de identificación de proyectos sustentables, a través de alianzas productivas euromexicanas en los sectores agropecuario, forestal y artesanal.

4.4 Preámbulo de un nuevo Acuerdo entre México y la Unión Europea

En el sentido de diversificar las relaciones comerciales de México, en abril de 1995 se firma una Declaración conjunta en favor de un acuerdo para intensificar la cooperación política, económica y comercial con la Unión Europea. El interés de México según declaraciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de:

"alentar proyectos de coinversión industrial, corregir el desequilibrio comercial con el bloque europeo, obtener tecnología de punta para la pequeña y mediana industria nacional y eliminar el trato discriminatorio para diversos productos mexicanos, principalmente alimentos, bebidas, calzado y textiles,"⁴

en diciembre de 1995 la Cumbre Europea en Madrid recomendó al Consejo de Ministros de la UE iniciar negociaciones lo más pronto posible:

⁴ Secofi, Boletín informativo, abril 1995

"con el propósito de lograr un convenio político, económico y comercial con una liberalización comercial progresiva y recíproca"⁵

De acuerdo a los estatutos de la propia Unión Europea, las condiciones para firmar un acuerdo de dicha envergadura insta a proponer un acuerdo político que contemple una cláusula que pudiera condicionar a México a avances democráticos en la política del gobierno y al respeto de los derechos humanos.

El 14 de octubre de 1996 se presenta un proyecto de acuerdo político, económico y comercial entre México y la Unión Europea⁶, dividido en 10 Títulos, a saber: I) Naturaleza y Alcance; II) Diálogo Político; III) Comercio; IV) Movimientos de capital y pagos; V) Contratación pública, competencia, propiedad intelectual y demás disposiciones relacionadas con el comercio; VI) Cooperación; VII) Marco institucional; VIII) Disposiciones finales.

El 11 de junio de 1997, la Secofi emite un comunicado de prensa⁷ en que estipula que la terminación de las negociaciones de las bases del Acuerdo con la Unión Europea fue con éxito. En dicho comunicado se establece que se han definido los textos de tres acuerdos que constituirán el marco jurídico en el que se desarrollarán las negociaciones comerciales entre México y la Unión Europea y el diálogo político y la cooperación entre ambas partes. El primer documento es un Acuerdo Global; el segundo lo constituye un llamado Acuerdo Interno y el tercero lo constituye una Declaración en materia de Servicios.

A decir del documento, el primer Acuerdo Global, se definirán en detalle los entendimientos en materia política y de cooperación, y se describe el contenido de la mecánica respecto de las negociaciones de liberalización comercial y de servicios.

El segundo documento lo constituye el Acuerdo Interino, que estipula la formación de un comité conjunto con representantes de los países de la Unión Europea, la Comisión

⁵ Ibid

⁶ Borrador de proyecto suministrado por fuentes confidenciales

Europea y México, que se encargará de fijar los tiempos, las modalidades y, en su momento, de negociar la liberalización comercial. Este Acuerdo es necesario para iniciar las negociaciones comerciales mientras se ratifica el Acuerdo Global por los Parlamentos.

El tercer elemento lo constituye una Declaración en materia de servicios y estipula la forma en que se negociará la liberalización en este sector.

En tal virtud, el 21 de octubre de 1997, la Comisión de las Comunidades Europeas emite la propuesta de decisión del Consejo COM(97)527/final para que sea aprobado por el Parlamento Europeo y ratificado por los parlamentos de los países miembros de la Unión Europea el Acuerdo de colaboración económica, coordinación política y cooperación comercial con México y un Acuerdo Interino sobre Comercio y medidas de acompañamiento.

En el preámbulo del Acuerdo se hace referencia a la total adhesión a los principios democráticos y de los derechos humanos fundamentales; a la importancia que se concede a los principios, y valores de la Declaración de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social; a la aplicación del principio del desarrollo sustentable y a la adhesión a los principios de la economía del mercado .

