

# Relaciones Internacionales

Coordinación de Relaciones Internacionales Julio-Septiembre de 1994 No. 63  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

DESARROLLO MUNDIAL,  
MEDIO AMBIENTE Y  
PROBLEMAS INTERNACIONALES  
EN UN MUNDO FRAGMENTADO



## Desarrollo Mundial, Medio Ambiente y Problemas Internacionales en un Mundo Fragmentado

## Presentación

5

## ● ARTÍCULOS

Políticas ecológicas en los países industrializados  
y en los países subdesarrollados

7

Günther Maihold

## Tecnología, competitividad y medio ambiente

19

Dora Rodríguez

Comercio y medio ambiente:  
armonización y sanciones en el campo multilateral

27

Roberto Corona Guzmán

## Viabilidad ecológica y la nueva geopolítica

41

Manuel R. Millor Mauri

Estrategia de México ante el desarrollo económico  
mundial en un mundo globalizado

45

Leandro Arellano

México en el umbral del siglo XXI:  
el camino por recorrer

53

Eugene McCarthy

El comercio internacional de México:  
su contexto y algunas consecuencias

57

Leonel Pereznieta Castro

## Desarrollo y financiamiento en América Latina

61

Berenice Ramírez y Saúl Osorio

**Perspectivas mundiales del desarrollo** 69  
Michael Ayala

**Los conflictos étnicos en el África Negra** 73  
Fabien Adonon

**La cuestión de las minorías.**  
**El caso de Austria** 77  
Jorge Basurto

**Derechos humanos frente al Derecho sustentable** 87  
Lucía Irene Ruiz Sánchez

**Las transformaciones del Estado-nación en el mundo  
de los bloques comerciales: un dilema teórico y práctico** 95  
Héctor Zamítiz

#### ● REFORMA ACADÉMICA

**La enseñanza de las Relaciones Internacionales en algunas  
universidades de los países industrializados y México** 101  
Víctor Batta Fonseca

---

## Presentación

**E**l mundo de hoy ha sufrido importantes transformaciones. Un Nuevo Orden Internacional aún se encuentra en proceso de conformación. El fin de la Guerra Fría, la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, la disolución del bloque socialista, la relativa pérdida de hegemonía económica de Estados Unidos, el desarrollo de nuevos bloques comerciales regionales, el surgimiento de nuevos nacionalismos, los nuevos temas de la agenda internacional (Medio Ambiente, Democracia, Derechos Humanos, Narcotráfico, etcétera), son los elementos que permean este nuevo ambiente internacional.

Ante estos cambios mundiales, la comunidad internacional tiene que concentrar sus esfuerzos en dar solución a los nuevos retos que demanda la sociedad en su conjunto. Los conceptos de globalización e interdependencia han cobrado relevancia en la actualidad y han hecho ver la importancia que tiene la acción concertada para enfrentar los desafíos que se presentan en el umbral del siglo XXI.

Uno de estos desafíos es el Medio Ambiente. Parece ser que hasta ahora la sociedad internacional comienza a darse cuenta del alto costo que implica el abuso de los recursos naturales al utilizar procesos de producción altamente contaminantes que generan desechos que atentan contra la salud y el medio ambiente. Algunos economistas consideran que la degradación ambiental es una consecuencia negativa del desarrollo económico. Hay procesos productivos que, con tal de obtener mayores ganancias, no planifican la utilización de la naturaleza en forma óptima

y eficiente. Curiosamente, al verse obligadas a replantear sus procesos productivos para hacerlos más respetuosos del medio ambiente, algunas empresas han descubierto las ventajas económicas de hacer un uso más intensivo de los materiales, de ahorrar energía y de prevenir los daños ambientales.

Bajo estas consideraciones, es necesario que la sociedad internacional vigile con mayor atención el cuidado del medio ambiente e intensifique los esfuerzos para crear normas internacionales más rigurosas que regulen la utilización de la naturaleza con fines económicos. Es en este sentido que la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM decidió dedicar su XIX Coloquio Internacional de Primavera a esta importante temática. Por tal razón, el número 63 de la revista *Relaciones Internacionales* aborda en esta ocasión cuestiones sobre *Desarrollo Mundial, Medio Ambiente y Problemas Internacionales en un Mundo Fragmentado*.

Ha sido propósito de la Facultad publicar algunos de los trabajos que fueron presentados en este Coloquio que se llevó a cabo del 13 al 16 de junio de 1994, en el Auditorio de la Coordinación de Humanidades de la UNAM. Aquí destacados especialistas discutieron en torno a la temática general de este evento.

Durante el desarrollo del mismo se presentó la Conferencia Magistral "La estrategia de México ante el desarrollo económico mundial en un mundo globalizado", la cual fue dictada por el ministro Leandro Arellano, quien asistió con la distinguida representación del embajador Manuel Tello, secre-

tario de Relaciones Exteriores. En la primera mesa de trabajo, un destacado grupo de académicos abordó los diferentes enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales que tratan de explicar el desarrollo económico en relación con el medio ambiente.

En este coloquio, representantes de organizaciones internacionales e investigadores de la UNAM discutieron sobre el desarrollo económico y social en la década de los noventa. Aquí se cubrieron temas tales como la pobreza mundial, deuda e inversión extranjera y comercio exterior. Asimismo, distinguidos especialistas analizaron la relación entre desarrollo tecnológico y medio ambiente. Entre los temas, los ponentes examinaron las diferentes políticas ecológicas de los países tanto desarrollados como subdesarrollados.

Los conflictos sociales más apremiantes de la actualidad fueron estudiados por un grupo de especialistas. Aquí, los nuevos nacionalismos en Europa y los conflictos étnicos en África fueron los temas que se abordaron. En el evento, funcionarios del gobierno mexicano, representantes de organizaciones internacionales y académicos, expresaron algunas reflexiones en torno al comercio, la integración económica y el medio ambiente. Se analizaron, también, los conflictos políticos mundiales de cara al siglo XXI. En esta sesión, diversos especialistas en el tema nos hicieron reflexionar sobre los problemas que actualmente se desencadenan en Europa, en el Medio Oriente y en el Sudeste Asiático.

Finalmente, destacados expertos en Derecho Internacional discutieron sobre medio ambiente. La última mesa de trabajo, México y su relación con el exterior, fue el centro de atención.

Con base en la organización del XIX Coloquio de Primavera, este número ha sido dividido en tres partes. La primera aborda cuestiones del medio ambiente y participan el Dr. Günther Maihold, de la Fundación Friedrich-Ebert de Costa Rica, con el artículo "Políticas ecológicas en los países industrializados y

en los países subdesarrollados"; Dora Rodríguez, del Centro para la Innovación Tecnológica de la UNAM, con el trabajo "Tecnología, competitividad y medio ambiente"; Roberto Corona Guzmán, de SECOFI, con el ensayo "Comercio y medio ambiente"; y Manuel Millor Mauri, profesor de tiempo completo de la Coordinación de Relaciones Internacionales de la FCPYS, con su ponencia "Viabilidad ecológica y la nueva geopolítica".

La segunda parte cubre aspectos sobre México ante el nuevo panorama internacional y respecto al desarrollo mundial. Aquí se presenta el trabajo del ministro Leandro Arellano, quien diserta sobre "La estrategia de México ante el desarrollo económico en un mundo globalizado"; el del Dr. Eugene McCarthy, del Banco Mundial, quien expone algunas breves reflexiones en torno a "México en el umbral del siglo XXI: un camino por recorrer"; el del Dr. Leonel Pernetto, profesor de tiempo completo de esta Facultad, quien analiza "El comercio internacional de México: su contexto y algunas consecuencias"; el de Berenice Ramírez y Saúl Osorio, del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, quienes abordan el "Desarrollo y financiamiento en América Latina"; y el de Michael Ayala, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, quien examina brevemente las "Perspectivas mundiales del desarrollo".

La última parte expone algunos de los problemas mundiales contemporáneos. Así la profesora Lucía Irene Ruiz Sánchez, de esta Facultad, analiza los "Derechos humanos frente al derecho sustentable"; Fabien Adonon examina "Los conflictos étnicos en el África Negra"; Jorge Basurto diserta sobre "La cuestión de las minorías: el caso de Austria"; y Héctor Zamítiz, coordinador de Ciencia Política de esta Facultad, reflexiona sobre "Las transformaciones del Estado-nación en el mundo de los bloques comerciales: un dilema teórico y práctico".

Dr. Juan Felipe Leal y Fernández

# Políticas ecológicas en los países industrializados y en los países subdesarrollados

Günther Maihold\*

En las enciclopedias de los años sesenta todavía brillaban por su ausencia términos como "medio ambiente" o "ecología"; unos treinta años más tarde, en junio de 1992, se celebró en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), en la cual representantes de más de 170 países estudiaron por primera vez formas de cooperación con vistas a preservar el entorno natural del hombre de cara al futuro. El capítulo 8 de la Sección 1 del Programa 21<sup>1</sup> refleja con seriedad el interés de inducir una homogeneización de las políticas ambientales<sup>2</sup> nacionales, una reconocida necesidad ante la gran diversidad de orientaciones e instrumentos aplicados en favor de la preservación y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Es a raíz de este interés que nuestra presentación va a concentrarse más en el análisis de las *políticas públicas*<sup>3</sup> para con el medio ambiente, para dejar a un lado en esta oportunidad la reseña de los diferentes sectores de incidencia (agua, aire, etcétera) de tales políticas por parte del Estado.

La presentación va a seguir el siguiente orden:

\* Fundación Friedrich-Ebert, Costa Rica.

<sup>1</sup> Cfr. CNUMAD, Resumen del Programa 21, Río de Janeiro 1992, p. 9 s.

<sup>2</sup> En este texto utilizamos como idénticas las expresiones "política ambiental" y "política ecológica", aunque estamos conscientes de las diferencias de una visión antropocéntrica y un punto de vista ecológico.

<sup>3</sup> Por el alcance temático de este análisis las aseveraciones hechas no abarcan las particularidades de cada caso o experiencia nacional.

En primera instancia queremos apuntar hacia la definición de características y tipos de la política ambiental, en un segundo momento señalar los elementos estructurales en la configuración y definición de políticas ecológicas, las cuales seguidamente se discutirán en sus aspectos más importantes para los países industrializados y en vías de desarrollo. Finalmente se enfocará la discusión sobre las tendencias actuales con respecto a la regulación ambiental y el proceso de la modernización institucional.

## Características y tipos de la política ambiental

El desarrollo que ha tenido la política ambiental en la mayoría de los países refleja su doble papel:

Por un lado no debe restringirse a una política sectorial, es decir una política específica de un ministerio que se ocupa de problemas de contaminación de aire, protección de aguas y manejo de desechos, sino tiene que cumplir con la transectorización. Esto implica la revisión de todas las políticas sectoriales, ya sea la política exterior o la política agraria, con respecto a su compatibilidad con las metas de la sostenibilidad ambiental.<sup>4</sup> Por otro lado, la política am-

<sup>4</sup> Ver al respecto Raúl Brañes, *Aspectos institucionales y jurídicos del medio ambiente, incluida la participación de las organizaciones no gubernamentales en la gestión ambiental*, Washington, BID, 1991, p. 56 y ss.

biental representa típicamente aquella política que necesita de un nexo orgánico con la sociedad civil y no puede concebirse desde la autonomía del Estado.

Dentro de la discusión sobre las diferentes etapas del desarrollo de las políticas ambientales se han podido elucidar varias etapas:

Mientras un grupo de investigadores detecta en la incorporación de la gestión ambiental a la función del Estado una etapa de ignorancia ecológica con la correspondiente negación de problemas, seguida por una etapa de la política ambiental simbólica que desemboca en una etapa de política ambiental concreta,<sup>5</sup> otros autores<sup>6</sup> resaltan el proceso de institucionalización de la política ambiental. La primera fase abarca en este planteamiento la definición de las bases legales y la fundación de las instituciones correspondientes, seguida por una creciente coincidencia entre las instituciones públicas y las organizaciones ambientales con respecto a la ampliación de las tareas y competencias de las instituciones responsables de la política ambiental para llegar en tercer término a la institucionalización de la percepción de los problemas, el aumento de la investigación y la formación de una élite profesional del área.

Esta revisión de la conformación de las políticas ambientales hace ostensible que cualquier intento por considerar una autonomía gubernamental en el ámbito de la política ecológica se realiza a espaldas de la realidad del proceso de definición de una política pública, que como otras políticas sectoriales ha estado en la mira de las organizaciones de la sociedad civil, con la correspondiente necesidad de buscar concertaciones y acuerdos para poder mantenerle al Estado una presencia pública aceptable en la problemática.

La evaluación del diseño de las políticas públicas del medio ambiente se tiene que hacer con base en los criterios de eficacia y eficiencia. El bajo grado de eficacia de la normatividad ambiental en los paí-

ses en vías de desarrollo sólo tiene explicación a partir del reducido grado de acatamiento por parte de los destinatarios, mientras que la deficiente eficiencia se entiende como el deficiente grado de idoneidad del instrumento aplicado, para satisfacer la necesidad que se tuvo en cuenta al escogerlo.<sup>7</sup> Con la finalidad de disponer de una matriz adecuada que permita la evaluación de eficacia y eficiencia de las políticas ambientales se proponen aquí los siguientes criterios:<sup>8</sup>

Para la categorización de la calidad de intervención se definen cuatro elementos:

- a) La *profundidad* de la intervención con sus diferentes niveles, que se extienden desde la política ambiental curativa o de compensación con baja profundidad intervencionista, hasta las decisiones que podrían incidir incluso en la producción, alcanzando de esta manera una alta profundidad.
- b) La *amplitud* de la intervención se refiere al impacto en términos de espacio, tiempo y sector, por lo cual una política selectiva de alarmas ambientales corresponde a un bajo nivel, mientras que las decisiones de alcance estructural representan una alta amplitud intervencionista.
- c) La *velocidad* de la intervención señala el intervalo entre el inicio de la regulación hasta el surgimiento de sus primeros efectos. Lógicamente baja la velocidad con el aumento en la profundidad de la intervención.
- d) La dimensión cuantitativa y cualitativa de la intervención queda recogida en la *agudeza* de la política ambiental, la cual se refiere tanto al alcance de los factores causantes como a la intensidad de la influencia requerida sobre la problemática.

Junto con estos elementos cualitativos de la intervención estatal hay que tomar en cuenta los procesos sociales concomitantes que logran determinar el paso de un problema ambiental latente a la asunción explícita como objeto de regulación estatal. Es de

<sup>5</sup> Toens Hilker/Luis Manuel Guerra, *Aspectos teóricos y empíricos de la política del medio ambiente en América Latina*, en Helmut Weidner/Toens H. Hilker (comp.), *Hacia una conciencia ecológica: Políticas de calidad del aire en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1989, p. 8.

<sup>6</sup> Cfr. Martin Jänicke, *Ökologische und politische Modernisierung in entwickelten Industriegesellschaften*, en Volker von Prittwitz (ed.), *Umweltpolitik als Modernisierungsprozess*, Opladen, 1993, p. 15 y ss.

<sup>7</sup> Ver Raúl Brañes, *Desarrollo de la legislación ambiental del medio ambiente y formas de hacer efectiva su aplicación en los países de América Latina y el Caribe*, Caracas, BID, 1991, p. 6.

<sup>8</sup> Cfr. Volker von Prittwitz, *Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik*, Opladen, 1990, p. 54 y ss.

remarcar que muchas problemáticas ambientales carecen de efectos escandalizantes para la población, por no ser directamente perceptibles ni estar a la vista del ciudadano, como lo ejemplifica la problemática de la capa de ozono. El papel del ambientalismo consiste justamente en asumir esta función sustitutiva, para ocuparse de las temáticas marginadas de la agenda política y llevarlas desde su nivel latente a la explícita necesidad de regulación gubernamental. Esta transición de su estado latente a la agenda política<sup>9</sup> solamente representa una dirección del proceso mencionado. Éste también puede asumir la característica descendente para con temáticas que hayan perdido su importancia a nivel político, sin haber sido resueltas del todo. La inclinación de las administraciones públicas por tratar de ubicar temáticas en estos márgenes de latencia es lugar común en casi todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo.

El tratamiento de los problemas ambientales no solamente sigue las características arriba mencionadas, sino obedece también a distintos tipos de política ambiental.<sup>10</sup> El primer tipo representa el *control de peligros* y se caracteriza por su acceso muy selectivo, ya que no llega a impactar en los ámbitos de los derechos de libertad. Este tipo de política es ejecutada por organizaciones muy representativas, pero con poca amplitud y alta agudeza de la intervención. En cambio el *manejo de riesgos* actúa con mediana o gran profundidad de intervención, sin lograr hacer desaparecer los causantes del problema, e impacta especialmente en la relación de costos/utilidad de los riesgos. Los altos costos económicos de una estrategia de manejo de riesgos también están presentes en la alternativa de la *ecologización estructural*, aquella opción política que trata de compatibilizar el hombre con la naturaleza. Se enfoca bajo este concepto un intento por llegar más allá de un simple control de riesgos para el hombre y su entorno o de la prevención de ciertos daños ecológicos; sin embargo, está presente un esfuerzo por garantizar la transectorización para todos los elementos políticos a través de una alta amplitud y profundidad de la intervención. La internalización de valores y estructuras am-

bientales en el quehacer político permite desde esta óptica un cambio profundo en las condiciones de vida y trabajo de la sociedad como tal. Una privilegización del transporte público sobre el privado representa un ejemplo de la ecologización estructural con gran profundidad intervencionista.

Los elementos aquí esbozados permiten la construcción de una matriz que cruza las características de la intervención con aquellos tipos de política que pudieran adoptarse (ver tabla en la página siguiente).

Los diferentes tipos de políticas ambientales no tienen carácter excluyente, más bien se encontrarán en la realidad política con diferentes combinaciones, dependiendo de la calidad del problema presentado y la estructura de la política adoptada. En este contexto adquieren mayor importancia los aspectos de la tradición organizacional del Estado en cada país (*polity*) y el proceso específico (estrategia de resolución del problema-*politics*), a través de la cual se estén ejecutando las políticas.<sup>11</sup> Es en este proceso donde surgen las diferencias estructurales entre las políticas ecológicas de países de distintos niveles de desarrollo.

#### La conformación y definición de las políticas ecológicas

La debilidad real de la gestión pública ambiental, la poca claridad con respecto a su importancia por parte de las instancias superiores de gobierno y la crónica falta de recursos presupuestarios caracterizan las políticas ambientales en diversas partes del mundo. Muchos países en vías de desarrollo consideran la función pública en sí como una actividad que está reservada a las autoridades públicas y, por ende, como algo que excluye la participación de la sociedad civil.<sup>12</sup> Con esta valoración se remite al proceso de la definición de las políticas públicas, el cual en muchos países en vías de desarrollo se cumple con criterios excluyentes, mientras que se está extendiendo la convicción de que el Estado, encima de su papel regulatorio, hoy en día tiene que asumir funciones de mediación y concertación para poder mantener su vigencia en el proceso conflictivo de conversión de

<sup>9</sup> Cfr. más en términos de comparación Heinrich Pehler, "Umweltpolitik im internationalen Vergleich", en Volker von Prittwitz (ed.), *Umweltpolitik als Modernisierungsprozess*, Opladen, 1993, p. 132.

<sup>10</sup> Ver v. Prittwitz, *op. cit.*, p. 71 y ss.

<sup>11</sup> Cfr. Günther Maihold, "Regulative Politik in Entwicklungsländern, Die Umweltpolitik Mexikos", en *Jahresschrift für Rechtspolitologie*, vol. 5/1991, p. 89 ss.

<sup>12</sup> Raúl Brañes, *Aspectos institucionales...*, *op. cit.*, p. 56.

<i>Tipos</i>			
<i>Características</i>	<i>Control de peligros</i>	<i>Manejo de riesgos</i>	<i>Ecologización estructural</i>
Base legitimatoria	daño/peligro actual	riesgo	valores
Actor	instancia estatal	Estado y profesionales	público en general
Profundidad del efecto	limitado	mediano	grande
Amplitud del efecto	limitado	mediano	grande
Velocidad del efecto	alto	mediano	limitado
Agudeza del efecto	alto	mediano	limitado
Condiciones óptimas	daños limitados en tiempo, extensión y contenido	riesgos recurrentes; riesgos calculables	cambios fundamentales en condiciones de vida y trabajo
Organización institucional	<i>Task force</i>	centralización diferenciada	organización transectorial

intereses en decisiones.<sup>13</sup> El "Estado cooperativo", la actuación informal de la burocracia y la misma reforma del Estado representan elementos para ajustar la función pública a las necesidades de sociedades que cada día se están hundiendo más en las crisis de gobernabilidad, representatividad y legitimación y por ende quedan limitados en su desarrollo político sustentable.<sup>14</sup> Una gobernabilidad efectiva se basa en un desarrollo económico dinámico y una integración social básica de la sociedad,<sup>15</sup> que encuentra su correspondencia en los espacios de participación de los agentes económicos y sociales en la definición de las orientaciones primarias de la política. Esta posición no pide "la salvación desde la sociedad" de las problemáticas ambientales, sino hace hincapié en la

profundización de una gestión pública abierta y consciente de la disolución de los complejos mecanismos de cohesión social, que actúan en la preservación de los mecanismos ecológicos de sustentación de la base de recursos.<sup>16</sup>

#### *¿Política ambiental regulada o desregulada?*

La valoración de la política ambiental como "política de intervención periférica" (Cornelius Mayer-Tasch) ha caracterizado las tempranas fases de incorporación de la gestión ambiental en la función pública, pero sigue teniendo su importancia hasta nuestros días. La ausencia de un efectivo Estado de Derecho en los países en vías de desarrollo y la perduración de diferentes tradiciones legales en una misma sociedad dejan poco espacio para una efectividad del derecho intervencionista. Como la estabilidad política depende en muchos países de un precario

<sup>13</sup> Ver Horst Zieffelen, "Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik", en V. Prittwitz (ed.), *op. cit.*, p. 90.