Lo anterior queda explícito en los cinco primeros títulos del Acuerdo. Para el caso del comercio en particular, el Acuerdo conviene que a través del Consejo Conjunto se establecerán las medidas y el calendario para la liberalización arancelaria a partir de una serie de asuntos que incluyen al trato nacional, las reglas de origen y excepciones generales justificadas por motivos de protección de la vida o salud de los seres humanos, los animales o las plantas.

En materia de cooperación existirá un diálogo periódico para intensificarla y perfeccionarla a través del intercambio de información y revisión y la coordinación y suervisión de la aplicación de los acuerdos sectoriales previstos o de nuevos acuerdos de este tipo.

⁷ Secofi, Boletín informativo, junio 1997

La cooperación se hará en los siguientes campos: industria, inversiones, servicios financieros, pequeñas y medianas empresas, reglamentos técnicos, aduanera, información, sector agropecuario, minería, energía, transportes, turismo, estadísticas, administración pública, narcotráfico, ciencia y tecnología, formación y educación, cultura, audiovisual, medios de comunicación, medio ambiente y recursos naturales, pesca, asuntos sociales y superación de la pobreza, cooperación regional, refugiados, derechos humanos y democracia, protección al consumidor, protección de datos y salud.

Para todo ello se instalará un Consejo Conjunto que dictará decisiones de carácter vinculante para las partes, tomándose las medidas necesarias para ejecutarlas. Asimismo podrá emitir recomendaciones.

Las declaraciones conjuntas de ambas partes se enfatizan en dos sentidos. El primero que tiene que ver con la institucionalización del diálogo político a nivel parlamentario, en donde por primera vez en la historia mexicana de celebración de tratados estará involucrada la Cámara de Diputados como par del Senado de la República y el Parlamento Europeo, y el segundo que tiene que ver con el marco de referencia comercial que será de conformidad con lo que dicta la Organización Mundial del Comercio y las obligaciones de la OCDE.

Por su parte la Unión Europea hace una declaración unilateral en el sentido de fortalecer y garantizar los derechos de propiedad intelectual, industrial y comercial, principalmente a partir de las múltiples convenciones multilaterales de las que son parte los estados comunitarios, lo que hace a México señirce y garantizarlos aun sin que forme parte de dichos convenios.

≈ 5 ≈

Reflexiones y conclusiones

5.1 Resultados del análisis comparativo

En los capítulos segundo y tercero ha quedado sentado el precedente de la política pública en el marco del desarrollo sustentable tanto para México como para la Unión Europea. Para efecto de destacar los escenarios estratégico y contextual de acuerdo a la metodología del presente estudio, se arriba a las siguientes reflexiones.

1. En principio podemos señalar que a pesar que se trata de dos espacios interactuantes diferentes (económica, social, cultural, ambiental y políticamente), y con niveles de desarrollo con grandes disparidades entre uno y el otro, ambos tienen un compromiso fundamental a nivel global: *cumplir con los acuerdos de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD)*.

2. No obstante que el desarrollo sustentable aparece en el marco de interés nacional para ambas partes durante la década de los setenta, su proceso de integración a la política pública se de manera más rápida en la Unión Europea que en México.

Sin embargo, como política pública ambos consideran que las implicaciones del desarrollo sustentable no pueden incorporarse en el corto plazo, en tanto que se trata sólo de un paso decisivo para su consecución.

3. En el análisis comparativo se destaca la diferente visión, en cierta forma, que se tiene del concepto de desarrollo sustentable. En México, hasta el momento existe una contradicción de su significado a nivel legislativo y a nivel ejecutivo, pero tomando en cuenta que en las reformas a la legislación ambiental participaron conjuntamente ámbos poderes, tomamos por hecho que el que rige es aquel fundado en la Ley GEEPA:

"Desarrollo sustentable: el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, fundado en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección al ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de necesidades de las generaciones futuras"

En tanto para la Unión Europea, tomamos como definición del concepto aquel implícito en el quinto programa comunitario:

"Se entiende por desarrollo sustentable el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Implica que debe protegerse el equilibrio general y el valor de la reserva de capital natural, que hay que establecer otros criterios e instrumentos de evaluación de costes y beneficios a corto, medio y largo plazo para reflejar los auténticos efectos socioeconómicos y los valores de consumo y conservación, y que los recursos deben distribuirse y consumirse con justicia en todas las naciones y regiones del mundo...El desarrollo sustentable tiene las siguientes características: mantener la calidad de vida general; permitir un acceso continuo a los recursos naturales; e impedir que perduren los daños al medio ambiente."

En estos dos posicionamientos queda claro que el desarrollo sustentable dentro de las políticas públicas queda supeditado a su variable meramente ambiental, mientras que en el debate de la CNUMAD y la evaluación del Foro Río+ 5 se estableció claramente que la aplicación del desarrollo sustentable debe posicionarse en el marco intersectorial, enfocándose en sus cuatro dimensiones: integridad ecológica, cambios económicos, mejor distribución del ingreso y justicia social y participación de la sociedad en la toma de decisiones.

4. Mientras que para México el concepto de desarrollo sustentable es un mandato jurídico [sólo a nivel ley secundaria, que no constitucional], para la Unión Europea queda en el marco del programa comunitario, es decir, no es vinculatorio y por ende carece de fuerza jurídica.

5. En México existe una estrategia de desarrollo sustentable de reciente creación (1996) y entre tanto, se está elaborando el programa respectivo. En la Unión Europea, existe un programa comunitario desde 1993, que ha sido ya sujeto a revisión en 1995 y existen nuevas disposiciones en materia de desarrollo sustentable en el Tratado de Amsterdam firmado el 2 de octubre de 1997, lo que implica que la Unión Europea tiene un cierto grado de avance en esta materia que México.

6. Los objetivos de incorporación del desarrollo sustentable en las políticas públicas se ubican en el siguiente sentido:

a) contener el deterioro ambiental;

b) complementar la protección y conservación del medio ambiente con el aprovechamiento sustentable de recursos;

c) Involucrar el uso de recursos en términos de equidad para erradicar la pobreza;

d) Cambios en los sistemas de producción y de consumo;

e) Corresponsabilidad (gobierno, sector privado y sociedad) y participación social;

f) Concientización en la población; y

g) Participación intersectorial y cooperación.

7. En el marco de los programas y estrategias respectivas, el alcance para México es sexenal, mientras que para la Unión Europea es de largo plazo incluyendo metas de corto y mediano plazo.

8. Ambas estrategias presentan similitudes en la aplicabilidad del desarrollo sustentable en diversos sectores: industria, agricultura, turismo, transporte y energía; así como en asentamientos humanos, población --incluida la cuestión de género--, pobreza, salud, educación, capacitación y toma de conciencia y atmósfera, cambio climático y agua.

9. Existen contenidos más enfocados en cuanto a principios de desarrollo sustentable en la Unión Europea, mientras que para México aparecen mayoritariamente principios ambientales en la legislación correspondiente.

10. Ambas estrategias requieren de reformas legales y coordinación intersectorial. Para el caso de México no existen instancias de seguimiento de la estrategia, mientras que para la Unión Europea sí las hay.

Otro factor del análisis comparativo entre las dos partes en cuestión es en el sentido de que, para el caso de México, la pobreza es un elemento insuperado por las políticas públicas actuales y que debe tomarse en cuenta en el marco del desarrollo sustentable en cuanto toca la equidad distributiva del ingreso, mejoras salariales y fomento del empleo, mientras que para la Unión Europea una de las preocupaciones es aliviar el problema de la pobreza no sólo para su jurisdicción sino para aquella allende sus fronteras mediante la cooperación internacional, es decir, el establecimiento de fondos que alivien este cáncer lacerante para las comunidades subdesarrolladas.

En México, a diferencia de Europa, la pobreza está en casa de por lo menos 45 millones de mexicanos, subdivididos en indigentes (29.4 millones) y población muy pobre (15.3 millones), según El Colegio de México, los cuales están ante la esperanza gubernamental traducida en otorgamiento de subsidios y mecanismos que alivien su situación. Como ya se señaló en el capítulo II, los programas gubernamentales de fin de siglo, los cuales se pueden

considerar como los primeros en reconocer la existencia de pobres en la nación, no han coadyuvado a fomentar el mejoramiento en la calidad de vida, al contrario han servido como colofón para hazañas electoreras cortoplacistas y pretender dar un panorama a la comunidad internacional de que algo se está haciendo al respecto.