<sup>14</sup> Ver al respecto Günther Maihold, "Representación política y sociedad civil en Centroamérica", en Manuel Carballo Quintana/Günther Maihold, *¿Qué será de Centroamérica? Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil*, San José, 1994, p. 207 y ss.

<sup>15</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/PNUD, *Reforma social y pobreza*, Washington/New York, 1992, p. 34.

<sup>16</sup> Enrique Leff, "Cultura democrática, gestión ambiental y desarrollo sustentable en América Latina", en *Ecología política*, núm. 4, 1992.

equilibrio entre los intereses fuertes, la intervención del aparato burocrático y judicial solamente tiene importancia secundaria frente al equilibrio de intereses de las élites sociales. La burocracia por lo tanto no funciona como eje de la gestión ambiental, aunque se trate de proyectar a un Estado "fuerte" y capaz de resolver los problemas planteados al mismo. En concordancia con los intereses económicos de desregulación se ha desarrollado una corriente que trata de recomendar también una política ambiental desregulada para los países en vías de desarrollo ante su ineficiencia, resumida en el llamado "fallo del Estado". Este "fallo del Estado" junto con el "fallo del mercado", aceptado especialmente en su relación con los recursos naturales (problema de las externalidades), se resume en cinco áreas:

- En lo político-regulativo, como insuficiencia intervencionista,
- En lo tecnocrático, con respecto a su inserción en actividades empresariales,
- En lo político, al privilegiar combatir solamente síntomas, renunciando a la tarea de la prevención,
- En lo económico por falta de eficiencia,
- En lo funcional, por su deficiente eficacia.<sup>17</sup>

Este cuadro del fallo del Estado es coextensivo tanto a los países desarrollados como a los países en vías de desarrollo. Las recientes discusiones sobre la reforma del Estado, las cuales a veces parecen reducirse a iniciativas de privatización, son expresión clara de la necesidad de volver a enfocar el papel del Estado.

Justamente en la gestión ambiental parece ser insustituible esta intervención gubernamental, aunque se da una acentuación diferenciada en países industrializados y en vías de desarrollo:

En los primeros mantiene su vigencia la política regulativa con un alto nivel de desarrollo de los aparatos de regulación, que en gran parte ha sido copiado por los países en vías de desarrollo, aunque éstos debieran hacer mayor hincapié en las capacidades de concertación y ne-

gociación de políticas por el hecho de sus recursos limitados a capacidades efectivas del Estado en este ámbito.

La reciente discusión en Europa busca encontrar una redefinición del alcance intervencionista del Estado ante los límites perceptibles de una racional actuación estatal, y apunta hacia una sensible tendencia por privilegiar elementos del derecho posintervencionista y procedimental,<sup>18</sup> para lograr la compatibilización efectiva de los intereses productivos con el manejo racional de los recursos.

#### *La descentralización: ¿respuesta ante el fallo del Estado?*

La reforma del Estado apunta más allá de los elementos posintervencionistas hacia una descentralización de la política ambiental. Esta medida, que por un lado ha demostrado tener éxito, al poder aportar soluciones que a nivel central no se alcanzaron,<sup>19</sup> tiende por el otro lado hacia una política de relevancia ambiental "casual".<sup>20</sup> La comparación internacional demuestra una posición débil de los gobiernos locales o federales como fuente de la innovación en materia de política ambiental, siempre y cuando se conciba en términos tradicionales de intervención regulativa.<sup>21</sup> Por otra parte, parece aumentar la capacidad de las instancias locales al buscar incidir a través de movimientos de ciudadanos e iniciativas ambientales con esquemas procedimentales y de negociación, en acuerdos que implican una gran profundidad y amplitud de intervención, llegando así a definir elementos de prevención en la política ambiental. La presencia de clientelismos y estructuras de poder locales pueden repercutir de manera no deseada sobre los espacios de la política ambiental descentralizada ante las coyunturas propias de los movimientos populares.<sup>22</sup> Es justamente en los países en vías de desarro-

<sup>18</sup> Ver Axel Görlitz, "Zur Steuerbarkeit moderner Industriegesellschaften mit Recht", en *Grenzen des Rechts* (Jahresschrift für Rechtspolitikologie 1987), pp. 17-30.

<sup>19</sup> Cfr. Martin Jänicke, "Umweltpolitisches Staatsversagen im Realen Sozialismus", en Helmut Schreiber (Hg.), *Umweltprobleme in Mittel- und Osteuropa*, Frankfurt 1989, p. 49.

<sup>20</sup> Ver Raúl Brañes, *Desarrollo de la legislación...*, op. cit., p. 2.

<sup>21</sup> Heinrich Pehler, op. cit., p. 124.

<sup>22</sup> Ver Hilda Herzer/Pedro Pirez, "Municipal government and popular participation in Latin America", en *Environment and Urbanization*, vol. 3, abril, 1991, p. 86.

<sup>17</sup> Cfr. Martin Jänicke, *Staatsversagen, Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft*, München, 1987, p. 53 y ss.

lo donde se han experimentado esfuerzos de descentralización, que han llevado a una "descentralización centralizadora" a nivel local, excluyendo justamente aquellas fuerzas vivas de la comunidad, cuyo potencial se quería movilizar para aumentar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas. Por lo tanto, la conformación de las políticas locales ambientales escapan muchas veces a las fórmulas generalizadoras de análisis, aunque hay que mantener la crítica de inducir a un concepto de política aditiva que va a contrapelo de la anhelada integralidad de la política ambiental.

#### *Participación ciudadana y movimientos ambientalistas*

A pesar de las tendencias actuales, de querer argumentar una limitación de la articulación de la sociedad civil por la presencia estatal, se ha podido asistir a un surgimiento sin precedente de grupos ambientalistas en casi todos los países del mundo. Así, tal parece que la extensión de los alcances de la presencia estatal en la sociedad no significó necesariamente un paralelo encogimiento de la sociedad; más bien en muchas sociedades en vías del desarrollo la formación del Estado expandió las oportunidades de crecimiento social.<sup>23</sup>

El mismo movimiento ambientalista asume características muy diversas: desde su funcionamiento como grupo de interés, o nuevo movimiento social apoyado en una orientación valorativa contraria al estilo reinante, hasta su caracterización como movimiento histórico, que apunta hacia un nuevo modelo de civilización.<sup>24</sup> Esta categorización compagina con los tres tipos de política ambiental que habíamos esbozado arriba. El alcance de una política de control de riesgos, corresponde con la limitada profundidad de la intervención regulativa de un grupo de interés, mientras el movimiento histórico sí se adherirá a un modelo de ecologización estructural.

La configuración del movimiento ambientalista y los sistemas de conformación de las políticas ambientales se combinan en la posibilidad del actuar con

base en la apertura del sistema político, el alcance de las alianzas sociopolíticas posibles y la solidez del mismo movimiento. El intento de muchos grupos por lograr la sintonización entre los niveles de discurso, el comportamiento individual y la política pública choca con las lógicas intrínsecas de la gestión pública y ha generado muchas fricciones entre el Estado y este sector de la sociedad civil. El peligro de una mediatización del movimiento ambientalista en sociedades que buscan articular las relaciones políticas desde el Estado es muy alto, por lo cual las estrategias organizativas del ecologismo necesitan ajustarse a las dinámicas de los respectivos sistemas políticos. El mismo papel preponderante del Estado en la regulación de las relaciones sociales ha llevado en muchos países subdesarrollados a la orientación del ambientalismo al Estado en su función reguladora, dejando a un lado la acción directa ante el contaminante que caracteriza los movimientos ambientales en los países industrializados. Al Estado se le atribuye entonces una capacidad reguladora que, sin embargo, concuerda más con la imagen de un Estado "fuerte" que con la realidad de una red de clientelismos e intereses alrededor del poder público. La participación ciudadana en muchos países en vías de desarrollo se aboca, por lo tanto, a la definición de las políticas ambientales, en donde el Estado funge como intermediario en las relaciones sociales, mientras que en los países industrializados los movimientos ambientales apuntan directamente sobre la fuente contaminante, obligando a través de su accionar una respuesta estatal.

#### *Política ambiental y partidos políticos*

La transformación de las demandas ecológicas de su papel reivindicador abstracto o parroquial (localista), concentrado en grupos específicos de presión, a las aspiraciones colectivas de mayor alcance, se ha realizado en muchos países en un primer momento a espaldas de los partidos políticos tradicionales. Es en este espacio donde surgen los choques entre los conceptos democráticos presentes en las organizaciones ambientalistas y el andamiaje tradicional de la democracia partidista.<sup>25</sup> Estos desencuentros han llevado en muchos países a la constitución de los "partidos verdes", los cuales se enfrentaron con el

<sup>23</sup> Oscar Oszlak, "En torno a la discusión sobre la intervención del Estado", en Enrique Groissman *et al.*, *La administración pública en tiempo de crisis*, Caracas, 1987, p. 52 y s.

<sup>24</sup> Cfr. Eduardo Viola, "El ambientalismo brasileño, de la denuncia y concientización a la institucionalización y el desarrollo sustentable", en *Nueva Sociedad*, núm. 122, noviembre-diciembre, 1992, p. 140.

<sup>25</sup> Cfr. Enrique Leff, *op. cit.*

reto de tener que presentar una alternativa política viable más allá del interés ambiental. La concreción de una propuesta política impregnada por una ecologización estructural sin quedar reducida a un acceso meramente sectorial, ha encontrado sus dificultades y a su vez limitado las posibles alianzas entre estas agrupaciones y otros estamentos de las sociedades. Los partidos tradicionales lograron recuperar terreno perdido al internalizar progresivamente la cuestión ecológica, dando origen a un "ecologismo de segunda generación", "que ha dejado de ser una fuerza impoluta y uniforme para convertirse en un impetuoso nutriente intelectual y político para las fuerzas sociales realmente existentes",<sup>26</sup> revitalizando de esta manera el discurso y debate partidista que parece gastado y desacreditado ante grandes sectores de la opinión pública.

Este proceso de la internalización de la propuesta ambiental en el discurso político ha tenido un desarrollo desigual:

Por un lado ha avanzado más rápidamente en los países desarrollados, mientras que en los países en vías de desarrollo ha sido un proceso más lento debido al carácter personalista de los partidos aunado a la complicación adicional que significa desarrollo sostenible en asociación con el problema de la pobreza.<sup>27</sup>

Por otro lado, una simple asimilación de los contenidos ecológicos en la conformación de un programa político no implica la internalización de sus implicaciones, con la consecuencia de que se presenten propuestas de política aditiva, que logren superponerse a exclusiones y perspectivas antagónicas al interior de la misma programática. El paso de un concepto de política ecológica en términos de control de peligros o manejo de riesgos a la ecologización estructural, es una etapa muy difícil que muy pocos partidos en Europa han logrado; todavía menos presencia tiene esta nueva realidad en Estados Unidos y en los países en vías de desarrollo, por lo cual la con-

formación de políticas ambientales a nivel de partidos políticos está avanzando a paso muy lento.

### Las políticas ecológicas en los países industrializados

Una revisión de las políticas ecológicas en los países industrializados pone al descubierto un desarrollo desigual entre ellas. Dentro de la tipología aquí desarrollada podríamos definir como exitosa a aquella política que más se haya acercado a una posición de la ecologización estructural y que opere con profundidad y amplitud en la intervención. Parece poder comprobarse en esta perspectiva, que para el éxito de tales políticas, han sido más importantes las condiciones provenientes del marco estructural que aquellas estrategias o instrumentos concretos empleados en la gestión pública.<sup>28</sup>

La primera causa explicativa puede encontrarse en el *papel jugado por los partidos políticos*. En este contexto no es de importancia el signo político del partido concreto que esté gobernando. En Suecia, con gran dominancia del partido socialdemócrata, los resultados en el mejoramiento de la calidad ambiental son mayores que en Italia, donde los demócrata-cristianos ejercieron el poder por largos años. Pero el record de Japón, con predominancia de políticas conservadoras, es todavía mejor que el de Suecia, etcétera. El factor que sí tiene impacto parece ser la existencia de "partidos verdes", al representar ellos una fuerza punitiva para una inadecuada política ecológica. Mayores efectos todavía muestra la actuación de los movimientos ecologistas, ya que su fuerza, capacidad y acceso a oportunidades institucionales desemboca en una política ecológica exitosa.

También el *momento de la institucionalización* de una política ambiental es de mayor importancia. La coincidencia de las instancias políticas con la consolidación de un marco legal correspondiente, define en gran parte la mejor realización de metas ecológicas, como lo demuestran los casos de Japón, Estados Unidos y Suecia. Su carácter de pioneros lo adquieren por haber consolidado un ministerio de medio ambiente, una autoridad central en la materia, leyes

<sup>26</sup> Gabriel Quadri de la Torre/Enrique Provencio Durazo, *Los partidos políticos y el medio ambiente. Las experiencias internacionales y perspectivas para México*, México, Fundación Cambio XXI, 1993, p. 15.

<sup>27</sup> Cfr. Exequiel Ezcurra, "El ambiente en los tiempos del colera. Ecología y desarrollo en América Latina", en *Nueva Sociedad*, núm. 122, noviembre-diciembre, 1992, p. 134.

<sup>28</sup> Ver para esta afirmación y en lo que sigue Martin Jänicke, "Conditions for environmental policy success. An international comparison", en Markus Jachtenfuchs/Michael Strübel (eds.), *Environmental Policy in Europe*, Baden-Baden, 1992, p. 72.

fundamentales hasta a nivel constitucional y la implementación de un sistema de información ambiental. Más allá de estas medidas el éxito depende de la calidad de la institucionalización, por ejemplo la disponibilidad de financiamiento, recursos humanos preparados, competencias reales y un nivel adecuado de integración institucional. Los países de Europa Oriental comprueban claramente como una mera institucionalidad sin impacto real en materia ambiental no va más allá de su existencia ornamental. Junto con estos elementos juega un rol importante la *situación económica* del país. Los avances alcanzados en una institucionalización real de la política ecológica se perdieron a raíz de crisis económicas sufridas, que le dieron prioridad a otros objetivos políticos, desplazando los intereses ambientales a segundo término. El caso de Gran Bretaña puede servir como ejemplo para visualizar cómo la crisis de los años setenta hizo perder muchos avances logrados en la década anterior en cuanto al control de la contaminación del agua y aire. Existen también casos, en los cuales la institucionalización no correspondía a los avances en la gestión, por motivos de déficit en la implementación. Así lo demuestran las políticas ambientales de Estados Unidos y Alemania. Otros países, especialmente de tamaño reducido, buscan seguir los pasos de un liderazgo vecinal en esta materia, como es el caso de Noruega frente a Suecia y de Bélgica con respecto de Holanda. En estas naciones se han desarrollado en parte iniciativas de política ambiental a un nivel local y departamental orientándose en los esquemas políticos de los países vecinos.

En conclusión, se puede afirmar que la institucionalización ambiental es una condición necesaria pero no suficiente para una política ecológica exitosa. En los países industrializados existe una relación entre una temprana institucionalización y el mejoramiento de las condiciones ambientales si se resuelven varios factores de interferencia, como por ejemplo las disposiciones para una real gestión e implementación de las políticas en coyunturas, en las cuales los parámetros básicos del desarrollo económico no queden en entredicho.

Encima de esto la evidencia empírica induce a la valoración de que los *Estados caracterizados como de bienestar* aparentemente son más exitosos que aquellas naciones que delegan a la sociedad la resolución de la problemática ambiental. Los ejemplos elucidadores en este sentido son Japón, Suiza y Es-

tados Unidos, y remarcan la tesis de que un avance en materia de política ambiental no depende solamente de las estructuras desarrolladas de un estado de bienestar, sino que también hay mecanismos profundizados de autorregulación social como en Japón, que aportan soluciones. Esta experiencia de un éxito más factible en el manejo del medio ambiente por parte de aquellos países que tengan una estructura de bienestar es coextensivo a las naciones que hayan demostrado una eficiente gestión en políticas de cambio estructural y políticas de empleo sustantivas. De esta manera pueden incluirse Suecia, Bélgica, Gran Bretaña y Alemania en el grupo de países que logran combinar el manejo exitoso de la gestión pública en diferentes sectores con el éxito relativo en políticas ambientales.

#### Las políticas ecológicas en los países subdesarrollados

La evaluación de las políticas públicas en los países en vías de desarrollo hace necesario recurrir a dos preguntas claves entrelazadas:

Por un lado hay que examinar el papel del Estado en su tarea de lidiar al mismo tiempo con los intereses del desarrollo económico, el combate a la pobreza y el manejo racional de los recursos en una situación de transición, a raíz de la discusión generada a través de los acuerdos de ajuste estructural y de reforma del Estado. Por otro lado está la cuestión de la gobernabilidad, que pone en entredicho la efectividad del mandato político ante una profunda crisis de confianza de la población hacia las esferas públicas.

Aunque parece ser de común acuerdo que la gestión ambiental debe ser responsabilidad compartida con la sociedad civil,<sup>29</sup> no existe en este momento alternativa alguna a un papel preponderante del Estado en la gestión ambiental.<sup>30</sup>

El hecho que estamos propiciando una fuerte participación de las ONG's y de los sectores y

<sup>29</sup> Cfr. Raúl Brañes, *Aspectos institucionales...*, op. cit., p. 80.

<sup>30</sup> Cfr. Günther Maihold, "Regulative Politik...", op. cit., p. 101.

agentes sociales no debe llevar a que seamos confundidos con los que niegan el importante papel del Estado en la cuestión.<sup>31</sup>

Esta valoración no implica la aceptación de todos aquellos atributos que se vinculan con el "Estado fuerte", que más bien se caracteriza por su fallo de regulación y déficit sistemática de implementación, en parte causado por la proliferación de su propio aparato. Como el Estado en los propios países en vías de desarrollo asumió también el monopolio del desarrollo social, aparecen en su gestión aspectos de un Estado de bienestar que más bien obedecen a intereses por salvar la legitimación del poder.<sup>32</sup> La ausencia de una división real de poderes y las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo mediatizados por la coyuntura política, no favorecen la capacidad de intervención real del Estado.<sup>33</sup> La marcada centralización de las funciones político-administrativas no ha impedido el facilismo burocrático y cierta inmunidad de la cultura administrativa para con la presencia de la sociedad civil organizada en la conformación de las políticas públicas.<sup>34</sup> Con base en las orientaciones del CNUMAD se recomienda hoy la coordinación de las políticas sectoriales y las estrategias de desarrollo en un gabinete ministerial *ad-hoc*, un consejo de gobierno o una comisión para el desarrollo sostenible. Esta sugerencia refleja el fracaso de la sectorización de la política ambiental, la cual no cubrió el conjunto del aparato estatal con la consecuente falta de coherencia de las políticas públicas. La tarea de convertir las consideraciones ambientales en elemento intrínseco a la formulación de políticas y no en algo agregado como una ocurrencia tardía,<sup>35</sup> refleja el interés de una ecologización estructural de las políticas públicas. Lamentablemente,

te, hasta la fecha en muchos países la política ambiental sólo ha podido alcanzar mayor importancia en asociación con otras políticas sectoriales, como lo refleja el caso de México con la política social, de Uruguay con la política de vivienda, etcétera. Esto implica que, a pesar de contar con un organismo centralizador de las competencias ambientales, no se ha logrado el paso de un *status* de mera política aditiva hacia una orgánica estrategia de desarrollo sostenible, que queda al margen de otras funciones políticas de mayor importancia en las agendas nacionales. La salida de la política ambiental de su aislamiento sectorial representa por lo tanto una tarea primordial para el avance de la gestión pública ambiental. La modificación tiene que incluir también la profesionalización de la gestión pública, su reforma tanto con respecto a los funcionarios que la integran, sus sistemas y procesos y sus recursos financieros como su relacionamiento con la sociedad civil.

Junto a la reforma de la administración pública y su profesionalización, los países en vías de desarrollo enfrentan un problema profundo de gobernabilidad, que ya no se reduce a meras políticas clientelistas sectoriales dependientes de los acuerdos políticos y económicos alcanzados con los grupos de presión, sino entendida

Como la capacidad para preservar la estabilidad del sistema, asegurar la continuidad de una estrategia, y protegerla tanto en contra de las injustas e ineficientes austeridades impuestas por las oligarquías internas e internacionales sobre las grandes mayorías, como de las desestabilizadoras reacciones populistas.<sup>36</sup>

Desde este punto de vista se enfoca más hacia la creación de consensos nacionales y la trilogía de la estabilidad, el crecimiento y la integración moral que a la reconversión de la maquinaria del Estado. Tal visión de gobernabilidad depende en gran parte de las características del proceso político en los países en vías de desarrollo.

La capacidad estratégica de poder seguir un esquema de desarrollo concertado con la sociedad no corresponde con las realidades que reflejan los sistemas políticos en la actualidad. Presenciamos en este

<sup>31</sup> Ricardo Koolen, *La reforma de la administración pública para la gestión ambiental del desarrollo sostenible*, Intervención en el I Foro del Ajusco, El Colegio de México/PNUMA, abril de 1994, p. 7.