Es evidente el hecho de que se requieren gastos presupuestarios contundentes para la aplicación efectiva de programas nacionales "localizantes", es decir, el otorgamiento de recursos federales al nivel municipal para poder actuar localmente bajo estricta vigilancia en la aplicación de los mismos, con instituciones "descorruptizadas" que garanticen el acceso y aplicación de los recursos. Por su parte la Unión Europea ha sido clara en establecer mecanismos de seguimiento de los diferentes fondos otorgados para resarcir este problema, ya que se trata de una cuestión que impacta la seguridad pública de la Unión, traducida en migraciones extensivas y decremento en el nivel de vida de sus pobladores al incrementarse el número de derechohabientes en el sistema de bienestar y ayuda al desempleo.

5.2 Ajuste fondomonetarista, desarrollo sustentable y el Acuerdo México-Unión Europea

La política de ajuste fondomonetarista, como se vió en el capítulo correspondiente, persigue el predominio del capital financiero, la preponderancia de la exportación de capitales sobre la de los productos, la relativa autonomía de los circuitos financieros respecto a los de producción de mercancías, en la renta del monopolio, en las relaciones de dominación entre los Estados y en el componente especulativo sobre el componente productivo, pregonando por la obtención de mayor ganancia en el circuito productivo que haga atractiva la inversión de recursos de ella y que genere ganancia que nutra a la especulación.

Los resultados en su aplicación tanto para México como para la Unión Europea ha significado la adscripción de retrocesos en las conquistas sociales históricas. La "teoría" de cartas de intención del FMI, hace referencia a mecanismos monetaristas sin siquiera incluir elementos mínimos de sustentabilidad, como lo son mecanismos para la distribución

equitativa del ingreso, para el aumento salarial, para el aumento de plazas de empleo a lo largo de los sectores productivos y de servicios; mecanismos de beneficio social ante el aumento de la masa monetaria; mecanismos para el otorgamiento de créditos a sectores menos favorecidos como el agropecuario, priorizando la propiedad social; mecanismos para alentar el gasto presupuestario en la esfera social e incrementos en la recaudación fiscal, principalmente de los que más tienen.

En tal virtud, se hace necesario:

Que los recursos de la venta de empresas paraestatales (efectos de la privatización) devengan para el pueblo y no para el pago de amortización de deuda externa.

Que los efectos de desregulación permitan un alcance óptimo para hacer efectivo el cumplimiento de la ley, evitándose que la regulación existente, en cuanto a su esencia, cambie drásticamente por efecto de la desregulación, ya que cuestiones como la privatización de la petroquímica, servicios aeroportuarios, sistemas de seguridad pública, entre otros, atentan contra los elementos estratégicos y recursos de la nación, y obviamente, para su soberanía.

Que los efectos de la apertura externa no vaya en detrimento de los pequeños y medianos empresarios, de los pequeños y medianos comerciantes, tal y como sucede en el campo del ajuste fondomonetarista que se prioriza a los grupos y corporaciones transnacionales. Se fomenta el proteccionismo de las naciones industrializadas mientras que los países en desarrollo quedan obligados a abrirse sin plazos y condicionantes mínimos que permita reactivar sus mercados internos y adecuarse a la nueva dinámica globalizadora.

Ante ello, la política de ajuste fondomonetarista debe someterse a una revisión exhaustiva a partir de la sustentabilidad; es decir, primordialmente debe atenderse que ninguna disposición de esta política ataque la integridad de los ecosistemas; que los recursos naturales no pierdan su capacidad de reproducirse, y que aquellos no renovables no se agoten por causas de explotación desmedida ni se disminuyan sus reservas pretendiendo

apoyar selectivamente al desarrollo de un puñado de naciones, habiendo fuentes de energía alternativas.