<sup>32</sup> Cfr. Dieter Nohlen/Mario Fernández B., "Wirtschaft, Staat und Sozialpolitik in Lateinamerika", en Manfred G. Schmidt (ed.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*, Opladen, 1988, p. 411 y ss.

<sup>33</sup> Ver Aldo Solari, "Los obstáculos de una reforma política en el contexto democrático", en Dieter Nohlen/Aldo Solari (comps.), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad 1988, pp. 19-25.

<sup>34</sup> Arnoldo José Gabaldón, *Desarrollo sostenible y reforma del Estado*, Intervención en el I Foro del Ajusco, op. cit., p. 15.

<sup>35</sup> Ver Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, Washington, 1992, p. 24.

<sup>36</sup> Cfr. Luciano Tomassini, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington, BID, 1993, p. 46.

estilo de política prevaleciente una muy restringida atención a los *inputs* del sistema político (como lo pide el nuevo modelo de gobernabilidad), mientras que los ojos del público están dirigidos sobre los *outputs* del sistema, es decir, se privilegian más las decisiones y la eficiencia del mandato político que el círculo virtuoso difícil de construir entre la conciliación de intereses y demandas en la conformación de una política. Por lo tanto interesa en estos momentos más la adecuada respuesta del sistema político que la balanza entre necesidades de la población y su apoyo prestado al régimen. Para invertir esta relación en favor de una estrategia de desarrollo sostenible que sea a su vez socialmente sustentable, no está en juego tanto el tamaño del Estado y su eficiencia como su capacidad de promover el buen funcionamiento de la sociedad y de la economía, facilitando el cumplimiento de aquellas funciones que pueden desempeñar otros agentes. La interacción del Estado con una amplia gama de actores pertenecientes a la sociedad civil organizada se tiene que convertir en la responsabilidad central estatal para asegurar el mantenimiento de la gobernabilidad. El papel de la intermediación social en gran parte atribuido a los partidos políticos, tiene que adecuarse a la nueva función del Estado, ya que estas instituciones políticas enfrentan una grave crisis de representatividad y legitimidad.<sup>37</sup> Más allá de un desencanto coyuntural con los partidos, nuestras sociedades se encuentran ante la imposibilidad de garantizar canales eficientes en la agregación de intereses, proceso imprescindible para la viabilidad de cualquier sistema político. Aunque se puede encontrar una función parecida en los medios masivos de comunicación,<sup>38</sup> le falta a la información la legitimación política necesaria para el desarrollo de esta tarea.

Sin embargo, también los mismos actores sociales necesitan reencontrar su papel en esta nueva gobernabilidad: La tendencia de muchos movimientos ambientalistas de buscar el cumplimiento de sus anhelos en una relación utilitarista con el Estado, no resuelve la necesidad de una concertación real de una

<sup>37</sup> Cfr. Rodolfo Cerdas, *El desencanto democrático. Crisis de partidos y transición democrática en Centroamérica y Panamá*, San Juan, 1993.

<sup>38</sup> Rolando Araya Monge, "Necesidad de una nueva cultura política. La información y la comunicación como elementos de una nueva intermediación social", en Rolando Araya Monge/Günther Maihold (comp.), *Los partidos políticos y la sociedad civil. De la crisis a un nuevo tipo de relación*, San José, Costa Rica, 1992, p. 75 y ss.

estrategia de desarrollo sustentable. La búsqueda de un *proyecto alternativo de democracia* inspirado en la conjunción de los propósitos de distribución del poder con la descentralización de las actividades productivas y la construcción de una economía sostenible<sup>39</sup> se encuentra hoy en día a espaldas de grupos ambientalistas que ven a veces menos atractiva una ecologización estructural de los sistemas políticos y económicos que los planteamientos cortoplacistas de políticos de corto alcance. La reconversión del movimiento ambientalista en esta dirección es un reto que repercutirá también en un nuevo modelo de gobernabilidad y el diseño de las políticas públicas sobre el medio ambiente.

El problema de la administración pública del medio ambiente en los países en vías de desarrollo no radica solamente en el hecho de no tener rendimiento adecuado especialmente en la implementación, sino su mezcla típica entre improvisación, exclusividad social y una inclinación a una innovación incontrolada. El actuar del Estado por lo tanto no es previsible ni calculable para la ciudadanía. La autonomía formal de las instancias periféricas coexiste con un presidencialismo muy articulado, las fuerzas de cambio y la resistencia a ellos libran sus batallas dentro de la misma institución. Los avances de una coordinación adecuada para la implementación de una estrategia de desarrollo sostenible son muy precarios. La articulación entre Estado y sociedad encuentra su limitante en una inadecuada visión de aprovechamiento de la gestión pública para fines específicos, sin preocuparse por la integralidad de un círculo adecuado entre *input* y *output*. La búsqueda de un nuevo modelo de gobernabilidad que sea capaz de conciliar las necesidades de una modernización institucional con un nuevo modelo de relacionamiento con la sociedad, son los elementos que dentro del rediseño político global aumentarían las posibilidades de éxito a una política ambiental sustentable.

#### Política ambiental como proceso de modernización

La política ambiental puede jugar un papel importante para el futuro de la gestión pública tanto en los

<sup>39</sup> Enrique Leff, *op. cit.*, p. 52.

países industrializados como en aquellos en vías de desarrollo, porque en ningún otro sector político existe tal reto a la capacidad de intervención del Estado, acompañado por un insalvable distanciamiento entre el discurso y la realidad política. Los diferentes alcances de política nacional e internacional, de gobierno local y nacional y de políticas regulativas, reactivas por un lado y políticas procedimentales y preventivas por el otro, representan las dimensiones de un proceso de gestión pública, que necesita de transformación dentro de la estructura gubernamental al igual que en los ámbitos de la gobernabilidad social, es decir en la relación con la sociedad civil. El cuestionamiento al ejercicio de la función pública proviene tanto de la conformación de la política como de su implementación y no escapa a una reforma más allá del rediseño de sus instrumentos. Aunque existe una amplia discusión sobre la diferenciación de los instrumentos de la política ambiental que rebasa la política regulativa, con la integración de instrumentos económicos (impuestos, subsidios, licencias, compensación, etcétera), nuestro análisis mantiene la tesis de que los elementos claves se encuentran en las características del andamiaje institucional con capacidad de gestión real que tiene la política ambiental. Por lo tanto, nuestro interés se enfoca más bien hacia aquellos elementos que puedan resumirse en la *capacidad de modernización* y se concreticen en el rendimiento económico, la capacidad de innovación, de implementación estratégica y de generación de consenso. La existencia de esquemas de negociación cooperativa de carácter industrial establecidos parece favorecer también la incorporación temprana de lo ecológico en la política, dejando a un lado aquellos casos que esperan las soluciones de parte de una filosofía del *laissez faire*. El éxito del estilo cooperativo se demuestra también en la mayor conciencia ciudadana en los países altamente industrializados, aunque al mismo tiempo estén empleando un estilo de vida muy depredador. La posibilidad de disponer de mayores facilidades tecnológicas para remediar daños ambientales y también delegar partes de procesos productivos no deseados a otros países, establecen un nexo entre el nivel de vida y la conciencia ambiental.

Los elementos de las políticas ecológicas que necesitan desarrollarse en el futuro tanto en los países industrializados como en aquellos en vías de desarrollo pueden resumirse de la siguiente manera:

- Aunque parecen tener mayores problemas ambientales, los países industrializados al mismo tiempo ofrecen mejores condiciones para una política ambiental exitosa. Esta ambivalencia entre necesidades y posibilidades ambientales puede ser resuelta con base en una transición hacia métodos de producción menos depredadores. La política ambiental en los países en vías de desarrollo descansa sobre el mejoramiento de la capacidad intervencionista del Estado en todos los ámbitos, a través de la cual también se verá fortalecida la gestión ambiental.
- Entre mejor sea la condición económica del país, más fácil se da la inclusión de nuevos elementos y puntos de vista de carácter ecológico en las políticas públicas. Las diferentes tradiciones articularias entre sociedad civil y Estado tienen que orientarse hacia estructuras más abiertas, para prevenir la crisis de intermediación, de cuya presencia ya aparecen los primeros síntomas.
- Con el aumento del nivel económico mejoran también las condiciones socio-culturales para la política ambiental. La orientación en la calidad de vida y la apertura para estilos políticos cooperativos facilitan la asunción de políticas ecológicas. Más allá de los países industrializados la preocupación ambiental tiene una inclinación hacia las clases medias en la estratificación social. Esta situación abre también espacios para que pueda avanzar la internalización del interés ecológico en las políticas públicas, abarcando el de los países subdesarrollados, aunque la presión política desde las organizaciones ambientalistas y de los partidos políticos aún sea precaria.
- Esta disposición de prestar apoyos a políticas cooperativas fortalece la parte de insumos (*input*) de los procesos políticos, aumenta la capacidad estratégica del Estado y permite el avance hacia la transectorización de la política, elemento clave para el paso hacia la ecologización estructural. Queda de manifiesto la necesidad urgente para los sistemas políticos de los países subdesarrollados de poner más énfasis en

la parte de los insumos al proceso político y superar la fijación de la atención pública en las decisiones, para no profundizar el desequilibrio en la conversión de demandas y apoyos en política práctica.

- En la parte de las decisiones políticas (*output*) es posible la búsqueda de nuevos modelos de producción, que con base en altas inversiones de conocimiento y ciencia, logren transitar de una política ambiental remedial a la implementación de procesos productivos con menor uso de recursos naturales, de mayor limpieza y menor riesgo.

- La motivación para la implementación de diferentes estrategias de política ambiental puede manifestarse ya sea por medio de presiones de fuera del aparato estatal, o bien desde dentro, como parte de un nuevo modelo de gobernabilidad, un recurso que hasta la fecha ha sido subestimado.
- Hay que resaltar el papel independiente que pueden jugar los actores sociales en la resolución directa de los problemas ambientales sin tener que recurrir al Estado. Estas capacidades necesitan de un desarrollo estratégico para el futuro.

### Abstracts

Para Günter Maihold, la política ambiental puede jugar un papel importante para el futuro de la gestión pública, tanto en países industrializados como en aquellos en vías de desarrollo. La búsqueda de un nuevo modelo de gobernabilidad que sea capaz de conciliar las necesidades de una modernización institucional con un nuevo modelo de relación con la sociedad son los elementos que dentro del rediseño político global aumentarían las posibilidades de éxito a una política ambiental sustentable.

The environmental policy may play an important role for the future of the governmental action, both in the developed countries and in the developing ones. The search of a new model governability which be capable of conciliating the necessities of an institutional modernization with a new social relation is the main element that will increase the possibilities of success in a sustainable development.

Pour Günther Maihold, la politique relative à l'environnement peut jouer un rôle important pour le future de la gestion publique, dans les pays industrialisés aussi bien que dans les pays en voi de développement. La recherche d'un modèle capable de concilier les besoins de modernisation institutionnel avec un nouveau modèle de relation avec la société sont les éléments qui, dans le redessin politique global, feraient grandir les possibilités de succès d'une politique environnemental durable.

# Tecnología, competitividad y medio ambiente

Dora Rodríguez\*

*Agradecimientos:* Muchas gracias al Ing. Miguel Ángel Valenzuela, gerente corporativo de Control Ambiental, Seguridad e Higiene del Grupo Industrial Resistol, S.A., por la valiosa información proporcionada.

## Introducción

El nuevo contexto internacional, donde los mercados son sumamente competidos, demanda una mayor eficiencia en la producción de bienes y servicios, y en el aumento de la calidad de los productos.<sup>1,2</sup> Por esta razón, la búsqueda de una mayor productividad, basada en innovación y mejoramiento continuo, es una condición esencial para sobrevivir como empresa y país.

Hoy, al hablar de tecnología y producción de bienes y servicios, no se puede olvidar el reto que las organizaciones están enfrentando y que consiste en lograr el equilibrio entre desarrollo económico y la protección al ambiente considerando los impactos inmediatos de las operaciones industriales y también las consecuencias indirectas de largo plazo.

Con el fin de vencer el reto antes mencionado, en años recientes se introdujo el término desarrollo sostenible, el cual se usa para describir la integración de consideraciones ecológicas, económicas, de recursos, contaminación y planeación. Estos conceptos nos llevan a una administración de la producción basada en los siguientes principios:<sup>3</sup>

1. Minimización del uso de la energía y materias primas.
2. Conservación preventiva de la naturaleza.
3. Utilización de productos de desecho.
4. Minimización de la contaminación.
5. Sustitución de recursos no renovables y sustancias peligrosas para el ambiente.
6. Más responsabilidad individual.
7. Una mejor calidad de vida.

Con base en estos principios, la obtención de productos no dañinos para el ambiente, que puedan competir con los productos tradicionales parece todavía, en algunos sectores industriales mexicanos, un problema insalvable ya que se asocia a la producción limpia con costos adicionales.

Sin embargo, al analizar las experiencias internacionales relacionadas con producción sostenible, se observa que las empresas líderes en diferentes ramas industriales ven como oportunidad el mejoramiento continuo y no como un costo adicional, y que integran los aspectos ambientales con los conceptos de *calidad total* para establecer sus estrategias para competir. Asimismo, ellas ven a la tecnología como un factor dominante, obvio e indispensable para cumplir con sus objetivos y para obtener beneficios adicionales a los ecológicos como son: la disminución en los costos de producción, el mejoramiento de la

\* Centro para la Innovación Tecnológica, UNAM.

<sup>1</sup> L.N. Álvarez, *et al. Tecnología e industria en el futuro de México*. México, Editorial Diana, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., 1989.

<sup>2</sup> M.E. Porter y C. Van de Linde, "Towards a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship", Ponencia presentada en el congreso "Corporate Quality, Environmental Management IV", Arlington, Virginia, USA, marzo, 1994.

<sup>3</sup> J.P. Ulhoi y H. Madsen, "Management of Technology and Sustai-

nable Development: A Tandem Approach", Memorias de la IV Conferencia Internacional en Administración de Tecnología, Miami, Florida, USA, 27 de febrero-4 de marzo, 1994.

calidad y el nacimiento de nuevas oportunidades de negocios al vender a otras compañías las nuevas tecnologías limpias generadas.<sup>4</sup>

En los cuadros 1 y 2 se incluyen ejemplos de beneficios obtenidos por innovaciones tecnológicas motivadas por el mejoramiento del ambiente.

**Cuadro 1**

**Beneficios obtenidos por innovaciones tecnológicas motivadas por el mejoramiento del ambiente**

<p>En el producto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* productos de mejor calidad</li> <li>* productos amigables con el ambiente</li> <li>* productos más seguros</li> <li>* menos costos de ventas de productos</li> <li>* periodos más cortos de aprobación de productos</li> <li>* mejoramiento en los procesos como consecuencia de cambios en el producto</li> </ul>
<p>En el proceso:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* mayores rendimientos</li> <li>* ahorro de tiempo por un monitoreo y mantenimiento</li> <li>* ahorro de materiales debido a sustitución, reuso o reciclado</li> <li>* mejor uso de productos derivados</li> <li>* menor consumo de energía</li> <li>* menores costos de almacenamiento y transporte de materiales</li> <li>* transformación de desperdicios en productos útiles</li> <li>* menores costos de almacenamiento y transporte de desperdicios</li> <li>* condiciones más seguras de trabajo</li> <li>* mejoramiento en los productos por cambios y mejor control del proceso</li> </ul>

Fuente: (2)

<sup>4</sup> W. Wehrmeyer, "Strategic Issues", en J.P. Ulhoi y H. Madsen, "Management of Technology and Sustainable Development: A Tandem Approach", Memorias de la IV Conferencia Internacional en Administración de Tecnología, Miami, Florida, USA, 27 de febrero-4 de marzo, 1994.

**Las empresas transnacionales y el medio ambiente**

Son muchas las variables que afectan el desempeño de las empresas en aspectos ambientales, entre ellas están: las regulaciones ambientales, los acuerdos internacionales firmados, la innovación tecnológica, los costos de producción, la seguridad y la salud de los empleados, el deterioro ambiental, los intereses de la comunidad, la opinión pública, etcétera. Estas variables tienen diferente impacto, dependiendo de cómo las empresas se relacionan con su entorno. Para explicar esto, conviene mencionar cómo han evolucionado los modelos ambientales empresariales a nivel internacional:<sup>5</sup>

<p><i>El viejo modelo de los setenta tomaba como premisas:</i></p> <p>a) "El limpiar lo que se ensucie"                  b) "Centrarse en cumplir"                  c) "Estar dirigidos por la nueva legislación"</p>
<p><i>En los ochenta se tenían como objetivos:</i></p> <p>a) "Proteger la salud humana"                  b) "Centrarse en la administración de riesgos"                  e) "Impulsados por los problemas ambientales existentes"</p>
<p><i>Las bases para los noventa son:</i></p> <p>a) "En primer lugar no crear contaminantes"                  b) "Centrarse en prevención"                  c) "Impulsados por crear una ventaja competitiva internacional"</p>

Como se puede observar, las estrategias para competir y conservar el ambiente han cambiado y hoy se basan en la calidad total y la excelencia ambiental. Estos conceptos son manejados por la iniciativa para la administración ambiental global GEMI (*Global Environmental Management Initiative*), formada por un grupo de empresas transnacionales de diferentes ramas industriales en Estados Unidos, las cuales se han reunido para definir, basados en sus experien-

<sup>5</sup> Global Environmental Management Initiative, "Application of Technology Quality Management to Environmental Management", Preconference Workshop, Environmental Management in a Global Economy, Arlington, Virginia, USA, 15 de marzo, 1994.

Cuadro 2

## Ejemplo de ventajas obtenidas por diferentes industrias gracias a innovaciones tecnológicas en el área ambiental

Sector industrial	Aspecto ambiental	Innovaciones	Ventajas
Pulpa y papel	Blanqueado con cloro	Eliminación del cloro usando otros agentes oxidantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 24 por ciento del aumento en el precio del papel por estar libre de cloro</li> <li>• Eliminación del costo de un tratamiento secundario</li> </ul>
Pinturas y recubrimientos	Compuestos volátiles orgánicos en solventes	Pinturas con bajo contenido de solventes; pinturas base agua recubrimientos en polvo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• menor costo</li> <li>• mejor precio del producto por estar libre de solventes</li> <li>• mayor seguridad para los empleados</li> <li>• mejoramiento de la calidad de los recubrimientos</li> </ul>
Electrónica	Compuestos volátiles orgánicos en limpiadores	Limpiador semiacuoso basado en terpenos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mejoramiento en la calidad de la limpieza</li> <li>• 30-80 por ciento de reducción en el tiempo de limpieza</li> </ul>
Refrigeradores	Clorofluorocarbonos como refrigerantes, uso de energía, disposición de los desechos	Refrigerantes alternativos (mezcla propano-butano)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 por ciento de ahorro en el uso de energía</li> <li>• 5-10 por ciento de aumento en el precio por ser un refrigerador que no contamina</li> </ul>
Tintas	Compuestos volátiles orgánicos	Tintas base agua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mayor eficiencia</li> <li>• colores más brillantes</li> <li>• mejor impresión</li> </ul>

Fuente: (2)

cias, los lineamientos que se deben seguir para alcanzar la excelencia ambiental y la competitividad.<sup>6</sup>

En el cuadro 3 se resumen algunos de los principios en los que se basa la administración ambiental de diferentes empresas (los cuales han sido expresados en varios foros de discusión), y se mencionan los factores clave del éxito para dicha administración.

Lo que están haciendo las empresas se refleja también en los 16 principios para la administración ambiental incluidos en el Código de negocios para el Desarrollo Sostenido de la Cámara de Comercio Internacional de Estados Unidos. Estos principios se dividen en cuatro tipos de actividades industriales y son los siguientes:

<sup>6</sup> G.D. Carpenter, "Foreword: Breaking the Boundaries of Corporate Environmental Leadership", Memorias del seminario internacional "Corporate Quality, Environmental Management III: Leadership-Vision to Reality", Arlington, Virginia, USA, 24, 25 marzo, 1993, pp. XI-XIII.