Se requiere también la existencia de límites de sustentabilidad para la producción y el consumo. Se trata por un lado, que la producción no exceda en la utilización de recursos naturales; que los beneficios devengados de ella se distribuyan equitativamente entre la población vía mejoras salariales y fomento de empleo y que el acceso a productos no sea desnivelado, elitizado; que exista una auténtica información y protección para el consumidor, sin que los precios de mercado atenten contra el consumo básico de la población.

Se trata también del acceso equitativo entre el hombre y la mujer al sector productivo y de servicios, con las garantías suficientes para elevar la calidad de vida, es decir, se trata de elevar las capacidades básicas de la población: nutrición, vivienda, vestido y educación. Pero también, de salvaguardar los derechos humanos, civiles, sociales y políticos.

Al privatizar sistemas educativos, de vivienda y de alimentación, en una sociedad donde éstos son escasos y de los cuales dependen millones de seres humanos, a lo que se está apostando es a la degradación de su calidad de vida, lo que significa el incremento de la deuda social que ya ha llegado a límites históricos. Todo ello es insustentable, lo que implica poner mucha atención a este proceso para que se incorporen valores de sustentabilidad.

Las políticas públicas recaen directamente a la población, quien es quien las vive y dependen para su viabilidad. De ahí la importancia del acceso de la sociedad a la toma de decisiones en todos los ámbitos de gobierno. El efecto democrático es aquí donde recae con mayor agudeza. Si bien es cierto que en el marco del sistema de partidos políticos se confiere el voto ciudadano a aquel que la población cree será su actuar el más beneficioso, en la toma de decisiones éste se aleja de sus ciudadanos implicando el arribo a un estadio de ingobernabilidad. En la actualidad, la sociedad civil está demostrando, en muchas ocasiones, que no requiere del gobierno para hacer valer sus derechos --llámese justicia por propia mano, crear sistemas ciudadanos de información masiva, altruismo en casos de

desastres naturales, apoyo a los necesitados, solidararse con los pueblos indígenas, crear propios sistemas de intercambio informativo internacional, impedir que su medio ambiente se vea deteriorado por actos lucrativos--.

De ahí la importancia de la consulta a la sociedad en la toma de decisiones que atañen directamente su integridad humana (económica, social, cultural y ambiental), como los son los casos de celebración de acuerdos internacionales que son realizados por un pequeño grupo que no representa a la sociedad en su conjunto y que sólo requiere de una fracción minoritaria de representates populares para su aprobación (siempre y cuando el caso lo amerite, sino se hace directamente vía acuerdo ministerial).

A la población no se le pregunta su conveniencia de aplicar políticas dictadas por organismos financieros internacionales en el territorio nacional, ni su opinión sobre la celebración de acuerdos en la esfera internacional.

Las vías de negociación del Acuerdo de Colaboración Política, Coordinación Económica y Cooperación Comercial entre México y la Unión Europea están siendo las tradicionales, tal y como lo vimos en el capítulo respectivo.

Al hacer su análisis, no vislumbramos aspectos generales suficientes de sustentabilidad a lo largo del documento previo. Si bien es cierto que es de suma importancia la cláusula democrática, que devienen aspectos fundamentales del desarrollo sustentable, los demás aspectos de la sustentabilidad quedan como meros enunciados en el Preámbulo del Acuerdo que, como ya vimos en el derecho internacional, este componente del tratado queda difuso y por lo tanto sin fuerza jurídica suficiente para hacerlo vinculante, es decir, hacerlo obligatorio, por lo que se requiere que en el articulado de este instrumento jurídico internacional se pongan los diversos elementos que hace a la sustentabilidad.

5.3 El futuro acuerdo y el desarrollo sustentable y la comprobación del estudio

En efecto, en el marco de los considerandos establecidos como preámbulo del futuro Acuerdo, se retoman aspectos fundamentales para el logro del desarrollo sustentable como lo son los relativos:

-- al respeto de los principios democráticos y los derechos universales del hombre [y la mujer], así como el estado de derecho y el principio de buen gobierno;

-- a la importancia que ambas partes reconozcan los principios y los valores enunciados en la declaración final de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social de Copenhague en marzo de 1995 [donde se tocó el tema de la pobreza]; y

-- a la importancia que las dos partes reconocen del empleo correcto del principio de desarrollo sustentable convenido y definido en el Programa 21 de la declaración de Río 92 sobre medio ambiente y desarrollo.

Sin embargo, los elementos característicos de la implementación del desarrollo sustentable aparecen diseminados e incompletos en este proyecto (incluso en los nuevos borradores que aún aparecen hermetizados en las oficinas de la Secofi hasta la fecha). En efecto, el principio democrático y la garantía de los derechos humanos son condición *sine qua non* para la aceptación, por parte de la Unión Europea, para la signatura del Acuerdo, pero basta señalar que tanto en México como en la Unión Europea como un todo, el derecho ambiental y el derecho intergeneracional de desarrollo sustentable aún no se conciben como derecho humano en las Actas Constitutivas de ambas partes (a pesar de que en algunos países miembros ya se vislumbra su integración como mandato constitucional). Además, deberá garantizarse que los derechos individuales, sociales, políticos y civiles que gozan los europeos también se garanticen para los mexicanos.

En el ámbito de cooperación comercial no se vislumbra la vinculación entre ésta y el desarrollo sustentable, por lo menos en la salvaguarda de la capacidad de recarga de la naturaleza para la sustentabilidad de los recursos naturales o la base de patrones sustentables de producción y consumo.

En cuanto a movimiento de capitales y pagos, no se hace mención alguna de la relación inversión-desarrollo sustentable, en el sentido de evitar que las inversiones puedan realizarse en actividades en detrimento del desarrollo y el medio ambiente; tampoco las formas de retribución vía incentivos de impactos en la sociedad y el medio ambiente o de pago retributivo por el uso de conocimiento tradicional [indígena] vía sistema de pagos por propiedad intelectual, principalmente de valores y conocimientos de los pueblos indios.

El espíritu del artículo relativo a los monopolios de Estado se insta a la adaptación progresiva de éstos, de carácter comercial, de manera que en el lapso de 50 años de entrada en vigor, se haga ninguna discriminación entre las jurisdicciones de ambas partes concerniente a las condiciones por las cuales se adquieran y comercialicen las mercancías. Esto finalmente tiene que ver con recursos naturales, y en forma particular con el petróleo en el sentido de que este recurso estratégico de la nación pase a ser sin acceso restrictivo en el área de la comercialización. Lo mismo se pactaría en materia de empresas públicas.

En el título de cooperación, no existe una cláusula general de cooperación integral para el desarrollo sustentable, apareciendo diseminado, aunque involucrando elementos de protección ambiental importante, la actuación en materia agrícola, pesquera, minera, energía, transporte, turismo, estadística, lucha contra los estupefacientes y el lavado de dinero, ciencia y tecnología, educación, cultura, audiovisual, protección ambiental, asuntos sociales, cooperación regional, refugiados, derechos universales y democratización, protección de consumidores y protección de las donaciones.

En suma, el proyecto de Acuerdo entre ambas partes requiere de una introducción comprensiva del desarrollo sustentable que involucre la opinión de la sociedad y de las representaciones populares, así como la apertura de información por parte de las

instituciones gubernamentales, previo a ser consensuado entre los signantes, en la medida que permita un enriquecimiento en el contenido y garantizar su viabilidad en el futuro. Un acuerdo mal logrado no es acuerdo.

Ahora bien, tomando en cuenta varios pasajes del presente estudio proseguiremos a comprobar la hipótesis planteada para el estudio.

Considerando:

Que el deterioro ambiental se relaciona con fallas en el mercado y con fallas institucionales en procesos productivos y de consumo, a través de patrones tecnológicos inapropiados; circunstancias de libre acceso a recursos valiosos; precios distorcionados, entre otros.

Que el desarrollo sustentable impone, además, un redimensionamiento de nuestra relación con el exterior y abre un vasto espacio de interacción entre países y entidades públicas y privadas, donde el concepto de soberanía nacional adquiere nuevos contenidos y matices. El crecimiento del comercio internacional en la era de la globalización, junto con la difusión de patrones de consumo y producción, debe ser orientado hacia un proceso de desarrollo sustentable.