A. Establecimiento de políticas	
1.	Prioridad corporativa
5.	Evaluación previa
6.	Productos y servicios
B. Sistemas y procedimientos	
2.	Administración integrada
8.	Medios y operaciones
9.	Investigación
12.	Preparación para emergencias
C. Implementación y educación	
4.	Educación a los empleados
7.	Comunicación con el cliente
11.	Proveedores
13.	Transferencia de tecnología
14.	Contribuir a un esfuerzo común
D. Monitoreo y reporte	
3.	Proceso de mejoramiento
15.	Apertura a las preocupaciones
16.	Cumplimiento y reporte

Cuadro 3

## Administración ambiental en empresas líderes

<i>Empresa</i>	<i>Administración ambiental basada en:</i>	<i>Factores clave de éxito</i>
1. Johnson & Son Inc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Competencia mundial</li> <li>— Conocer qué esperan de ellos el gobierno y el cliente</li> <li>— Auditorías</li> <li>— Políticas bien definidas</li> <li>— Participación de todos los empleados</li> <li>— Planes de acción concretos</li> <li>— Apoyo a programas educativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Dar a los empleados el mensaje de progreso y perfección</li> <li>— Tener objetivos ambientales alcanzables, medibles y tan importantes como cualquier otro objetivo de la compañía</li> </ul>
2. Eastman Kodak Company	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Tomar como base principios ambientales internacionales</li> <li>— Normas de desempeño</li> <li>— Educación, capacitación y entrenamiento</li> <li>— Mejoramiento continuo</li> <li>— Asesoría por expertos, retroalimentación al público</li> <li>— Participación en establecimiento de regulaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Apoyo de todos los sectores de la compañía</li> <li>— Organización corporativa y científica entre grupos de trabajo interdisciplinario y de diferentes niveles para poder compartir conocimientos, experiencias y permear el compromiso</li> </ul>
3. DuPont Company	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Reconocer que la excelencia ambiental con un factor clave para competir</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Cambio en la cultura</li> <li>— Comunicación de los avances</li> <li>— Compromiso y apoyo de los profesionales</li> </ul>
4. Amoco México Inc.	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Políticas definidas</li> <li>— Regulaciones internas</li> <li>— Auditorías e impactos ambientales</li> <li>— Objetivos a largo plazo medibles</li> <li>— Programas de educación para empleados clave</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Hacer operativas las políticas</li> <li>— Definir el nivel mínimo aceptable de desempeño</li> </ul>
5. Bristol Myers Squibb	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Políticas y objetivos definidos</li> <li>— Integración de un comité central</li> <li>— Auditorías</li> <li>— Autoevaluación</li> <li>— Premios y recompensas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Evaluación de resultados</li> <li>— Participación de todo el personal</li> </ul>
6. Colgate Palmolive	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Política definida</li> <li>— Superar en forma voluntaria las exigencias de las normas vigentes</li> <li>— Comité ambiental</li> <li>— Impacto ambiental en el ciclo de vida del producto</li> <li>— Auditorías ambientales</li> <li>— Mejoramiento continuo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Concientización y participación del personal</li> <li>— Buenas relaciones con la comunidad</li> </ul>
7. Dow Chemical Mexicana	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Políticas y objetivos definidos</li> <li>— Mejoramiento continuo</li> <li>— Entrenamiento del personal</li> <li>— Auditoría tecnológica</li> <li>— Estándares y disciplinas de operación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Involucrar al personal</li> <li>— Entrenamiento</li> <li>— Comunicaciones</li> <li>— Identificación de oportunidades</li> <li>— Sistemas gerenciales</li> <li>— Interacción pública</li> <li>— Medición del desempeño y reconocimiento</li> </ul>
8. IRSA Corporativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Visión, misión y políticas específicas</li> <li>— Calidad total y liderazgo</li> <li>— Cumplimiento de la legislación</li> <li>— Auditorías</li> <li>— Capacitación</li> <li>— Comunicación con gobierno y comunidad en general</li> <li>— Evaluación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Compromiso y participación del personal</li> <li>— Difusión de resultados</li> </ul>

En el cuadro 4 se explica en qué consiste cada uno de estos puntos. Con fundamento en estos principios, GEMI creó el "Programa para la Autoevaluación Ambiental" el cual poco a poco está siendo aplicado, evaluado y mejorado por las empresas.

### México, tecnología y el medio ambiente

Para analizar algunos puntos clave sobre tecnología y el medio ambiente en México, se mencionarán algunos aspectos relevantes de las fuerzas que tienen impacto en el establecimiento de políticas,<sup>7</sup> estas fuerzas son: el gobierno, la ciencia y la tecnología, el público o consumidor y, los negocios y la industria.

#### *El gobierno*

La política mexicana actual promueve la participación de México en todas las áreas que son prioritarias en el contexto internacional, así la política ecológica refleja, además de las aspiraciones nacionales, los compromisos adquiridos al suscribir convenios internacionales.

Al hacerse internacional en aspectos ambientales, el gobierno se ha visto obligado a cambiar y mejorar la normatividad y sistemas administrativos para asegurar que se cumpla dicha normatividad. Asimismo, ha tomado como elementos de la gestión ambiental para el desarrollo sostenible: el establecimiento de políticas ecológicas y sus instrumentos, mejorar la participación social, luchar contra la pobreza, proteger la salud humana, mejorar la educación ambiental, mejorar la ciencia y la tecnología y el comercio internacional.<sup>8</sup>

Sin duda estos elementos de gestión ambiental son un buen inicio para mejorar como país en aspectos ambientales, sin embargo, para llegar a ellos, aún falta promover la comunicación y participación activa entre los diferentes sectores del gobierno y el sector

<sup>7</sup> M.T. Lee, "Environmental Policies and Priorities", Memorias del seminario internacional "Corporate Quality, Environmental Management III: Leadership-Vision to Reality", Arlington, Virginia, USA, 24, 25 marzo, 1993, pp 163, 164.

<sup>8</sup> SEDESOL, "Informe de la situación general en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente 1991-1992", México, Instituto Nacional de Ecología, 1993.

privado, con el fin de establecer prioridades nacionales basadas en análisis de necesidades específicas y en estrategias de desarrollo integrales a corto, mediano y largo plazo.

#### *La ciencia y la tecnología*

En este campo existe una clara dependencia del exterior, debido a la poca cultura científica y tecnológica existente en todos los sectores de la sociedad y sobre todo a los pocos apoyos y grandes trabas burocráticas a las que tienen que enfrentarse los científicos y tecnólogos nacionales. Afortunadamente, en los centros de investigación públicos y privados existen honrosas excepciones que han sabido vencer las dificultades existentes.

Como se mencionó al inicio de este documento, la tecnología es la base para competir en mercados internacionales y una herramienta indispensable para cuidar el ambiente por lo que el apoyo financiero, administrativo, político, social y cultural a este campo es algo que debe estar entre las prioridades nacionales, no sólo en el discurso sino en planes de acción basados en el análisis de fuerzas y debilidades nacionales e internacionales.

#### *El público o consumidor*

En relación al público, sabemos que ahora es más conciente de los problemas ambientales, sin embargo participa poco en la toma de decisiones ambientales y está todavía poco dispuesto, debido al bajo nivel económico de la mayoría de la población, a pagar el sobreprecio que en algunos casos tienen los productos "limpios" para el ambiente.

#### *Los negocios y la industria*

Sobre los negocios y la industria, sabemos que las pequeñas y medianas empresas mexicanas, en su mayoría son reactivas e innovan sólo en la medida en que las presiones externas lo exigen, estas presiones son en muchos casos las regulaciones ambientales. Además les falta planeación y cultura tecnológica para competir.

Por su parte varias empresas, generalmente las grandes mexicanas y las multinacionales, empiezan ya a incorporar los principios de *calidad total* y *excelencia ambiental* en sus estrategias para competir.

Cuadro 4

**Principios para la administración ambiental  
Cámara Internacional de Comercio de Estados Unidos**

<p><b>1. Prioridad corporativa</b> Reconocer la administración ambiental como una de las principales prioridades de la corporación y como una clave determinante para el desarrollo sostenido, para establecer políticas, programas y prácticas para guiar las operaciones pensando en la conservación del ambiente.</p>	<p><b>2. Administración integrada</b> Integrar las políticas, programas y prácticas en cada elemento esencial para la administración de todas las funciones de cada negocio.</p>
<p><b>3. Proceso de mejoramiento</b> Mejorar continuamente las políticas, programas y el desempeño ambiental, tomando en cuenta los desarrollos técnicos y científicos, entendiendo las necesidades de los clientes y las expectativas de la comunidad, las regulaciones, y aplicando los mismos criterios ambientales a nivel internacional.</p>	<p><b>4. Educación de los empleados</b> Educar, entrenar y motivar a los empleados para que sus actividades se hagan con responsabilidad ambiental.</p>
<p><b>5. Evaluación previa</b> Evaluar el impacto ambiental antes de iniciar una nueva actividad o proyecto y después de dejar un sitio o medio para producir.</p>	<p><b>6. Productos y servicios</b> Desarrollar y proveer productos y servicios que no tengan impactos ambientales y que sean seguros, eficientes en su consumo de energía y recursos naturales, y que puedan ser reciclados, reusados y eliminados sin riesgo.</p>
<p><b>7. Comunicación a los consumidores</b> Dar a conocer a los consumidores, distribuidores y público en general sobre el uso seguro, transporte, almacenamiento y disposición de los productos, y aplicar estas mismas consideraciones en el caso de los servicios.</p>	<p><b>8. Medios y operaciones</b> Desarrollar, diseñar y operar medios y realizar las actividades tomando en cuenta el eficiente uso de la energía y materiales, el uso sostenido de recursos renovables, la minimización del impacto ambiental y generación de desechos, y la disposición segura y responsable de desechos.</p>
<p><b>9. Investigación</b> Realizar o apoyar la investigación sobre impactos ambientales de materias primas, productos, procesos, emisiones y desechos asociados con la empresa, y sobre los medios para minimizar esos impactos.</p>	<p><b>10. Precaución</b> Modificar los procesos de producción, comercialización o uso de productos o servicios, con base en los conocimientos técnicos y científicos con el fin de prevenir la degradación seria o irreversible del ambiente.</p>
<p><b>11. Proveedores y contratistas</b> Promover la adopción de estos principios por los proveedores y contratistas, solicitándoles mejoramientos en sus prácticas para hacerlas consistentes con las de la empresa.</p>	<p><b>12. Preparación para emergencias</b> Desarrollar y mantener planes de respuesta a emergencia en colaboración de los servicios de emergencia, las autoridades y la comunidad local, reconociendo los posibles impactos.</p>
<p><b>13. Transferencia de tecnología</b> Contribuir a la transferencia de tecnología "limpia" y de sistemas administrativos a los sectores industriales y públicos.</p>	<p><b>14. Contribuir a un esfuerzo común</b> Contribuir al desarrollo de políticas públicas, programas interinstitucionales e iniciativas para educación que fortalezcan la protección al ambiente.</p>
<p><b>15. Apertura a las preocupaciones</b> Favorecer el diálogo con los empleados y el público, anticipando y respondiendo a sus preocupaciones sobre los posibles peligros e impactos de las operaciones, productos, desechos o servicios, incluyendo los problemas ambientales internacionales o transfronterizos.</p>	<p><b>16. Cumplimiento y reporte</b> Medir el desempeño ambiental, realizar regularmente auditorías ambientales y evaluaciones del cumplimiento de los requerimientos de la compañía, los legales y de estos principios, y proporcionar información periódicamente a los directivos, empleados, autoridades y el público.</p>

Fuente: GEMI, "Environmental Self-Assessment Program", abril, 1993.

## Conclusiones

Los modelos empresariales ambientales han cambiado con el tiempo y han pasado, en 20 años, del reaccionar ante regulaciones o problemas ambientales, al aprovechar oportunidades innovando y creando una ventaja competitiva internacional.

La experiencia internacional nos indica que para competir y alcanzar el desarrollo sostenible se requiere incorporar en las estrategias los conceptos de calidad total y excelencia ambiental.

La administración propuesta por empresas líderes contempla integrar la variable ambiental en todas las actividades empresariales y en todas sus áreas, incluidas actividades que van desde la planeación hasta las operativas en áreas como las de producción, capacitación, administración e investigación y desarrollo. Asimismo, hace evidente la necesidad del trabajo conjunto del gobierno, las empresas, el público y los centros educativos y de investigación para lograr el desarrollo sostenible.

La innovación, motivada por aspectos ambientales, trae consigo ventajas económicas adicionales debidas al mejoramiento en los procesos y productos.

En México faltan las condiciones necesarias para que exista la innovación tecnológica necesaria para competir, desarrollarse y cuidar el ambiente, entre las causas principales de este hecho destacan:

- Las políticas y acciones ecológicas nacionales reflejan los compromisos internacionales

adquiridos más que los resultados de un análisis de requerimientos y prioridades nacionales.

- La falta de comunicación, coordinación, participación y compromiso entre los actores que influyen en la innovación que son el gobierno, el público o consumidor, las instituciones educativas y de investigación.
- La falta de planeación a corto, mediano y largo plazo para apoyar la ciencia y la tecnología en áreas prioritarias nacionales.
- La poca participación del público consumidor en la toma de decisiones ambientales y en motivar la innovación en las empresas.
- La falta de una cultura tecnológica y ambiental en muchas empresas lo que las lleva a participar poco en la elaboración de las regulaciones y sólo reaccionar para cumplir con normas, que generalmente son importadas. Asimismo, falta que la mayoría de las empresas: incluyan a la variable ambiental en sus estrategias para competir; vean a la protección al ambiente como una oportunidad para innovar y mejorar, y no como un costo; eliminen la resistencia al cambio; formen una nueva cultura industrial para trabajar en forma conjunta con el gobierno, el público y los centros educativos y de investigación; y que estén concientes de que los resultados más importantes se obtienen a largo plazo.

## Abstracts

La experiencia internacional indica que para competir y alcanzar el desarrollo sostenible se requiere incorporar en las estrategias los conceptos de calidad total y excelencia ambiental. La innovación, motivada por aspectos ambientales, trae consigo ventajas económicas adicionales debidas al mejoramiento en los procesos y productos. Sin embargo, Dora Rodríguez señala que en México faltan las condiciones necesarias para que exista la innovación tecnológica requerida para competir y desarrollarse y al mismo tiempo cuidar el medio ambiente.

The international experience shows that is necessary to incorporate, in the political and economic strategies, the concepts of total quality and environmental excellency in order to be competitive and reach the sustainable development. The innovation, motivated by the environmental aspects, brings more economic advantages due to the improvement of the process and the products. However, Mexico lacks the necessary conditions to obtain the required technological innovation to compete and, at the same time, to look after the environment.

L'expérience internationale remarque que pour être compétiteur et pour atteindre le développement durable on a besoin d'incorporer dans les stratégies les concepts de qualité total et excellence environnementales. L'innovation, poussé pour aspects environnementals, apporte des avantages économiques en addition pour l'avancement dans les procès et produits. Pourtant, Dora Rodríguez remarque que au México on manque les conditions basiques pour l'innovation techonologique pour être compétiteur et se développer au même temps que on garde l'environnement.

# Comercio y medio ambiente: armonización y sanciones en el campo multilateral

Roberto Corona Guzmán\*

*"No existe peor defecto humano que tomar decisiones sin conocer bien los problemas."*

Albert Einstein

## Relación del comercio con el ambiente

La protección ambiental ha rebasado las simples preocupaciones por abatir la contaminación. Ahora incluye el manejo racional de los recursos naturales y el desarrollo sostenible, concepto que postula la importancia de lograr un desarrollo económico, industrial y social sin sacrificar o cancelar el derecho de las futuras generaciones del aprovechamiento de los recursos naturales para enfrentar sus propias necesidades.

La protección ambiental despertó un visible interés desde comienzos de los setenta, pero fue hasta fines de los ochenta cuando las amenazas de los ecosistemas en escala planetaria (los cambios climáticos, el adelgazamiento de la capa de ozono, la deforestación, el efecto "invernadero" y la pérdida de la diversidad biológica, entre otras) se convirtieron en asuntos de gran preocupación pública, reforzando la "interdependencia ecológica",<sup>1</sup> que tiende a convertir la protección del medio ambiente en asunto estratégico y de seguridad nacional.

Como se reconoce en los Acuerdos Internacionales sobre Medio Ambiente (AIMA), el comercio no es ajeno a esas amenazas. El sorprendente avance de

la globalización de la economía, sobre todo en las áreas del comercio, los servicios, las inversiones y los flujos de tecnologías también contribuyó a que las políticas ambientales nacionales se consideren en las teorías del desarrollo y el comercio internacionales.

En la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED por sus siglas en inglés), celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992, se reconoció que un sistema de comercio multilateral, abierto y no discriminatorio que favorezca la distribución óptima de la producción mundial con base en las ventajas comparativas, puede servir como herramienta para el crecimiento económico y aumentar los recursos disponibles para la protección ambiental. Sin embargo, como ésta busca conservar los recursos naturales necesarios para sostener la expansión del comercio, las medidas que tienden a restringirlo dificultan el logro de ese objetivo.<sup>2</sup>

La compleja interacción de las políticas comerciales y ambientales dificulta los consensos para alcanzar una adecuada reglamentación, principalmente en el campo multilateral. El conflicto potencial entre los objetivos ambientales y la liberación del comercio preocupa a muchos gobiernos, pues patentiza la necesidad de legislar y coordinar de manera

\* Profesor del Centro de Relaciones Internacionales (UNAM) y funcionario de la SECOFI; las opiniones son personales.

<sup>1</sup> La interdependencia ecológica tiene tres dimensiones: 1) la interrelación de los recursos naturales del planeta o de sus diferentes ecosistemas; 2) la interrelación de la humanidad y el planeta; y 3) la interrelación de la humanidad en conservar el planeta.

<sup>2</sup> Para mayores detalles véase UNCTAD, *Tendencias en el campo del comercio y el medio ambiente dentro del marco de la cooperación multilateral*, TB/B/40 (1) 6, Ginebra, agosto de 1993.

más estrecha las políticas respectivas, tanto en escala nacional como internacional. La UNCED reconoce que en ambos casos debe haber apoyo mutuo para impulsar el desarrollo del comercio mundial.

Sin embargo, dado que las reglas predominantes en el comercio internacional se establecieron en una época en que los aspectos ecológicos no tenían la relevancia actual, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) carece de las disposiciones necesarias para resolver las numerosas incertidumbres sobre la interacción del comercio con el medio ambiente. Esta laguna jurídica ha suscitado importantes debates en el GATT para que adapte sus reglas a las nuevas preocupaciones ecológicas, pero manteniendo mecanismos que impidan a los países miembros imponer barreras proteccionistas al amparo de supuestos argumentos ambientales. Otros organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y varias instituciones más de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se esfuerzan por resolver los crecientes conflictos en la materia.

En este trabajo se examina la relación comercio-medio ambiente, en especial los aspectos específicos sobre la armonización y las sanciones comerciales, desde una perspectiva multilateral. También se exponen los puntos principales del debate y las investigaciones de los principales organismos multilaterales. Se concluye que es necesario iniciar negociaciones en el marco de la nueva Organización Mundial de Comercio (OMC), creada el 15 de abril de 1994, al expirar la Ronda Uruguay, para sustituir al GATT desde el 1º de enero de 1995, a fin de establecer un acuerdo multilateral que contribuya a una distribución óptima de la producción y las exportaciones mundiales y proteja el entorno ambiental sin restringir el comercio.

#### *Liberalización comercial y desarrollo sostenido*

El comercio internacional abierto es una de las claves de todo crecimiento sostenido. Las políticas de apertura económica fomentan una mayor eficiencia en la colocación de recursos, permiten que las mercancías y los servicios fluyan libremente a través de las fronteras e impulsar las inversiones para el desarrollo de métodos competitivos de producción. El

comercio abre vastos mercados para las empresas de todos los países, difunde la tecnología y las innovaciones en gran escala y empujan a cada nación a conseguir niveles de productividad más altos.

El caso de la agricultura demuestra que mediante la apertura comercial y la reducción de los subsidios a esa actividad es posible mejorar el medio ambiente. Con esas políticas disminuiría la sobreproducción agrícola en los países desarrollados, al igual que la demanda de los insumos intermedios (como pesticidas y fertilizantes) y de insumos primarios (suelos y agua), por lo cual simplemente se requeriría un manejo prudente para prevenir los efectos respectivos.<sup>3</sup> Como resultado, se contaría con una base ecosostenible en el ambiente.

Respecto a la industria manufacturera, la liberalización comercial también puede contribuir a las políticas de desarrollo sostenible. Como se menciona en el *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (pág. 83),

si los países en desarrollo han de conciliar la necesidad de un rápido crecimiento dirigido a la exportación con la necesidad de conservar la base de recursos, es imperativo que sus exportaciones no tradicionales en donde gozan de una ventaja comparativa tengan acceso a los mercados de los países industrializados.<sup>4</sup>

Si la liberalización del comercio no se acompaña de medidas complementarias, empero, puede originar el descenso del bienestar. Cuando los recursos naturales están depreciados, por ejemplo, la liberalización comercial puede afectar el ambiente.<sup>5</sup> Tal señalamiento no es en contra de la libertad de comercio, sino una llamada de atención para que se evalúen cuidadosamente los efectos ambientales de

<sup>3</sup> Charles S. Person, "Comercio y ambiente: la experiencia de Estados Unidos", documento preparado para el seminario Regional sobre Políticas Comerciales y Acceso a Mercados que organizaron.

<sup>4</sup> Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, "Nuestro futuro común", (Informe Brundtland), 1987. En este informe se demanda un nuevo estilo de desarrollo económico (desarrollo sostenido) que incluye la protección ambiental bajo una reorientación de las naciones desarrolladas y el reordenamiento de las relaciones Norte-Sur.

<sup>5</sup> Si los precios reflejan el costo social de la protección ambiental y de la reducción de los recursos, el comercio contribuirá al crecimiento sostenible. Por el contrario, cuando las fallas de los mercados o de las políticas se reflejan en los precios de los recursos naturales, por debajo de los normales, cualquier aumento de la producción de bienes exportables puede contribuir a intensificar la presión sobre los recursos naturales.

la liberalización y se realicen los ajustes de política necesarios para evitar daños sobre el ambiente.

En suma, la liberalización comercial contribuirá al desarrollo sostenido si se instrumentan políticas ambientales sanas o si se complementa con políticas ambientales en áreas interrelacionadas que ajusten los incentivos económicos para alcanzar objetivos de mejoramiento ambiental.<sup>6</sup> Por consiguiente, cualquier nuevo esquema nacional de normalización ecológica deberá incorporar los instrumentos económicos, incentivos y mecanismos de mercado que hagan eficiente el cumplimiento de la legislación en la materia y la realización de programas de protección ambiental. Los principios de "el que contamina paga" y de "el que utiliza el recurso paga", deben ser la base de los instrumentos y mecanismos económicos y de mercado que requieren aplicarse para evitar que las actividades económicas dañen el ambiente.

Existen argumentos a favor y en contra de la armonización de reglas y el uso de sanciones comerciales con fines ambientales. Ante la creciente integración de la economía mundial, ambas medidas han acusado arduos debates en varios foros para buscar un equilibrio conceptual. La falta de una reglamentación adecuada de estos dos elementos en el comercio multilateral, tiene, sin duda, consecuencias negativas que es menester solucionar.

### Armonización de normas ambientales

Las legislaciones y políticas ambientales difieren entre los países por factores físicos (condiciones climáticas y geográficas), económicos (riquezas naturales, capacidades tecnológicas e infraestructura), políticos, sociales y aún culturales. Las divergencias en las reglamentaciones nacionales pueden obstaculizar el comercio internacional ya que los productos fabricados para el consumo en un país no siempre cumplen los estándares ambientales en otro.

<sup>6</sup> No basta sancionar a quienes perjudican el entorno ecológico con sus actividades productivas, pues también es necesario establecer incentivos económicos para corregir o mitigar las fallas de mercado que afectan el ambiente. Entre dichos estímulos destacan: 1) los incentivos económicos (impuestos, cobros); 2) la regulación directa (normas, estándares); 3) los proyectos públicos (infraestructura vial, servicio de generación eléctrica); 4) la política macroeconómica (programas de estabilización, control inflacionario); y 5) la reforma institucional (creación de nuevos organismos, cambios en el marco legal, conciencia ecológica).

Parece lógico considerar que la armonización internacional de las normas ambientales permitiría un comercio más libre. Sin embargo, se detectan ciertos problemas potenciales. Algunas organizaciones internacionales reconocen que la armonización es un principio deseable, pero también que no siempre es posible o conveniente. En lo que sigue se presentan algunos argumentos a favor y en contra de la armonización.

### Argumentos a favor

Los grupos de ecologistas, sobre todo en los países desarrollados, respaldan a la armonización como un medio para garantizar el cumplimiento de objetivos ambientales básicos. Afirman que la protección del medio, en especial la de los recursos que son patrimonio del planeta ("*global commons*")<sup>7</sup>, sólo se puede lograr si todos los países aplican con igual eficacia las normas ambientales. De nada sirve que un país las aplique si otros no lo hacen o lo hacen de forma insatisfactoria. También sostienen que la carencia de un marco armonizador puede conducir a la desregulación competitiva, en decir que los países busquen atraer flujos de inversión con reglamentaciones más laxas en perjuicio del entorno ecológico mundial. Los ecologistas apoyan la armonización en la medida en que signifique el fortalecimiento de las normas ambientales y no su relajamiento para llegar a un "*mínimo común denominador*".<sup>8</sup> El comercio y su liberalización, incluyendo la baja de aranceles y la eliminación de barreras no arancelarias (especialmente en la agricultura) pueden contribuir de modo significativo al desarrollo sostenible.

Para trabajadores y empresarios la armonización es un medio para protegerse contra la competencia de las importaciones de bienes supuestamente más baratos, fabricados en países con regulaciones ambientales inferiores o menos costosas. Los sindicatos temen que las industrias y los empleos se trasladen a naciones con bajos estándares ambientales, por lo cual apoyan el establecimiento de normas más estrictas por vía de la armonización. Muchos defenso-

<sup>7</sup> Se refiere a todas aquellas áreas que se encuentran más allá de los límites de la jurisdicción nacional, tales como la alta mar, la Antártida, el espacio exterior, la capa de ozono, etc.

<sup>8</sup> Este concepto postula que si la armonización de las reglamentaciones técnicas sobre productos se hiciera a un nivel "bajo", algunos países estarían obligados a tolerar normas menores que su óptimo social.

res del ambiente también pugnan porque se uniformen las normas sobre procesos, como garantía contra una desreglamentación competitiva y para el logro de compromisos con objetivos ecológicos específicos.

Los argumentos en favor de la armonización que se basan en el concepto de competitividad tienen a encubrir, con argumentos ambientales, intereses proteccionistas. Según estudios empíricos en países desarrollados, el costo que pagan las empresas por controlar la contaminación no puede considerarse un elemento de deterioro de su competitividad, pues en la mayoría de los casos dichas erogaciones fueron muy modestas. Conforme algunas estimaciones realizadas en Estados Unidos, en 1988 los gastos del sector industrial ascendieron aproximadamente al 0.5 por ciento del valor de la producción.<sup>9</sup> Al menos en apariencia, por consiguiente, los argumentos en favor de armonizar las políticas ambientales con base en criterios de competitividad carecen de fundamento intelectual y empírico.<sup>10</sup> Sin embargo, es necesario desarrollar más trabajos empíricos para entender mejor la competitividad en la interrelación comercio-ambiente y obtener nuevas conclusiones.

En cuanto a la preocupación de que las industrias se trasladen a países con normas ambientales poco rigurosas, los resultados empíricos muestran que la decisión sobre la localización de una empresa se basa, entre otros factores, en los costos relativos de los salarios, la cercanía de los recursos naturales, el régimen de inversión y la proximidad de los mercados, más que en los costos de cumplir las normas ambientales.

#### *Argumentos en contra*

Quienes se oponen a la armonización de los estándares ambientales esgrimen argumentos que se centran en dos: 1) las diversas capacidades nacionales para absorber la contaminación, y 2) los diferentes niveles de calidad ambiental que cada país persigue en función de sus intereses nacionales.

La capacidad para absorber la contaminación va-

<sup>9</sup> Secretaría Permanente del SELA, "Comercio, medio ambiente y los países en desarrollo", Caracas, SP/DRE/Di núm. 1-2, p. 32.

<sup>10</sup> Ver "Trade Measures and Environmental Quality: the implications for Mexico's exports, por Patrick Low en *International Trade and Environment*", Patrick Low editor, Washington, D.C., World Bank Discussion Papers núm. 159, pp. 105-120.

ría de un país a otro por diversas causas. Sobresalen los factores físicos (como los geográficos) y la contaminación ya existente, pues cada país o región tiene un "factor de carga", y las medidas necesarias para alcanzar el nivel óptimo dependen de cuán elevada sea dicha carga. Así, no puede esperarse que las políticas para combatir la contaminación sean las mismas en todas las naciones. De igual forma, el nivel aceptable por un país no necesariamente se puede alcanzar con la aplicación de las normas internacionales.

No todas las sociedades persiguen niveles idénticos de calidad ecológica ni otorgan la misma prioridad a la conservación del ambiente de sus políticas nacionales. Ello no significa que algunas prefieran una calidad ambiental inferior, sino que su capacidad para mejorar el ambiente se encuentra limitada por diversos factores, principalmente la falta de recursos financieros y tecnológicos.<sup>11</sup> La experiencia muestra que las exigencias respecto a la calidad ambiental tienden a ser más rigurosas en las sociedades con altos niveles de ingreso. En las más pobres, en cambio, es frecuente que ese esfuerzo se sacrifique en aras de obtener un ingreso mayor. Los ecologistas suelen ignorar estas diferencias entre las necesidades y prioridades ambientales de las naciones, ya que conciben el problema ambiental en términos absolutos.

Otro problema crucial que soslayan los partidarios de la armonización es que para la mayoría de los países en desarrollo la adopción de estándares ambientales entrañan un costo financiero. Si se argumenta que es una responsabilidad que incumbe a todas las naciones, la consecuencia lógica es que los costos también deben compartirse equitativamente. Sin embargo, dadas las limitaciones financieras de muchos países en desarrollo, parece razonable esperar que los industrializados y algunos organismos internacionales (como Banco Mundial, el FMI, la ONUDI y el PNUD) desempeñen un papel más activo en el financiamiento y la presentación de otro tipo de apoyos para que las naciones con menos recursos mejoren gradualmente sus estándares ambientales.

Algunas propuestas de armonización pretenden uniformar no sólo las normas aplicables a los productos, sino también los procesos y métodos de producción (PMP). Esta intención es más delicada, pues

<sup>11</sup> Se ha reconocido plenamente esta limitación, particularmente para los países en desarrollo.

entraña el riesgo de que un país o grupo de ellos determinen que cierta tecnología o método de producción es ecológicamente más adecuado que otro y pretendan imponerlo al resto de las naciones. Ante las grandes diferencias tecnológicas entre los países, es discutible que los más avanzados impongan métodos de producción a los menos desarrollados, sin tomar en cuenta las ventajas comparativas en éstos, su capacidad financiera, su infraestructura productiva y prioridades nacionales.

El propósito de armonizar las normas y políticas ambientales, en suma, presenta todavía una serie de dificultades derivadas de las diferencias físicas, económicas y sociales entre los países. No obstante, ciertas orientaciones o normas ambientales internacionales pueden servir como referencia para encontrar un justo medio de adaptación, acorde con las circunstancias de cada país.

Aún resulta difícil justificar la conveniencia de armonizar las normas ambientales en escala internacional, en particular si se pretende obligar su aplicación con sanciones económicas. No obstante, es conveniente encontrar el camino hacia el desarrollo económico sostenible, sin distorsiones en el comercio y el ambiente, congruente con los objetivos nacionales, regionales, mundiales, y con el tipo de vida que se desea en el planeta.

#### *La armonización en las organizaciones internacionales*

A continuación se describe el tratamiento que se confiere al principio de armonización en diversos foros internacionales.

#### ONU/UNCED

En la ONU se han discutido ampliamente los problemas ambientales y sus implicaciones para el desarrollo. La Declaración de Río de la UNCED establece una serie de principios para la cooperación internacional en aras de preservar el ambiente. El principio II señala que las normas, metas y prioridades en la materia deben considerar la situación ambiental y el grado de desarrollo del país correspondiente, al reconocerse que las normas aplicadas por algunas naciones pueden ser inadecuadas en otras y entrañan costos económicos y sociales injustificables, sobre todo para las naciones en desarrollo.

La Declaración de Río reconoce la importancia de la cooperación internacional y la responsabilidad compartida en la protección del ambiente, pero indica que la armonización de estándares ambientales no es todavía, necesariamente, el camino más apropiado a causa de las diferencias de desarrollo y prioridades nacionales.

#### OCDE

Desde hace tiempo en el OCDE se discute la relación entre el comercio y el ambiente, de suerte que se han establecido principios referentes a los aspectos económicos de las políticas ambientales. Uno de ellos es el principio de la armonización internacional, pero reconociendo sus límites.<sup>12</sup> La OCDE considera que los gobiernos deben tratar de armonizar sus políticas ambientales o equipararlas, a menos de que existan razones válidas para mantener las diferencias. Entre éstas figuran las desigualdades en la capacidad de cada país para asimilar la contaminación, las prioridades sociales y los diversos grados de industrialización.

La estructura del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OCDE permite reunir a expertos de los países miembros, entre ellos México, para analizar y discutir los temas concernientes a la aplicación de los principios de Río de Janeiro. Durante los dos últimos años, la OCDE convocó a dichos expertos para definir orientaciones de política sobre el vínculo comercio-ambiente, ayudar a los gobiernos a abordar el tema y facilitar un examen puntual que contribuya a las negociaciones en otros foros.

Entre los temas generales sobre la relación comercio-ambiente que la OCDE tomó en cuenta para elaborar documentos de análisis, se cuentan las siguientes:

1. *Armonización de las normas ambientales.* Con base en el acopio de información sobre investigaciones o experiencias prácticas de las instituciones regionales e internacionales como la Organización Internacional de Armonización (ISO), en materia de estándares comerciales e industriales, se busca reunir elementos útiles para la armonización o el incremento de la compatibilidad de normas ambientales relacionadas con productos.

<sup>12</sup> Véase OCDE, *Recommendation of the Council on Guiding Principles Concerning International Aspects of Environmental Policies*, 1972.

2. *Efectos de la liberalización comercial en el ambiente.* La tarea consiste en identificar los potenciales efectos positivos y negativos en el ambiente de la liberación comercial en los ámbitos regional e internacional.

3. *Procesos y métodos de producción (PMP).* El propósito es desarrollar un marco conceptual para identificar los efectos nacionales, transfronterizos y mundiales en el ambiente y el comercio proveniente de medidas ambientales basadas en regulaciones y normas para los PMP.

4. *Uso de medidas comerciales para alcanzar objetivos ambientales.* Con la preparación de una tipología de medidas comerciales basadas en regulaciones y normas ambientales para los PMP se espera precisar aspectos referentes a:

- La motivación ambiental para aplicar medidas comerciales correspondientes a los PMP y a las normas sobre productos;
- La cobertura geográfica nacional, transfronterizas o mundial de los problemas ambientales por la aplicación de medidas comerciales, y
- La relación de las medidas comerciales con las legislaciones y acuerdos nacionales, regionales o mundiales.

5. *El análisis del ciclo de vida útil del producto.*<sup>13</sup> El objetivo es identificar medidas comerciales relacionadas con el ciclo útil del producto, particularmente el ecoetiquetado, ecoempaquetado y los programas de reciclado.

6. *Metodologías para realizar exámenes, revisiones y seguimientos de las políticas y acuerdos en materia de comercio y ambiente.* El trabajo se centra en la elaboración de criterios y metodologías para realizar exámenes comerciales, análisis y presentaciones de acuerdos y políticas ambientales, así como exámenes ecológicos, revisiones y seguimiento de acuerdos y políticas comerciales.

7. *Instrumentos económicos, comercio y subsidios*

<sup>13</sup> El análisis examina el efecto de un producto sobre el ambiente, desde el momento de la extracción de las materias primas que se requieren para elaborarlos hasta su desecho. El producto se analiza con el enfoque "de la cuna a la tumba", que comprende las etapas que van de la producción, el transporte y el uso hasta la eliminación, para evaluar las cantidades acumulativas de materiales, energía y contaminantes. El principal objetivo es evaluar las características ambientales positivas que presenta el producto en comparación con otros.

*ambientales.* En este renglón las tareas se enfocan en las repercusiones de los impuestos ambientales en el comercio.

8. *Políticas de ambiente, comercio e inversiones.* Con base en estudios empíricos sobre la relación entre las políticas ambientales y las tendencias de las inversiones internacionales, se examina el vínculo entre las regulaciones ambientales, la relocalización industrial y las políticas comerciales.

9. *Solución de diferencias.* En este campo la tarea principal es elaborar análisis comparativos de las disposiciones y procedimientos para la solución de diferencias, actualmente en vigor o que se planea incorporar en acuerdos ambientales bilaterales, regionales o multilaterales.

#### GATT

Ante las diferencias en los estándares técnicos y las reglas nacionales, el GATT se limita a demandar que se apliquen por igual a los productos nacionales y a los importados de países miembros.<sup>14</sup> A pesar del desacuerdo de algunos grupos ambientalistas con los requisitos establecidos en los artículos I y III del GATT, éstos no resultan onerosos desde el punto de vista ambiental. En todo caso, representan principios de eficiencia que ayudan a establecer garantías contra la aplicación abusiva de los argumentos ambientales con fines proteccionistas.

El Artículo XX del GATT (excepciones generales) permite que los países apliquen restricciones comerciales en ciertas circunstancias, siempre que "no sea en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario e injustificable entre los países [...] o una restricción encubierta al comercio internacional". Las disposiciones del Artículo XX.b (medidas necesarias para proteger la salud y la vida de personas, animales o cuidar los vegetales), XX.g (para conservar los recursos naturales agotables) y XX.h (cumplimiento de obligaciones intergubernamental sobre productos básicos), son muy importantes en el debate sobre el ambiente. Es claro que las condiciones previstas en dicho artículo buscan proporcionar un marco equilibrado para atender las necesidades de protección ambiental.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Tanto el artículo primero, correspondiente a la "cláusula de la nación más favorecida", como el artículo tercero, referente al "trato nacional", establecen el principio de "no discriminación".

<sup>15</sup> SELA, *op. cit.*, pp. 34-37.

Cabe destacar que en el Código del GATT de Obstáculos Técnicos al Comercio se establecen disciplinas para evitar que las normas internas constituyan restricciones innecesarias al comercio. Sin embargo, no se fijan criterios para juzgar las políticas ambientales de los países o para medir los beneficios de una norma ambiental en relación con sus efectos negativos en el comercio.

En el nuevo Acuerdo Multilateral sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, aprobado como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay, se establecen disciplinas para el uso de normas obligatorias y no obligatorias que tengan por objeto proteger la salud, la vida de las personas, animales, preservar los vegetales, así como proteger el medio ambiente, siempre que no causen obstáculos al comercio. En su anexo este acuerdo define el reglamento técnico (norma obligatoria) como un documento en el que se establecen las características de un producto o de los procesos y métodos de producción en ellas relacionados y comprende prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción.

Lo anterior significa que un país podrá usar normas obligatorias que involucren a los PMP, solamente cuando su efecto se encuentre contenido y pueda verificarse, en las características físicas de los productos. En cuanto a las normas no obligatorias, éstas se aplican a los PMP relacionados o no con las características de los productos. En el GATT se anexó otro código de conducta el establecimiento de normas por organismos especializados abierto a la aceptación de las instituciones públicas y privadas.

El Acta Final de la Ronda Uruguay también contiene el acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias con el fin de armonizar éstas lo más posible. Incluye todas las leyes, decretos, reglamentos, prescripciones y procedimientos pertinentes, con inclusión de criterios relativos al producto final; procesos y métodos de producción; procedimientos de prueba, inspección y certificación. Estas medidas no deben constituir un medio de discriminación arbitrario e injustificable entre países o que signifique una restricción encubierta del comercio internacional.

Dicho acuerdo permite la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, incluyendo las relacionadas con procesos y métodos de producción, siempre y cuando el efecto de los PMP se resienta en el país

receptor, mismo que aplica la medida. Contrariamente al acuerdo de obstáculos técnicos al comercio, el acuerdo de medidas sanitarias y fitosanitarias incluye la aplicación de medidas relacionadas con PMP de cualquier tipo, es decir, no limita su cobertura a los PMP relacionados con las características físicas de los productos. Además, las medidas sanitarias y fitosanitarias no podrán aplicarse para la protección del medio ambiente.

El Grupo de Trabajo sobre Medidas Ambientales y Comercio Internacional del GATT<sup>16</sup> no discute todavía la armonización de estándares ambientales. El grupo ha centrado su atención en el análisis de las obligaciones del GATT aplicables únicamente a las medidas con un efecto comercial muy importante.

El Grupo examina con mayor detalle las repercusiones de las medidas establecidas en los acuerdos ambientales multilaterales para determinar si es legítimo el uso de medidas comerciales para alcanzar los objetivos ambientales previstos en las legislaciones nacionales o en los acuerdos multilaterales. Otros conceptos que se discuten son la transparencia multilateral de los reglamentos nacionales para proteger el ambiente, los requisitos de empaque y embalaje,<sup>17</sup> los de marcas y etiquetado,<sup>18</sup> y el ecoetiquetado.<sup>19</sup>

Varios países desarrollados presionan para que el Grupo empiece a discutir "aspectos no considerados" de la Agenda 21 (parte de los resultados de la UNCED). Los temas propuestos son: 1) "ecodumping";<sup>20</sup> 2) so-

<sup>16</sup> Creado en 1971, este grupo de trabajo no se reunió en 20 años, lo hizo en 1992 ante las hondas dificultades surgidas en torno de la protección comercial y el desarrollo económico sostenible.

<sup>17</sup> Normas y regulaciones concernientes a los materiales de empaque para transportar o contener un producto, cuyo propósito principal es minimizar los problemas de desechos, pero que entrañan ciertos aspectos proteccionistas.

<sup>18</sup> Datos que se exige incluir en la marca o etiqueta de un producto para información de los consumidores. Por ejemplo, Costa Rica establece este tipo de regulaciones para asbestos en polvo y otras sustancias industriales tóxicas.

<sup>19</sup> Adopción voluntaria de etiquetas ambientales por un organismo estatal o patrocinado por el sector privado, con el fin de informar a los consumidores de que un producto con tal etiqueta es menor dañino al ambiente que otros de la misma categoría. En Corea del Sur, por ejemplo, se otorgan al papel reciclado.

<sup>20</sup> Concepto acuñado por países desarrollados, los cuales consideran que las industrias o los países que utilizan procesos productivos contaminantes y no medidas de protección ambiental, incurren en prácticas desleales pues tienen menores costos a expensas del ambiente y se justifica aplicar impuestos *antidumping* a los productos respectivos.

lución de diferencias; 3) internalización de costos ambientales;<sup>21</sup> 4) extraterritorialidad,<sup>22</sup> y 5) servicios relacionados con el ambiente, entre ellos los de energía, transporte, y los relacionados con derechos de propiedad intelectual (como los derechos de recursos genéticos de animales y plantas, etc.).<sup>23</sup>

En junio de 1993 la Secretaría del GATT informó a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de la ONU que el Grupo de Medidas Ambientales y el Comercio Internacional fomentaría el apoyo mutuo entre las políticas comerciales y las ambientales. Habida cuenta de que el capítulo segundo de la Agenda 21 se refiere a la aceleración del desarrollo sostenible, así como los objetivos gubernamentales en el punto 2.21 (sobre todo el de aclarar la función del GATT, la UNCTAD y otras organizaciones internacionales en lo que respecta a asuntos relacionados con el comercio y el ambiente), en julio de 1993 el Grupo inició sus deliberaciones en torno a estos temas.