Que el éxito de las iniciativas sobre mercado interior y la unión económica y monetaria dependerán del carácter sustentable de las políticas industrial, energética, agraria, de transportes y de desarrollo regional. Para alcanzar el equilibrio deseado entre la actividad y el desarrollo de los seres humanos y la protección del medio ambiente, debe compartirse la equidad en relación con el consumo de recursos naturales y el comportamiento ante el medio ambiente, lo cual implica tomar en cuenta al medio ambiente al formular políticas económicas y sectoriales, en las decisiones de los poderes públicos, en la dirección y el desarrollo de los procesos de producción y en el comportamiento y elecciones personales.

Que a pesar de la existencia de programas y estrategias de sustentabilidad en la Unión Europea y en México, éstas son de carácter no vinculante, sin fuerza jurídica.

Que existe una serie de principios adoptados por la Unión Europea que podrían ser incorporados como clausulado del Acuerdo; algunos tan importantes como: (1.) El desarrollo sustentable no puede realizarse aisladamente del resto del mundo. Las políticas comercial, de ayuda para el desarrollo y social y protección del medio ambiente deben considerarse desde la perspectiva de las implicaciones internacionales para Europa y los países en desarrollo. (5.) Los beneficios y cargas de las políticas deben compartirse de forma equitativa entre todos los segmentos de la sociedad. Cuando no puedan evitarse las desigualdades graves, deberá estudiarse alguna forma de compensación. (7.) El desarrollo económico y social, la protección del medio ambiente y la justicia social son interdependientes y debe someterse a prueba el impacto de todas las políticas sobre cada área y no ser consideradas aisladamente; y (11.) Un aspecto clave para conseguir un desarrollo sustentable es la voluntad de experimentar. Puesto que algunas soluciones van a exigir cambios fundamentales del *status quo*, deben, cuando sea posible, introducirse a un ritmo gradual prácticas y políticas aceptadas para reducir las desigualdades entre ganadores y perdedores.

Que es necesario sacar de la abstracción al concepto del desarrollo sustentable para que sea aplicado eficazmente en las políticas públicas.

Que es necesario optar por condiciones económicas que no sean desfavorables para el desarrollo sustentable y que se requiere trasladarlo de la agenda a la acción.

Que de acuerdo a la visión de la autoridad mexicana de que el desarrollo sustentable impone un redimensionamiento de nuestra relación con el exterior y abre un vasto espacio de interacción entre países y entidades públicas y privadas, donde el concepto de soberanía nacional adquiere nuevos contenidos y matices. El crecimiento del comercio internacional en la era de la globalización, junto con la difusión de patrones de consumo y producción, debe ser orientado hacia un proceso de desarrollo sustentable.

Que para las autoridades europeas implica cambiar el esquema socioeconómico actual para proporcionar mejores condiciones de vida que garantice el bienestar y el crecimiento,

compartiéndose la equidad en relación con el consumo de recursos naturales y el comportamiento ante el medio ambiente, tomándolo en cuenta al formular políticas económicas y sectoriales, en las decisiones públicas, en la dirección y el desarrollo de procesos de producción y en el comportamiento y elecciones personales.

Que la implementación del concepto de desarrollo sustentable es condición *sine qua non* para garantizar el éxito de las iniciativas sobre el mercado interior y la unión económica y monetaria, más aun cuando el primer principio de política sustentable de la Unión Europea se relaciona con la política comercial y su supeditación al desarrollo sustentable.

Y que los mecanismos de mercado fallan al posicionar los bienes y servicios medioambientales eficientemente, precisamente porque los sistemas ambientales no son divisibles, frecuentemente no alcanzan una posición de equilibrio e incurrir en cambios que no son reversibles.