#### UNCTAD

La Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD elabora estudios de apoyo para las deliberaciones de sus sesiones ordinarias, en particular sobre las tendencias del comercio y el ambiente en el marco de la cooperación internacional. La investigación se ha orientado a temas como la cooperación internacional sobre normas ecológicas, las repercusiones de los aspectos ambientales en el comercio y la competitividad internacional y el efecto de la internalización de los costos externos sobre el desarrollo sostenible.

En algunos estudios la UNCTAD señala que la armonización de los estándares y las regulaciones de productos ambientales es deseable desde el punto de vista de la transparencia comercial. También se considera que puede haber razones legítimas, en ciertas condi-

ciones, para desviaciones de los estándares internacionales.<sup>24</sup>

Es necesario que países geográficamente distintos o con niveles diferentes de desarrollo determinen de manera conjunta las normas ambientales internacionales. En los esfuerzos de armonización la ISO puede ser un foro útil en aspectos como el ecoetiquetado, el ecoempaquetado y los análisis del ciclo de vida del producto. Si la armonización no es viable, el mutuo reconocimiento de estándares y el desarrollo de pautas comparables ofrece prometedoras perspectivas.

La UNCTAD apunta que la comunidad internacional puede considerar provechoso armonizar las bases ambientales y científicas para que las naciones fijen sus propios estándares, en lugar de armonizarlos. Entre las regulaciones cabe distinguir las que determinan el grado permitible de riesgos ambientales (como los residuos de plaguicidas en los alimentos) y las que establecen el procedimiento para el cálculo de riesgo (pruebas, presentación de datos y otros mecanismos).

Otros análisis señalan que los países pueden aceptar distintos niveles de riesgo, pero también considerar útil la concertación de métodos internacionales de cálculo de riesgos para reducir los costos del productor y los comerciantes.

El logro de un desarrollo sostenible requiere políticas encaminadas a promover la equidad interna y un reconocimiento mayor del valor del ambiente. Gran parte de la mala gestión del ambiente, señala la UNCTAD, se debe a las distorsiones de las políticas gubernamentales que implican una intervención en los mercados existentes con consecuencias ecológicas desfavorables, o que dejan de establecer las condiciones necesarias para que los productores o consumidores tomen debidamente en cuenta la totalidad de los costos de la utilización de los recursos en sus procesos de toma de decisiones. La internacionalización de los costos ambientales es una elección válida en el plano de la política encaminada a remediar esas carencias y crear así las condiciones para un desarrollo sostenible.

En la elección de la combinación política acertada de los instrumentos de internalización, que se deberían de tomar en cuenta destaca: 1) su eficacia ecológica; 2) su eficiencia en el logro de los objeti-

<sup>21</sup> Los expertos en comercio y ambiente concuerdan en la necesidad y conveniencia de internalizar los factores externos, como *clave* para conciliación las políticas ambientales y las comerciales. La externalidad como factor surge porque el acceso a un recurso o bien no está limitado de acuerdo con su valor de escasez. Por ejemplo, si los países en desarrollo consiguieran incluir en los precios de exportación los costos ambientales y el valor de los recursos en igual medida que los países desarrollados, los consumidores de éstos pagarían una parte mayor de los costos ambientales asociados con sus modelos de consumo.

<sup>22</sup> Intento de algunos países de extender su jurisdicción sobre las prioridades ambientales de otras naciones.

<sup>23</sup> Estas posiciones apuntan a la promoción de cambios en el GATT para cubrir tales áreas. La creación de un Comité sobre Comercio y Medio Ambiente será el primer paso.

<sup>24</sup> UNCTAD, "Tendencias en el campo...", *op. cit.*, pp. 31-35.

vos; 3) sus consecuencias para la equidad; 4) su aceptabilidad política; y 5) su flexibilidad para adaptarse a los cambios. En cuanto a su aplicación, debería adoptarse un enfoque pragmático y flexible, en particular para evitar los cambios drásticos y las perturbaciones políticas. Además, se precisa prestar asistencia a los países en desarrollo con objeto de facilitarles los nuevos bienes de equipo y los conocimientos técnicos que necesitan para la adopción de técnicas ecológicas menos dañinas.

### **Las sanciones comerciales con fines ambientales**

En los foros internacionales se debate ampliamente si es legítimo, y en qué circunstancias usar medidas comerciales como un medio para lograr objetivos de política ambiental. Es importante distinguir al menos tres situaciones en que tales medidas pueden utilizarse: 1) como medio de persuasión para que otros gobiernos cambien su política ambiental; 2) como instrumento para asegurar el cumplimiento de medidas ambientales nacionales, y 3) como garantía de observancia de acuerdos ambientales internacionales.

#### *Medidas comerciales como instrumento de persuasión*

Se puede presionar a un país con las medidas comerciales para que modifique su política ambiental o participe en un acuerdo ecológico internacional. Un país las puede también aplicar unilateralmente para imponer sus reglas ambientales a otras naciones. Por lo general, las medidas de persuasión tienen un carácter más bien punitivo.

La discriminación es inherente a las restricciones comerciales adoptadas para que otros países adopten determinadas políticas ambientales. Existen varios ejemplos de acuerdos internacionales que prevén sanciones comerciales discriminatorias contra países no participantes. Sobresale el Protocolo de Montreal sobre sustancias destructoras de la capa de ozono, así como la Convención de Basilea para el control de movimientos transfronterizos de desechos tóxicos.

El Protocolo de Montreal prohíbe el intercambio de productos que contengan clorofluorocarbonos (CFC) con países no signatarios o que se fabriquen con procesos que los usen; su objetivo es impedir

que las industrias que usan clorofluorocarbonos se trasladen a países no signatarios del protocolo. En la Convención de Basilea las naciones participantes se comprometen a proscribir el comercio de desechos tóxicos con países que no forman parte de ella. Una duda legítima que se plantea en ambos casos es si las medidas no comerciales discriminatorias son imprescindibles para lograr los objetivos ambientales o si buscan presionar a los países para que firmen dichos instrumentos.

#### *Medidas comerciales para el cumplimiento de normas nacionales*

Hay consenso en que cada país tiene el derecho de definir y hacer respetar las normas ambientales en su territorio; también en que a veces será necesario, para asegurar su cumplimiento, el uso de medidas comerciales. En el caso de las importaciones, se permite restringirlas cuando no cumplan con las normas establecidas.

#### GATT

El GATT reconoce que el uso de las restricciones a las importaciones es legítimo cuando un país desea hacer cumplir en su territorio las normas ambientales. El Código de Obstáculos Técnicos al Comercio prevé reglas y procedimientos para establecer esas normas y evitar que actúen como barreras injustificadas al comercio.

Las dificultades surgen cuando las normas ambientales de un país no se limitan a los productos, sino también consideran los PMP. En este caso, las medidas comerciales buscarían imponer a los productores extranjeros procesos uniformes, por lo cual tales medidas adquirirían un carácter extraterritorial. Aunque en teoría la diferencia entre las normas para productos y para procesos productivos parece clara, en la práctica no lo es tanto y pueden surgir conflictos comerciales. Un ejemplo son las restricciones que la Unión Europea aplicó a las importaciones de carne de res de Estados Unidos, con el argumento de que se aplicaban a los animales ciertas hormonas peligrosas para la salud humana).<sup>25</sup>

<sup>25</sup> El problema radica en saber en qué medida se debe permitir que los países restrinjan la importación de productos por la manera en que se obtuvieron desde el punto de vista ambiental. Esta pregunta se refiere a los PMP, y es pertinente también en el caso de la controversia entre Estados Unidos y México sobre la pesca del atún y los delfines.

Aunque el GATT no previó el uso de medidas comerciales para garantizar el cumplimiento de las normas relativas a los PMP, en la Ronda Uruguay y se extendió la cobertura del Código de Obstáculos Técnicos al Comercio para incluir a los PMP. La aplicación de sanciones comerciales para obligar a un país a que adopte determinados métodos de producción es un tema controversial. Es necesario definir una justificación científica que invalide los argumentos con supuestas bases técnicas; también habrá que adoptar medidas más estrictas que las internacionales, así como criterios científicos acordados internacionalmente para identificar las normas necesarias para proteger la salud humana y el ambiente y diferenciarlas, así, de las establecidas con fines proteccionistas.

#### *Medidas comerciales para el cumplimiento de acuerdos ambientales internacionales*

Para garantizar el cumplimiento de la mayoría de los acuerdos internacionales se requieren mecanismos de presión ya sea en la forma de sanciones o de medidas de represalia. En el caso de los convenios ambientales, por ejemplo, es frecuente el uso de las sanciones económicas y comerciales.

Conviene distinguir entre las sanciones comerciales empleadas para asegurar la observancia de un acuerdo internacional y las que buscan presionar a un país para que modifique su conducta ambiental. En este último caso se trata de medidas unilaterales y, cuando se aplican de manera extraterritorial, resultan inaceptables por la mayoría de los países. En cambio, las medidas comerciales que prueban las partes en un acuerdo mundial normalmente se consideran legítimas, aún cuando se apliquen extraterritorialmente. Al respecto, se ha argumentado que si existe un compromiso internacional previo de adoptar ciertos objetivos ambientales, la amenaza de aplicar sanciones comerciales no sólo se justifica sino que es uno de los medios más eficaces para alcanzar las metas previstas.

Una de las tareas en puerta, sin embargo, es determinar si la amenaza de sanciones comerciales representa un instrumento útil para que un acuerdo se cumpla. En teoría, si la amenaza es creíble y suficientemente severa persuadirá a los países participantes para que asuman sus obligaciones; además, se presume que ellos aceptaron los compromisos de

manera voluntaria. En la práctica, empero, es posible que algunos países se consideren presionados a participar en un acuerdo sin tener los medios para cumplir las obligaciones respectivas; en tal situación, la eficacia de las sanciones comerciales es más que incierta.

Otra interrogante se refiere a la eficacia de las medidas comerciales para lograr los objetivos ambientales propuestos, es decir, si es funcionalmente necesario para alcanzar el propósito del acuerdo internacional correspondiente. En algunos casos, resulta obvia la necesidad de una medida comercial, como ocurre con la Convención de Basilea para el comercio de desechos tóxicos. En otros casos, las medidas comerciales no sólo son ineficientes sino que pueden resultar contraproducentes para el objetivo ambiental deseado. Por ejemplo el embargo sobre el comercio de marfil, previsto por la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies en Peligro de Extinción, propició ganancias que suscitaron una mayor matanza de elefantes de África.

Sólo en ciertas ocasiones, en suma, puede justificarse la adopción de medidas comerciales, consideradas instrumentos eficaces para lograr los objetivos de política industrial sólo cuando son indispensables para el funcionamiento de un acuerdo internacional. Cuando el intercambio no es la causa directa de un problema ambiental, las medidas comerciales sólo constituyen intervenciones indirectas e inciertas, o bien, la manifestación del poder de uno o varios países para imponer sus prioridades ambientales a otras naciones.

#### **Criterios para medidas comerciales con fines ambientales**

En los casos en que se atribuya al comercio un efecto negativo en el ambiente, y por tanto se considera necesario recurrir a las restricciones comerciales, se presenta el problema de determinar en que condiciones se pueden aplicar, sin caer en el abuso de que se utilicen con fines proteccionistas.

Tal tema se discute en varios foros internacionales, principalmente en la OCDE, el GATT y la UNCTAD donde se analizan los efectos comerciales de las políticas ambientales. Del debate han surgido algunos criterios para establecer condiciones estrictas que el uso de las medidas comerciales con objetivos am-

bientales y garantizar, al mismo tiempo, principios fundamentalmente del libre comercio. Entre estos criterios destacan los siguientes:

1. *Complementaridad*, para asegurar que la medida comercial sea congruente con un propósito ambiental legítimo y se acompañe de restricciones pertinentes en la producción y el consumo internos.
2. *Necesidad*, principio relacionado con la eficacia de la medida para alcanzar el objetivo ambiental; se debe demostrar que es la que distorsiona menos el comercio y no existen otras opciones más apropiadas, así como el sustento científico con respecto al problema ambiental que se enfrenta.
3. *Transparencia* al aplicar las medidas los procedimientos usuales de notificación del GATT y la representación adecuada de los diversos intereses. Sin embargo, resulta indispensable analizar si la medida tiene efectos importantes en el comercio para poder determinar qué mecanismos de transparencia son aplicables.
4. *Proporcionalidad*, referente a los alcances de la medida con respecto a la magnitud del problema ambiental y su relación con el comercio.
5. *Finalidad principal*, identificada con la razón básica de la medida aplicada.
6. *Especificidad*, derivada de las características concretas de las medidas y su aplicación para cumplir con el objetivo ambiental.
7. *No discriminación*, criterio básico en la aplicación de normas, medidas y procedimientos que existen o se acuerden en la relación comercio-ambiente.
8. *Desarrollo sostenible*, concepto que encierra la importancia de lograr el progreso social, económico e industrial sin sacrificar los recursos naturales, es decir, sin cancelar la posibilidad de aprovecharlos y reutilizarlos en distintas prácticas productivas o satisfacer necesidades como la vivienda. No obstante, es menester la aplicación práctica de ese concepto en un futuro acuerdo multilateral sobre comercio y ambiente.
9. *Solución de diferencias*, toda vez que los procedimientos respectivos previstos en acuer-

dos internacionales sobre ambiente tienden a ser escasos y de carácter general. Las partes deben llegar a un acuerdo sobre el foro adecuado para resolver discrepancias.

### Consideraciones finales

En la interrelación comercio-medio ambiente, es importante estudiar el concepto de desarrollo sostenible, pero tomando en cuenta las diferencias entre los países avanzados y las naciones en desarrollo. Mientras los problemas de los primeros se vinculan con los altos niveles de consumo, las segundas padecen pobreza y falta de recursos. Tanto unos países como otros, sin embargo, necesitan replantear sus modelos de desarrollo para que sean afines con la protección de los recursos naturales, sin restringir el comercio.

Una de las tareas cruciales próximas será establecer negociaciones globales, con el consenso previo de los países miembros de la OMC, para crear un marco multilateral que favorezca la distribución óptima tanto de la producción como de las exportaciones mundiales y proteja el ambiente, sin afectar el comercio. Ello permitiría que en las estrategias económicas se considere debidamente la relación del comercio exterior y las políticas respectivas con la búsqueda del desarrollo sustentable. En ese marco tendrían un papel importante los conceptos de normalización y las sanciones comerciales.

El objetivo primordial de las medidas ambientales, con miras a lograr un comercio internacional más libre, es la armonización o compatibilidad de estándares y normas técnicas ecológicas.

Las medidas ambientales para los problemas regionales deben tener una identidad mínima, en tanto que ciertos países podrían adoptar regulaciones ambientales más rigurosas, de acuerdo con su situación ambiental específica.

Algunos problemas ambientales se pueden evitar con la armonización de métodos para evaluar riesgos y con el reconocimiento mutuo de diferentes esquemas de procedimientos de prueba, certificación, empaquetado y etiquetado, para garantizar que no se discriminen ciertas importaciones de manera encubierta.

Todavía son débiles los argumentos económicos y ambientales a favor de la armonización, pero en

las futuras negociaciones este concepto deberá ser el principio para ajustar los estándares ambientales de las naciones.

Sólo ciertas ocasiones puede justificarse la adopción de sanciones comerciales. Por lo general éstas constituyen instrumentos ineficaces para lograr los objetivos de política ambiental, a menos que sean indispensables para el funcionamiento de un acuerdo internacional.

Cuando el comercio no es el responsable directo de un problema ambiental, las sanciones en ese campo sólo representan intervenciones erráticas, o bien el poder de uno o varios países para imponer sus prioridades ambientales a otros. Vale señalar que en el Acuerdo de Cooperación Ambiental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) figuran puntos interesantes que pueden servir como elementos para incluir ese tipo de sanciones en un futuro acuerdo multilateral.

Las crecientes preocupaciones ambientales de los gobiernos y de las nuevas organizaciones no gubernamentales (ONG)<sup>26</sup> deberán tener un peso muy importante en las negociaciones sobre comercio-ambiente. Parece claro que los grupos ecológicos continuarán presionando para que la política comercial se vuelva "verde" y, con el éxito del TLC y la Ronda Uruguay,<sup>27</sup> el medio ambiente ocupará un lugar muy importante en las futuras negociaciones de la OMC.

Como resultado de las preocupaciones ambientales se promueve cada vez más el empleo de materiales y equipos anticontaminantes seguros. No es difícil prever cambios estructurales en la industria, aunque ya muchas empresas, principalmente de los países desarrollados, participan o se preparan para hacerlo en el floreciente mercado ambientalista.

A manera de conclusión, se propone la siguiente agenda para abordar el tema de comercio y el ambiente, en una próxima ronda de negociaciones multilaterales, sin dejar de señalar la importancia de crear un Grupo Intesecretarial gubernamental para que ana-

<sup>26</sup> Las ONGs aparecen como uno de los nuevos movimientos sociales. Se diferencian de otros por sus estrategias de acción, ya que se sustentan en principios de autonomía, autogestión y autodeterminación para promover una democracia participativa y un desarrollo descentralizado. Uno de sus empeños básicos es, desde luego, la protección integral del ambiente.

<sup>27</sup> Los resultados de la Ronda Uruguay del GATT pueden contribuir, por vía de la liberalización comercial, a disminuir el proteccionismo, establecer reglas internacionales eficaces y propiciar un uso más eficiente de los recursos nacionales para proteger el ambiente.

lice la problemática comercio ambiente y elabore propuestas para la participación de México en los foros internacionales aquí mencionados, principalmente en el GATT/OMC.

### Introducción y objetivos

#### I. Disposiciones comerciales de la OMC sobre el ambiente:

- 1.1. Productos
  - 1.1.1. Inserción del concepto "ambiente" en el artículo xx
  - 1.1.2. Interpretación colectiva (significado)
  - 1.1.3. Cláusula de prelación
  - 1.1.4. Procedimiento de exención
  - 1.1.5. Mecanismo de aprobación por los signatarios
  - 1.1.6. Desplazamiento de la carga de la prueba
  - 1.1.7. Mantenimiento del *status quo*
- 1.2. Servicios
  - 1.2.1. Examen del artículo XIV y su relación con el ambiente
  - 1.2.2. La cuestión del desarrollo sostenible
- 1.3. Propiedad intelectual
  - 1.3.1. Patentes, marcas, derechos de autor, etc.

#### II. Disposiciones comerciales contenidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente

- II.1. El criterio discriminación-necesidad
- II.2. El criterio de la finalidad principal
- II.3. Otros criterios
- II.4. Necesidad de una medida comercial
- II.5. Procesos y Métodos de Producción (PMP)

#### III. Ciclo de vida útil del producto

- IV. Internalización de costos ambientales
  - IV.1. Principios básicos
  - IV.2. Determinación de precios de los recursos
  - IV.3. Instrumentos de internalización
  - IV.4. La cooperación internacional

#### V. Definición de criterios para un acuerdo internacional sobre el ambiente

- V.1. Marco, consulta y adhesión
- V.2. Alcance geográfico
- V.3. Nivel de participación
- V.4. Especificidad y transparencia

## VI. Uso de medidas comerciales para alcanzar objetivos ambientales

- VI.1. En escala nacional
- VI.2. En escala regional
- VI.3. En escena mundial

## VII. Normas ambientales para productos

- VII.1. Comercio y competitividad
- VII.2. Etiquetado ecológico
- VII.3. Envase y embalaje
- VII.4. Otras

## VIII. Normas ambientales para procesos

- VIII.1. Extraterritorialidad (medidas unilaterales)

## IX. Armonización o compatibilidad de normas sobre productos

## X. Armonización o compatibilidad de normas sobre procesos

## XI. Instrumentos económicos y subsidios ambientales

- XI.1. Impuestos ambientales

## XII. Sanciones comerciales

## XIII. Solución de diferencias

- XIV.1. Participación de las ONG.

---

**Abstracts**

Roberto Corona examina la relación comercio-medio ambiente, en especial los aspectos relativos a la armonización y las sanciones comerciales desde una perspectiva multilateral; en su artículo concluye que es necesario que el foro de la naciente Organización Mundial de Comercio (OMC) establezca un acuerdo multilateral que contribuya a una distribución óptima de la producción y las exportaciones mundiales, y que además proteja el entorno ambiental sin restringir el comercio internacional.

This essay examines the relationship between commerce and the environment, especially the aspects pertaining to the harmonizing and the trade sanctions from a multilateral approach. The author concludes that it is necessary that the upcoming World Trade Organization establishes a multilateral agreement which contributes for a better distribution of the goods and the world exports. This agreement must protect the environment without restricting the international trade.

Roberto Corona examine le rapport commerce-environnement, en particulier les aspects relatives à l'harmonisation et les sanctions commerciales d'une perspective multilatérale. Dans cet article Roberto Corona conclut qu'il est indispensable que le barreau de l'Organisation Mondiale de Commerce (OMC) établisse un accord multilatéral qui aide à la distribution de la production et des exportations mondiales, et que, en plus, protège l'environnement sans restreindre les échanges commerciaux.

# Viabilidad ecológica y la nueva geopolítica

Manuel R. Millor Mauri\*

## Política y ecología: la importancia de la ecología

¿Es la ecología parte integral de los procesos políticos? En años recientes, esta cuestión ha cobrado creciente importancia. Los promotores y detractores de la relación política-ecología ocupan un espacio cada vez más amplio en los medios de información y difusión. Esta atención se debe al preocupante deterioro del entorno físico. Paradójicamente, los opositores predominan: aquellos que subordinan los aspectos ecológicos a un lugar suplementario del quehacer político. ¿Por qué sucede esto?