En consecuencia, tomando en cuenta los considerandos anteriormente planteados y bajo la lógica que la sustentabilidad requiere poner límites a la política económica internacional imperante, se concluye que la hipótesis planteada para el presente estudio, en el sentido que **"debido a la importancia que reviste el desarrollo sustentable para garantizar la integridad ecológica; para realizar los cambios en el paradigma económico para que éste se sustente en la capacidad regenerativa de la naturaleza y sus recursos y no sólo se busquen altas y rápidas ganancias económicas; para que se contribuya a una distribución del ingreso más equitativo y con justicia social; y para que la participación de la sociedad en la toma de decisiones sea una condición *sine qua non* para incluir elementos democráticos, el desarrollo sustentable deberá considerarse plenamente en el futuro Acuerdo de Colaboración Política, Coordinación Económica y Cooperación Comercial entre México y la Unión Europea"**, se cumple y queda vigente para las futuras negociaciones.

Lo anterior podría considerarse tanto como parte integrante del acuerdo así como en un acuerdo paralelo de cooperación para el desarrollo sustentable para trasladarlo de la agenda a

la acción, en el marco de competencias de ambas partes y dentro de los parámetros de los diversos acuerdos y convenios multilaterales existentes en el derecho internacional.

La metodología utilizada permitió encauzarse en los lineamientos generales de política de desarrollo sustentable en el marco del análisis comparativo en política pública, sin que otros factores externos impliquen una desviación del estudio y al arribo a la comprobación de la hipótesis planteada. El período de estudio facilitó ahondar más sobre los procesos que ambas partes han llevado a cabo para la incertar al desarrollo sustentable dentro de sus políticas públicas y los objetivos general y particulares permitieron dar un cause cognositivo de lo que debe involucrarse en el tema dentro de la futuras políticas públicas.

Hagamos pues de este acuerdo el primero de corte comercial con sustentabilidad.

5.4 Consideraciones finales

No basta más que hacer ciertas consideraciones que parecen indispensables para una consolidación del desarrollo sustentable dentro de las políticas públicas entre México y la Unión Europea, y que tienen implicaciones en el futuro Acuerdo.

Se requiere en primera instancia que, ante la voluntad política que existe en ambas partes para garantizar la salvaguarda de los derechos humanos y civiles, es necesario que ambas partes incerten dentro de su legislación fundamental el derecho ambiental como derecho humano y, por ende, a la sustentabilidad. Para que los individuos y los grupos puedan exigir el respeto a las leyes secundarias de medio ambiente, sin tener que ceñirse a esquemas de concertación, es necesario permitir que toda persona pueda hacer exigible, ante los tribunales judiciales, su derecho a que se cumplan los preceptos jurídicos que protegen el medio ambiente así como el bienestar y la salud humana por interferencias ambientales dañinas, y que, insuficientemente formulada, puede comprometer el futuro del desarrollo de esa persona y aun de generaciones futuras.

Se requiere de una instancia de corte interministerial para lograr que las políticas de sustentabilidad no se limiten a aspectos meramente ambientales, sino que se actúe intersectorialmente a partir de una legislación específica que lo fomente.

De igual forma se requiere homologar el concepto de desarrollo sustentable y hacerlo entendible para todo aquel que lo aplique, en donde la responsabilidad compartida sea elemento fundamental, de manera que pueda integrarse a la política pública y a las decisiones privadas en todos los niveles.

También se requiere dotar de elementos suficientes para que desde el ámbito de lo local se incorporen los valores de la sustentabilidad, con recursos suficientes y mecanismos que los consoliden y vigilen. Si a la célula básica del gobierno no se le imprime la importancia que reviste y no se evita la práctica tradicional de paternalismo por parte de los gobiernos centrales, difícilmente se arribará a un estadio superior de civilización cuyo motor sea, *per se*, el desarrollo sustentable.

Para finalizar, habrá de considerarse que en un futuro estudio, tomando en cuenta los elementos fundamentales del presente análisis, se ocupe por despejar la lucha entre la liberalización comercial *versus* sustentabilidad; es decir, se trataría de dar respuesta a los siguientes cuestionamientos: Hasta dónde se debe liberalizar el comercio de manera que no afecte a la sustentabilidad? o Hasta dónde deben establecerse los límites de la sustentabilidad para que no impacte el desarrollo de la liberalización comercial? o bien, Quién supedita a quién, o quién complementa a quién?