La causa se encuentra en el meollo mismo de la razón de ser de la política: la lucha por el poder. Por ser un tema al parecer de corto plazo, no prioritario como parecen ser el crecimiento económico, las demandas sociales y la creación de empleos, y de carácter global, *i.e.* sin la promoción particular de grupos de presión o interés predominantes, la ecología recibe un tratamiento displicente y retórico. No parece ser un punto crítico, determinante de la lucha por el poder, al menos por ahora.

De esta manera, la ecología carece de espacios definidos de manifestación política en el concierto actual de "fuerzas vivas", en la mayoría de los casos. Los Partidos Verdes originan risa o burlas, o cuando más, atención transitoria. Y otros grupos o partidos políticos manejan y tratan de apropiarse, alternativamente, de sus demandas. La política, preocupada

\* Profesor de tiempo completo de la Coordinación de Relaciones Internacionales de la FCPYS, UNAM.

por definición del tiempo presente, o a corto plazo, se rehusa a incorporar planteamientos que se ocupan del "bienestar común" (y no de algunos de sus términos específicos), de medidas colectivas urgentes (la antítesis de la lógica de la lucha por el poder).

Pero el hecho es que, más allá de las percepciones manipuladas o distorsionadas, la ecología constituye, cada vez más, un elemento integral del ámbito político, aunque lo niegan con una miopía obsesiva los encargados de la toma de decisiones. La ecología, la conservación del medio natural, representa, y determinará en forma perentoria, los límites de la acción política. Y en la medida en que no se reconozca, o se posponga, su relevancia para los procesos políticos, se incrementará su potencial catalizador del desarrollo, para bien o para mal.

Por una parte, una definición incluyente, integral, del proceso de desarrollo, debe por necesidad incluir a la ecología como uno de sus cinco elementos totales: desarrollo político, económico, social, cultural-ideológico, y ecológico. Si alguno de estos falta, se cancela el desarrollo, se trata tan sólo de una distorsión del mismo. Y todo apunta, a mediano y largo plazo, a escenarios en los cuales la ecología será el factor crítico de la ecuación del desarrollo.

Más importante aún, si no prevalece un mejoramiento, o al menos una estabilidad, de las condiciones ecológicas, cualquier ruta hacia el desarrollo, sea cual fuere la ideología que la sustenta, se convierte en un callejón sin salida: el crecimiento económico se desvanece, el progreso social se estanca, la idoneidad cultural se trastoca en caldo de cultivo de con-

flictos, y la política desemboca en soluciones estrictamente de fuerza, o en la anarquía.

Resulta obvio que la política debe desenvolverse en un medio físico limitado de por sí: un entorno de abundancia o escasez de oportunidades o de negación. Si este medio o entorno se deteriora irreversiblemente, o desaparece, ¿en qué queda la acción política? Desprovista de su sustento esencial, *i.e.* un territorio propicio o al menos viable para sostener una población en condiciones favorables para la vida en comunidad, y para posibilitar la organización y el funcionamiento de la sociedad en su conjunto, la política sencillamente deja de existir: la lucha por el poder cede lugar a la lucha por la supervivencia. Los países del Sub-Sahara, en África, son ejemplos extremos, pero indicadores precisos, de una situación que podría generalizarse; el concepto de Estado-nación pierde todo sentido ante la falta de viabilidad ecológica.

La ecología otorga a la política su verdadera dimensión y su capacidad operativa: amplia, estrecha, o nula. La plenitud ecológica significa una multitud de opciones para la acción política: modelos de gobierno, organización e ideología que cubren todo el espectro político. Y encierra el embrión de la pluralidad y la democracia, por tenue que sea la expectativa de su realización. Por el contrario, la depredación, el colapso ecológico, es receta segura para el autoritarismo, el totalitarismo, o el caos.

### La devastación del medio natural

El ataque devastador del *homo sapiens* contra la naturaleza continúa a un ritmo desenfrenado. Es posible que ya sea demasiado tarde. El comportamiento del ser humano, agresivo, depredador, parece conducirlo al inexorable fin de la especie. El mal llamado "progreso" podría acabar, en breve, con la vida en el planeta. Primero, al aniquilar todas las especies animales que nos acompañan, excepto las de cría y mascotas, y convertir en erial los bosques y praderas. Después, al desaparecer el hombre, ahogado en sus propios desperdicios, los insectos heredarán el planeta. Esto no es ciencia ficción, sino una realidad posible, e incluso probable, para el siglo XXI.

Las agresiones contra el medio natural son innumerables: la contaminación de tierra, aire y mar, el agotamiento del agua dulce, la tala indiscriminada

de los bosques, la desertificación acelerada, son sólo algunas de las más importantes. Pero el elemento total de efecto multiplicador es la explosión demográfica.

Tan sólo en la actual década, la población mundial aumentará en mil millones, de 5 300 a 6 300 millones de nuevos seres humanos, el incremento demográfico más abrupto en la historia de la humanidad. Entre 1968, cuando había 3 500 millones, y la actualidad, se ha agregado más gente a la raza humana, de la que existía en 1918, a fines de la Primera Guerra Mundial. Según informes de la Organización de las Naciones Unidas, cada segundo nacen más de tres personas en todo el mundo, es decir, 250 000 al día, y casi 100 millones al año. De acuerdo con el Fondo de la ONU para la Población, casi 90 por ciento del crecimiento de la población ocurrirá en los países subdesarrollados, y el mayor incremento se registrará en los países más pobres.

A pesar de esta escalofriante realidad, o amenaza a la degradación y supervivencia de la especie, a lo que significa en términos morales, sociales y de desintegración familiar, ciertos círculos conservadores y la iglesia, se oponen tercamente a cualquier tipo de control o planeación demográficos.

El desastre demográfico y su secuela ecológica, con todas sus implicaciones, están ya a la vista. Nadie puede decir con certeza cuál es la "frontera demográfica", *i.e.* el umbral de la catástrofe, del planeta Tierra, pero mucho antes de llegar a los límites "soportables" por la naturaleza, la vida se convertirá en una pesadilla, tal como ya lo es para miles de millones de personas que viven en abyecta pobreza. Como plantea Fernando Cesarman, el planeta "carece de la capacidad para sostener aun a 6 000 millones de consumidores verdaderamente destructivos".

El efecto negativo de la explosión demográfica es multifacético: un abismo entre Norte y Sur, y dentro de los diversos países, un deterioro acelerado de los ecosistemas, deforestación, desertificación, reducción de la capa de ozono, hacinamientos, problemas de salud y epidemias, y un recrudescimiento acelerado de la agresión inter e intra-específica.

Tal como argumenta Paul Ehrlich, de hecho, todo el mundo se encuentra ya sobrepoblado porque, a pesar de que miles de millones viven en extrema pobreza, el apetito voraz de los más favorecidos, apenas una quinta parte del total, devora los recursos renovables, y también el "capital acumulado a lo largo de diversas épocas geológicas": mantos acuíferos

subterráneos, una todavía notable biodiversidad genética de flora y fauna, el "humus" de los suelos agrícolas fértiles.

Las naciones industrializadas son los principales depredadores de recursos y causantes del recalentamiento de la atmósfera, *i.e.* el "efecto invernadero" y posiblemente el posterior anegamiento de parte de las tierras costeras, por el derretimiento de los casquetes polares. Las alteraciones del clima terrestre provocadas por este "efecto invernadero" podrían exterminar 50 especies animales y vegetales, por día, en los próximos 30 años, entre 1990 y 2020.

En sólo una cuestión de tiempo para que se agoten los sistemas ambientales y los recursos... ¿y después qué? De más está añadir que la carrera desenfrenada por el desarrollo por parte de los países más pobres es una falacia: en la medida en que países como China (1 200 millones) e India (casi 1 000 millones), incrementen su consumo de energía y recursos, se acelerará el recalentamiento de la atmósfera y la depredación ecológica, y se aproximará más el colapso del sistema global.

La enfermedad potencialmente letal, dice Ehrlich, es la expansión de la población humana y su economía, como gigantesca plaga que arrasa con la vida animal y la capa vegetal del planeta: el ecocidio.

### Implicaciones geopolíticas

El viejo concepto de teoría política de "espacio cerrado", útil para definir el exclusivismo y la soberanía del Estado-nación, quedó ya caduco. Las fronteras nacionales son hoy en día membranas porosas que coadyuvan al flujo de gente, mercancías e ideas. Pero el principio positivo de estos flujos de interacción e intercambio está siendo rebasado por fenómenos que llevan a un nivel crítico la capacidad de asimilación de las sociedades, y exacerban el conflicto.

Tradicionalmente, la geopolítica se nutre de insumos de la geografía, la historia, la cultura, la sociedad, la economía y, claro está, la política. Los conflictos y la competencia entre las naciones, las etnias, las razas, las religiones, se desencadenan en el vórtice de estos elementos altamente volátiles y disímiles. A ellos se debe incorporar ahora, definitivamente, la ecología. En la medida en que se comprometa la viabilidad ecológica del planeta, en grados diferentes por regiones, con diversas posibilidades de conten-

ción, esto alterará radical y constantemente el equilibrio de fuerzas a nivel internacional, y dará paso a intensos reacomodos geopolíticos.

Los reajustes y desplazamientos geopolíticos se orientarán en la dirección de las carencias, o reservas en su caso, de agua, alimentos y recursos, de presiones poblacionales y urbanas, de búsqueda de espacios vitales. Originarán corrientes migratorias gigantes y inexorables, comprometerán el orden y la estabilidad, intensificarán las rivalidades étnicas y religiosas, y traerán consigo una lucha generalizada, ahora por la supervivencia. Este esquema, una vez más, es preámbulo de soluciones autoritarias y de fuerza. En el proceso, disminuirán radicalmente las expectativas de ordenamientos democráticos y plurales.

Abundan los ejemplos de preocupación geopolítica por la soberanía de los recursos naturales. El gobierno de Canadá hace hincapié en la propiedad inalienable de sus reservas de agua dulce. En América Latina, en peligro de convertirse en depósito mundial de basura tóxica proveniente de naciones desarrrolladas, gobiernos como los de Perú, Chile, Argentina y Bolivia han debido rechazar ofertas tentadoras de contratos de desecho potencialmente lucrativas para sus economías agobiadas por el peso de la deuda externa. Con tan sólo un 6 por ciento de la superficie de selvas tropicales en el planeta (de 16 por ciento que existía a principios de siglo), las 8 naciones sudamericanas que comparten la extensa selva tropical del Amazonas subrayan que no se cederá la soberanía de la zona, y rechazan propuestas para poner este amenazado ecosistema bajo protección internacional; esto no impide, claro está, que a nivel nacional, como acontece en Brasil, se destruya la selva amazónica a un ritmo desenfrenado.

En la actualidad, más de una tercera parte de la superficie terrestre, *i.e.* 48 millones de kilómetros cuadrados, se encuentra en peligro de desertificación. El desierto es, claro está, la última e irreversible fase de degradación de la calidad de la tierra. Esto significa que casi mil millones de personas ven amenazada su forma de vida. En particular, este fenómeno afecta al África subsahariana, donde 65 millones de hectáreas de tierras productivas se han convertido en desierto en los últimos 50 años. Estimaciones de la ONU advierten que alrededor de 30 millones de personas en África podrían morir de hambre a corto plazo. Desde una perspectiva general, se prevé una enor-

me hambruna en diversos países del llamado Tercer Mundo, debido a estancamiento o declinación en niveles de producción de cosechas. La situación no es privativa del mundo subdesarrollado, ya que en extensas zonas agrícolas como las de Rusia, peligra la agricultura por cambios climatológicos.

La carencia de insumos esenciales, y la extrema pobreza de más de 1 100 millones de personas, podrían conducir a insurrecciones populares, desórdenes generalizados y presiones migratorias incontralables, que acrecentarían las rivalidades geopolíticas. La emigración podría convertirse en un tema crucial de fines de la presente década, como eje de políticas autoritarias y enfrentamientos entre naciones prósperas y pobres. En especial, los gobiernos y sociedades de Europa Occidental observan con creciente temor y xenofobia la amenaza de oleadas de "migrantes ambientales" provenientes del norte de África.

El elemento más trágico de la ecuación política-ecología es la carencia de acción política, con base en conocimientos constatados, para revertir, o al menos detener, la crisis ambiental. Se conocen, des-

de hace muchos años, las medidas necesarias para impedir el desastre ecológico y la subsiguiente inestabilidad geopolítica: estabilizar y reducir el rápido crecimiento demográfico, hasta llegar a una tasa de cero incremento poblacional; disminuir la producción industrial y desarrollar procesos y tecnologías que no pongan en peligro el medio ambiente; imponer pautas de consumo acordes con las posibilidades globales, en función de un desarrollo sostenible; establecer una política de reciclaje y conservación de recursos materiales, especialmente el agua y los alimentos, con límites estrictos a la contaminación; terminar con la destrucción irracional de bosques, cuencas hidrográficas y especies animales y vegetales, y detener el proceso de desertificación.

Estas representan algunas de las medidas urgentes que esperan la resolución de la esfera política, ya tardíamente. Se dice que la política es el arte de lo posible. Con respecto a la ecología, que ya comienza a decretar límites precisos a la capacidad de acción política, se trata de superar la retórica y el ilusionismo, en aras de la supervivencia colectiva.

### Abstracts

La ecología carece de espacios definidos de manifestación política en el concierto actual de "fuerzas vivas". Sin embargo, la ecología constituye, cada vez más, un elemento integral del ámbito político porque determinará, en un futuro cercano, los límites de la acción política. Manuel R. Millor centra su análisis en los efectos de la explosión demográfica para el siglo XXI.

The ecology lacks defined spaces where to express its political interests in the concurrent concert or "alive forces". Nevertheless, the ecology constitutes, more and more, an integral factor of the political field which will determine, in a short term, the limits of the political action. The author focuses his analysis in the effects of the demographic explosion at the end of the XX Century.

L'écologie n'a pas d'espaces définis de manifestation politique dans l'ordre actuel de "forces vivants". Néanmoins, l'écologie est de plus en plus un élément intégral du moyen politique parce qu'elle détermine, dans un futur proche, les limites de l'action politique. Manuel R. Millor centre cet analyse en les effets de l'explosion démographique vers le siècle XXI.

---

# Estrategia de México ante el desarrollo económico mundial en un mundo globalizado

Leandro Arellano\*

---

## Introducción

Es para mí un alto honor participar en este XIX Coloquio Internacional de Primavera, organizado por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. He de hablar sobre cómo nuestro país enfrenta los retos de la globalización. Iniciaré mi intervención bosquejando el entorno internacional prevaeciente, lo que México ha realizado en ese contexto y, finalmente, abordaré el punto central de mi exposición: "Estrategia de México ante el desarrollo económico mundial en un mundo globalizado", título y tema que los organizadores eligieron para esta ocasión y que, lo confieso, tuve algunas dificultades para entender.

## El entorno internacional

El filósofo Isaiah Berlin ha dicho que las generaciones futuras quizá recuerden y discutan de nuestro siglo sólo dos hechos: el avance de las ciencias y la revolución rusa. Son, en efecto, estos fenómenos los que han delineado más hondamente la faz del siglo XX.

El derrumbe del sistema comunista en la Unión Soviética no sólo ha alejado el peligro de una hecatombe nuclear, también detuvo uno de los mayores riesgos a la libertad humana. El avance de las cien-

cias nos ha dado la posibilidad de mirar en nuestras casas el derribamiento del Muro de Berlín; prolongan la vida humana y han abreviado significativamente los espacios.

Hoy, son lugar común las referencias a interdependencia, globalización y modernidad. Es probable que no obstante la perversión del lenguaje, todos aquí tengamos una idea próxima de lo que entendemos por esos vocablos. Sin embargo, un acercamiento más cuidadoso nos exige acotamientos. Lo que entendemos por globalización puede serlo, en el terreno económico pero no lo es en el estrictamente político. Sería el mismo caso respecto a la interdependencia.

## Globalización a interdependencia

La evolución económica más importante del fin de siglo es la globalización de la actividad económica de los mercados y, como resultado de lo anterior, la interdependencia creciente de las políticas económicas nacionales.

En los albores del siglo, al hablar de los mercados se refería uno normalmente a los mercados nacionales: el chino, el francés, etcétera y cada empresa, taller o artesanía, se asociaba a un país. Hoy se habla de mercados regionales, del europeo, del norteamericano, del asiático y las más de las veces del "mercado" mundial. Los mercados no se caracterizan más por las naciones de origen sino por las características de los productos, de la producción y de las tecnologías aplicadas en cada sector productivo. Así, el

\* Director General de Negociaciones Económicas Internacionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

mercado del pan es nacional, acaso regional, pero el de la aviación es global. Son la economía y los imperativos tecnológicos los que definen los mercados.

Cada nación tiene sus recursos, naturales y humanos, financieros, tecnológicos tanto en términos de fuerza de trabajo, de producción, como en términos de mercado, de consumo. Es para acceder a estos productos que las empresas se instalan en cada país. Esas empresas gozan de libertad y movilidad. Si las condiciones que las llevaron a instalarse cambian, se van hacia donde mejor les conviene.

Por otra parte, la interdependencia —esto es, la mutua dependencia— entre las naciones es cada vez mayor, se refleja en una nueva estructura multipolar donde las relaciones económicas se intensifican y se vuelven más complejas.

Los esfuerzos de integración en el mundo revelan, en gran parte, el reconocimiento de la interdependencia. No puede ya concebirse un desarrollo económico aislado del exterior. Según habría expresado recientemente el embajador de EUA en Bélgica, si en 1776 Estados Unidos América declaró su independencia, con las negociaciones del Tratado de Libre Comercio ha firmado su "Declaración de Interdependencia".

Asia, Norteamérica y Europa Occidental son las tres grandes áreas, no las únicas, en las que la integración avanza con mayor celeridad. El dinamismo y potencial de recursos del Pacífico asiático impactará de manera sobresaliente los modelos productivos del próximo siglo.

La meta de la unificación europea es más ambiciosa y, con tropiezos y zigzagueos, sigue adelante. Más allá del grado de integración económica que se alcance en la región, el saldo de lo hecho hasta ahora representa para la humanidad un consuelo. No podemos olvidar que las dos guerras mundiales allí se forjaron.

A los doce miembros de la Unión Europea pronto se unirán Austria, Noruega, Suecia y Finlandia. Es de preverse que esta unión se irá extendiendo como en círculos concéntricos hasta incluir a los países de la Europa Oriental.

En Norteamérica, se podría prever que el mercado creado por el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá se verá conectado paulatinamente a través de distintos acuerdos con países de Centro y Sudamérica y, quizá, a países como Israel o Nueva Zelanda, quienes han manifesta-

do abiertamente su intención de establecer acuerdos de libre comercio con nuestro país.

Al interior del Pacífico asiático, igual que en Sudamérica, existen otros procesos de integración con distintos niveles de avance. En todos los casos, la intención manifiesta es una mayor apertura y acceso a mercados.

Esa mayor integración por regiones, los llamados bloques comerciales, en ejercicio o en formación, han recibido críticas por el peligro que representan al excluir a otras naciones. Hay que establecer que estas exclusiones no son deliberadas, que los bloques son determinados por razones geográficas y que representan eslabones de una cadena que un día debe atarse.

Coincidente con estos fenómenos, han surgido otros menos espontáneos, digamos, más inducidos: la pauta en tela de juicio del concepto sobre la soberanía nacional y arrogación del derecho por parte del Consejo de Seguridad, para erigirse como guardián de la humanidad.

### El Norte y el Sur

Estos fenómenos nos plantean otros problemas y nos exigen la búsqueda de respuestas. Una nueva concepción y conformación del mundo ha surgido a raíz de los profundos cambios que hemos observado en los últimos años. El conflicto Este-Oeste y el dualismo Norte-Sur ya no constituyen un marco propio para comprender las nuevas tendencias en las relaciones internacionales. Países que antes se clasificaban como del Este hoy son del Sur y algunos del Sur se han convertido en países del Norte. En estos días estas clasificaciones requieren explicación.

El fin del comunismo ha obligado a los países a redefinir su participación en un mundo más interdependiente para poder beneficiarse de las nuevas oportunidades y contener los riesgos que se desprenden del cambio.

Al tiempo que el conflicto Este-Oeste se diluía, la tradicional división entre el Norte y el Sur adquiere un nuevo significado: el Sur, como categoría, precisa una revaloración. Los países en desarrollo no constituyen ya un bloque homogéneo. Las llamadas nuevas economías industrializadas aspiran a ser parte del llamado Norte, mientras que países del hasta hace poco Segundo Mundo han pasado a engrosar las filas del mundo en desarrollo.

En general, asiáticos y latinoamericanos tenemos hoy retos de desarrollo similares y problemas más o menos comunes. Retos y problemas que difieren considerablemente de los de África y de países del Primer Mundo. En efecto, las naciones avanzadas encaran estos días problemas fundamentales: formas inéditas de desempleo, nuevos modos de pobreza, desintegración social y los ya antiguos pero renovados de racismo y xenofobia.

La economía, ha pasado a ocupar actualmente un lugar prioritario en la agenda mundial. Las viejas rivalidades han sido sustituidas por otras más novedosas, más sutiles y, no por ello, menos peligrosas y amenazantes que una guerra nuclear. Estas amenazas son el posible desquebrajamiento de la economía mundial como resultado de eventuales guerras comerciales o peor aún, una mayor polarización entre ricos y pobres.

En los últimos años los países han seguido tendencias distintas para promover el crecimiento de sus economías. Por un lado, numerosos países en desarrollo iniciaron la apertura de sus mercados al exterior. Paralelamente a la apertura comercial, los gobiernos asumieron políticas enfocadas a impulsar la participación de la empresa privada en la economía, a replantear el papel del Estado en la economía y a reestructurar y modernizar el aparato productivo.

Pero no obstante la adopción de estas medidas, la mayoría de los países en desarrollo se enfrenta ahora a nuevas condiciones de los principales mercados internacionales en los que, paradójicamente, la tendencia ha sido hacia un creciente proteccionismo de un mercado nacional y mayor intervención estatal para la protección de numerosas industrias que, de manera muy subjetiva y a veces arbitraria, son considerados importantes o esenciales para el desarrollo económico.

Como ejemplo de ello basta citar la adopción reciente de medidas restrictivas del comercio en algunas naciones industrializadas, disfrazadas las más de las veces con argumentos en favor de la protección del medio ambiente y los derechos laborales.

Esta referencia nos acerca a lo que se ha llamado los nuevos temas de la agenda internacional. Son varios y no todos generalizados, pero podemos resumirlos en los que se refieren a la ecología y el medio ambiente; el crecimiento de la población; la pobreza y la desigualdad, y las migraciones.

¡Que siempre ha habido pobreza, qué duda cabe!

Pero la percepción sobre las causas subyacentes de la pobreza han sido revisadas en años recientes, tanto por gobiernos, estudiosos, sociedades y organismos internacionales. A nivel internacional, las Naciones Unidas y el Banco Mundial han identificado el problema y propuesto soluciones. En nuestra región, la CEPAL ha realizado un tesonero esfuerzo en este terreno. Y, *eureka*, todos han coincidido en que la pobreza no es castigo de Dios.

Grave riesgo le aguarda a la humanidad si no encuentra pronto respuestas radicales a la suerte de mil millones de seres humanos que viven en condiciones de pobreza extrema, esto es, que no cuentan con los elementos mínimos indispensables para su subsistencia.

Es claro que los problemas relativos al medio ambiente no tienen fronteras. El cambio climático, la preservación de la biodiversidad, la proliferación de desechos tóxicos, la contaminación del agua y el aire, son problemas comunes de la humanidad. Ciertamente, no todos contribuimos al deterioro ecológico, pero todos tenemos una responsabilidad para su solución. Son problemas de alcance global. Y aquí no hay que olvidar que el origen principal de los desequilibrios ecológicos y su virtual solución provienen de los que más tienen, de los que más contaminan y cuentan con mayores recursos para combatir el deterioro ecológico.

A pesar de los avances de la ciencia, la sombra de Malthus nos sigue rondando. El crecimiento de la población y la satisfacción de las necesidades para su subsistencia sin perjudicar la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus necesidades básicas, representa también un problema general. ¿qué y cómo producir para una población mundial de seis mil trescientos millones de habitantes para el año 2000?, ¿cómo distribuir más racionalmente un consumo hoy concentrado de un reducido número de países?, ¿cómo equilibrar, sin alterar los ecosistemas, a la población rural y urbana?

Todas estas interrogantes plantean, a su vez, nuevos dilemas como ¿qué hacer con el fenómeno de la migración? Empecemos por aclarar que la condición del migrante entraña una condición de desventaja, a veces de desamparo, en su sociedad. El que emigra lo hace por necesidad o deseo de buscar mejores condiciones de vida. Al mismo tiempo la migración internacional revela las asimetrías sobre el grado de desarrollo económico y social de los países de ori-

gen y regiones. Su solución implica la voluntad de los países de origen y de destino.

Existen otros fenómenos que sin tener un carácter estrictamente global sus efectos y consecuencias representan un peligro inminente para toda la humanidad: me refiero al narcotráfico y las pandemias.

Pero no todo es dilema o dificultades. Una de las aportaciones alentadoras de esta nueva situación es el progreso hacia una mayor democratización en la mayoría de los Estados. No sólo en los países de la Europa Oriental que abandonaron el socialismo, sino también en América Latina, Asia y África.

Otros conflictos que parecían permanentes y tuvieron grandes cuotas de sangre han alcanzado arreglos pacíficos; es el caso del fin del régimen de *apartheid* en Sudáfrica y la avenencia entre israelíes y palestinos, por citar sólo dos casos.

Otro factor que ha incidido positivamente como consecuencia del cambio, lo representa la movilidad y participación de la sociedad civil organizada en grupos, asociaciones, ONG's, etcétera. Su actuación, a veces controvertida, ha permitido una mayor atención de las sociedades al individuo, a la persona humana y su entorno inmediato.

### Tendencias de la economía mundial

Como resultado de la creciente interdependencia, el crecimiento económico ha pasado a depender cada vez más de la externalización de las actividades y los intercambios económicos. Esto lo evidencia el importante crecimiento de las actividades económicas transfronterizas.

Según estimaciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el volumen del comercio mundial se incrementó 67 por ciento durante la década de 1970 y 74 por ciento en la de 1980, mientras que la producción mundial aumentó en 48 por ciento y 34 por ciento respectivamente. Este crecimiento estuvo acompañado por un aumento en el número de países participantes en el comercio mundial.

El impresionante crecimiento de los intercambios a nivel mundial ha sido en buena medida propiciado por el importante incremento en los flujos de inversión extranjera y por la mayor participación de empresas transnacionales en el flujo de bienes y servicios a escala internacional.

En la década de los ochenta, los flujos de inversión extranjera directa aumentaron a un ritmo sin precedentes, duplicándose en los últimos diez años, hasta alcanzar la impresionante cifra de 2 billones de dólares en 1992. Este fenómeno obedeció a la necesidad de encontrar vías alternas que permitieran el desarrollo y crecimiento de las economías nacionales mediante la búsqueda de mercados alternos y del mejor posicionamiento de sus productos en el mercado mundial. Como resultado, el crecimiento de la inversión extranjera estuvo estrechamente vinculado al incremento de las actividades de las empresas transnacionales. Sólo en 1992 más de 170 mil empresas transnacionales generaron aproximadamente 5.5 billones por ventas.

Con todo, "Seguimos en la convencional bipolaridad productivismo-consumismo, que es la persistencia de la alineación y el camino hacia la sociedad ingobernable" ha dicho el maestro Ramón Tamames.

Ante este horizonte no ha de faltar quien, como yo, se pregunte ¿crecimiento para qué? Los esfuerzos en favor del crecimiento son justificables sólo como el camino hacia un desarrollo que cualitativa y cuantitativamente posibiliten que el ser humano progrese en lo económico, social y cultural. Que no le prometa la felicidad para el siglo por venir, pero que le garantice un empleo hoy y aquí.

### México ante la globalización mundial

Ya está dicho que los crecientes vínculos entre países y regiones han creado múltiples canales para la transmisión de efectos económicos que trascienden las fronteras. Como resultado, aún las economías más importantes encuentran dificultades para mantener políticas plenamente independientes. El crecimiento económico autónomo es ya una utopía; el bienestar de cada nación está ligado al bienestar de sus vecinos y socios económicos. La política interna, hoy más que nunca, se encuentra estrechamente vinculada a la política exterior de cada país.

El desafío más importante en estos días consiste en el diseño de métodos y procedimientos que permitan distribuir de una manera más equitativa los beneficios derivados de la modernización del país a todos y cada uno de sus habitantes; especialmente a los núcleos de nuestra población que siguen siendo pobres y a los que la modernización aún no ha llegado.

Permítanme hacer un repaso de los esfuerzos que ha realizado nuestro país, tanto en lo interno como en lo externo, para adecuarse a la globalización.

### Aspectos internos

Como es sabido, la estrategia de desarrollo económico seguida por México en las décadas de 1960 y 1970 generó reconocidos avances a la vez que creó difíciles escollos. La crisis en el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones que prevaleció en dicha época, paradójicamente, facilitó y complicó a la vez el programa de profundas reformas económicas que emprendió el país hace más de diez años. Lo facilitó porque la difícil situación creó una conciencia y una empatía nacional en torno a la necesidad de realizar cambios radicales. Lo complicó porque, como es ampliamente reconocido, el costo social de las reformas ha sido muy alto.

En 1983 México inició un proceso ininterrumpido de reformas con el objeto de alcanzar la estabilidad macroeconómica y sentar las bases para el crecimiento estable. Este proceso no sólo continúa, sino que en los últimos años se ha fortalecido.

México ha seguido durante once años una línea de política económica que ha tenido como estrategia: la estabilización, la reforma estructural, la apertura y la diversificación. El objetivo: mejorar el bienestar económico y social de los mexicanos mediante una adecuada inserción de nuestro país en el mundo. Los resultados de esta política se manifiestan en el nivel alcanzado en 1993 en los principales indicadores económicos: por primera vez en 21 años, la inflación fue de un solo dígito: 8 por ciento. Este factor permite vislumbrar el regreso al camino de la estabilidad. Debe reconocerse que la incertidumbre que prevaleció durante la mayor parte del año acerca de la ratificación del Tratado de Libre Comercio con EUA y Canadá desalentó el gasto privado, tanto de inversión como de consumo, e hizo que el crecimiento del PIB fuera de sólo 0.4 por ciento.

El proceso de cambio estructural y la modernización del aparato productivo hicieron posible un aumento en la productividad. En el sector manufacturero la productividad media por trabajador creció un 5.3 por ciento. Sin embargo, la mayoría de los indicadores de la ocupación mostraron deterioro en 1993.

En 1993 el sector externo mostró el resultado de

los cambios que se han venido experimentando. Las reservas internacionales llegaron a 24 500 millones de dólares, casi seis mil millones más que en 1992. La suma de exportaciones e importaciones como por ciento del PIB alcanzó un 36.4 por ciento, porcentaje muy superior al del 22.6 por ciento que se tenía en 1985. Las exportaciones no petroleras medidas en dólares constantes crecieron 17.4 por ciento, aunque el valor de las petroleras disminuyó en 10.7 por ciento al disminuir el precio de la mezcla del crudo de exportación.

### La inversión extranjera creció en 11 mil millones de dólares

El saldo promedio de la deuda pública con el Banco de México fue equivalente al 22 por ciento del PIB, el porcentaje más bajo en los últimos 13 años.

En resumen, se ha vuelto a la senda del crecimiento, la deuda se ha reestructurado, se ha saneado las finanzas públicas, se ha reducido considerablemente la inflación, han aumentado nuestras exportaciones, sobre todo las no petroleras.

La disciplina fiscal, la prudencia monetaria, la apertura de la economía, el desarrollo de mercados y la concentración del Estado sólo en áreas estratégicas forman parte ya de una línea que deberá seguirse en el futuro próximo y habrá de rendir sus frutos en los próximos años. Como resultado de estos esfuerzos México es hoy en día reconocido internacionalmente como una economía intermedia de gran dinamismo.

El costo social de las reformas, ha sido considerable. A pesar de los esfuerzos de la presente administración, el número de pobres en nuestro país ha aumentado. Es esta una deuda pendiente y prioritaria.

### Aspectos externos

Las reformas internas han estado acompañadas por una apertura al exterior sin precedente. El gobierno mexicano busca ampliar, profundizar y diversificar sus relaciones con todos los países y regiones del mundo para lograr una creciente integración de México en la economía mundial.

La política exterior es la variable externa del proyecto que toda nación define en determinado momen-

to de su desarrollo histórico. Para que esta política sea eficaz debe basarse en un profundo conocimiento de la realidad internacional en la que se desenvuelve y en la que se pretende influir.

Objetivos de la acción internacional de México son: preservar y fortalecer la soberanía nacional, y apoyar el desarrollo económico y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo.

La estrategia para alcanzar dichos objetivos ha sido la diversificación e intensificación de las relaciones con el exterior.

En la presente administración cuatro líneas de acción han requerido principal atención de nuestra política exterior:

- Replantear nuestras relaciones con Estados Unidos.
- Promover la diversificación de vínculos hacia otras regiones geográficas.
- Intensificar relaciones con países que, por su peso específico, su dinamismo económico y tecnológico, su nivel de coincidencia con México en foros internacionales o la existencia de estrechas relaciones históricas y culturales, se consideran países clave (Canadá, Japón, China, Corea, Alemania, Francia, España, Italia, Reino Unido, los países centroamericanos, Chile, Colombia, Venezuela y Cuba).
- Participar activamente en los foros multilaterales.

Compartir una frontera de más de tres mil kilómetros con la única potencia militar del planeta y principal promotora de algunos de los rasgos que mejor retratan la realidad de los noventa, obliga a países como el nuestro a hacer de la diversificación el elemento nodal de nuestra estrategia internacional.

México ha delineado una estrategia firme y deliberada de diversificación e intensificación de sus relaciones con todas las regiones y países del mundo, la cual se realiza de acuerdo con un orden de prioridades determinado por la vecindad, el volumen de los intercambios, las afinidades culturales y políticas, así como por las posibilidades de concertación y acuerdo mutuo.

Para México, el concepto de diversificación encierra un propósito cualitativo, en donde resulta posible medir la importancia de los contactos no sólo

por la cercanía política de las relaciones, sino por el dinamismo de los vínculos económicos, comerciales y culturales que nos unen con otros países.

De ahí el porqué la diversificación no implica sólo la identificación de nuevos socios, sino también el cabal aprovechamiento de las opciones existentes, incluso de las tradicionales.

La diversificación se refiere a una política tendiente a encontrar en el concierto internacional opciones complementarias, a través de las cuales se asegure un adecuado aprovechamiento de las oportunidades que encierra el nuevo contexto internacional.

La diversificación de los vínculos con el exterior le ha permitido a México incorporarse de manera decidida a los cambios que tienen lugar en el ámbito bilateral y en el multilateral. En este sentido, es claro nuestro objetivo: promover un comercio más libre y equilibrado entre todas las naciones, fundamentado en reglas claras y transparentes y respetadas por todos. Y por ello, México persigue fortalecer su presencia internacional a la par que ampliar sus relaciones de toda índole con el resto de países y regiones del mundo, sea a través de foros multilaterales, foros regionales, de modo bilateral.

En el plano bilateral, es innegable la interdependencia de las economías mexicana y estadounidense. Por ello, decidimos definir y ordenar, a través de la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, las normas y reglas en las que se sustenta nuestra relación económica con Estados Unidos y con Canadá. Ello nos permitirá dar mayor certidumbre a nuestros intercambios con ambos países.

El Acuerdo Marco de Cooperación suscrito en 1991 con la hoy denominada Unión Europea, constituye un elemento central de nuestra estrategia con ese bloque económico, ya que incluye numerosos sectores específicos y mecanismos concretos de consulta y cooperación, que ofrecen amplias posibilidades para robustecer la cooperación entre ambas partes. Al mismo tiempo, mantenemos vínculos estrechos con cada uno de los países europeos, sustentados en acuerdos generales de cooperación que cubren tanto los aspectos económicos que en el caso de los países comunitarios caen fuera de la competencia de la Comisión como los políticos, sociales y culturales. En especial con los países de Europa Central y Oriental, México participa como miembro fundador en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, institución financiera creada con el fin de

apoyar a dichos países en sus procesos de reforma política, económica y social. Somos el único país de América Latina que participa en esta institución.

Es importante mencionar nuestro ingreso reciente a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que agrupa a las economías más industrializadas del mundo. Este importante foro permite que los gobiernos de los países integrantes se consulten para discutir y conocer los efectos que las decisiones de política económica, financiera y comercial pueden tener sobre sus economías. Asimismo, en él se analiza y se promueve el diseño de políticas para aumentar el empleo, estimular el crecimiento y la inversión, reducir la contaminación, ahorrar energía, luchar contra la inflación y fomentar la innovación tecnológica, entre otros. Para México, la experiencia de 35 años de la OCDE permitirá contar con elementos de juicio e información privilegiada de gran valor para los problemas y retos que enfrentamos en prácticamente todos los ámbitos de la acción gubernamental.

En América Latina, hemos suscrito Acuerdos de Libre Comercio con Chile y Costa Rica; con Colombia y Venezuela lo haremos muy pronto. Asimismo, están en proceso de negociación acuerdos de libre comercio con Guatemala, Honduras y El Salvador, conocido como Acuerdo del Triángulo del Norte, y con Nicaragua. Con los restantes países de la región, hemos concluido acuerdos de cooperación y tenemos una activa participación en todos los foros regionales, tanto políticos como económicos.

Con la región del Pacífico Asiático, aunado a los vínculos que tradicionalmente hemos establecido con cada economía en lo individual, hemos logrado incrementar nuestra presencia en los foros regionales más importantes. Además de participar activamente en el PECC, México es miembro de pleno derecho del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC) y, a partir de noviembre de 1993, del Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), que agrupa a las 17 economías más importantes de la región.

En síntesis, México, sin perder sus raíces históricas y culturales, manteniendo firme su vocación de país soberano, va tomando una nueva posición en el mundo. País de desarrollo industrial intermedio, con un gran mercado interno real y uno potencial mayor aún, cuando logre incorporarse a la modernización a la población aún marginada, con recursos energéti-

cos abundantes, con una posición geográfica privilegiada, parte de una de las áreas de libre comercio más grandes del mundo, es a la vez un promotor de la extensión de los beneficios de ésta hacia otros países, habiendo demostrado esto ya con varios de Latinoamérica.

México busca ahora utilizar cabalmente las posibilidades que le da su nueva posición: como parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, unido a Centro y Sudamérica con acuerdos de libre comercio y a la Unión Europea con un Acuerdo de tercera generación y como miembro de la OCDE, miembro fundador del BERD y miembro de APEC.

### Los retos de México

Llego ahora a la parte final de mi exposición: la estrategia de México ante el desarrollo económico mundial en un mundo globalizado. En este sentido, quiero destacar que la estrategia de México ya está formulada; está en marcha, consiste en procurar mayor bienestar económico y social a los mexicanos mediante una mejor inserción de nuestro país en el concierto internacional.

De este modo más que una estrategia, México debe ahora responder a una serie de retos con acciones concretas de política interna y exterior.

¿Dónde empieza la acción exterior y acaba la interna? Cada vez es más difícil reconocerlo. Así de compleja es la ubicación de ambas políticas.

El primer reto es el de la adecuada inserción de la economía mexicana en las grandes corrientes de comercio e inversión. Esto significa que a la luz de las transformaciones ocurridas en el mundo, México debe buscar condiciones externas propicias para su crecimiento y desarrollo. En un mundo económicamente interdependiente y globalizado, es imprescindible que las condiciones externas sean favorables a los flujos del comercio y la inversión. Pero es igualmente importante que México cuente con los mecanismos y herramientas internas que le permitan aprovechar las posibilidades del exterior.

¿Cómo enfrentar ese reto? A través del aumento de la productividad y de la competitividad. El ascenso económico de las naciones avanzadas (como Alemania y Japón) y el descenso de la producción en economías como la de Estados Unidos y Gran Bretaña, tienen origen en el aumento o disminución de

la productividad y la competitividad. Para ello, México deberá tanto a nivel público como privado, iniciar un amplio programa o programas de educación y capacitación de la mano de obra. Debería asimismo establecer un juicioso programa de investigación y desarrollo y ampliar considerablemente los recursos destinados a este sector.

Encarar el tema educativo como uno de los principales retos de México no sólo contribuye a preservar nuestra cultura, tradiciones y a defender mejor nuestra soberanía; también nos retribuye económicamente. El precio de no hacerlo, será que nos convirtamos sólo en una gran maquiladora.

Otro de los retos a vencer es mejorar la distribución del ingreso. El lacerante problema de la pobreza —que comprende a 40 millones de mexicanos— no podrá resolverse en definitiva mientras no se ataquen las causas subyacentes del problema: la distribución del ingreso nacional. Es necesaria una reforma tributaria y de política salarial que permita que los beneficios del crecimiento no ahonden más la brecha entre ricos y pobres.

Otro problema ancestral de la economía mexicana es el del sector rural. El sector agropecuario en México se encuentra rezagado. Sus niveles de eficiencia y productividad son menores a las de otros sectores de la economía y el nivel de vida de los involucrados en esta actividad también es más reduci-

do. Más aún, el campo representa un rezago no sólo económico sino socio-cultural.

En el plano más acotado de la acción con el exterior, México debe mantener y profundizar su política de diversificación, para así contribuir más plenamente a una adecuada inserción internacional. Consolidar esa diversificación entraña en buena medida un ajuste en la cultura del empresariado mexicano, que le haga ver más allá de los vecinos del norte. Es necesario incrementar la presencia de México en el exterior a través del crecimiento de nuestros intercambios con el mayor número de países y regiones.

También habrá de promoverse el establecimiento de reglas claras en los distintos organismos internacionales que normen flujos de comercio e inversión, que protejan el medio ambiente, que frenen al desempleo.

En el plano multilateral seguiremos esforzándonos por democratizar el Consejo de Seguridad y equilibrar su labor con la de la Asamblea General. Que en la agenda internacional figuren no los métodos para apagar los incendios sino las causas profundas de su origen: la pobreza, el desempleo, la intolerancia, etcétera.

Así, México podrá trasponer el umbral del próximo milenio con mayor esperanza, con mejores niveles de vida para su población, mayor bienestar y educación, manteniendo firme su soberanía.

### Abstracts

Para Leandro Arellano, la evolución económica más importante de fin de siglo es la globalización de la actividad económica de los mercados; y como resultado de lo anterior, la interdependencia creciente de las políticas económicas nacionales. La interdependencia entre las naciones es cada vez mayor, se refleja en una nueva estructura multiplicadora donde las relaciones económicas se intensifican y se vuelven más complicadas. En este sentido, México debe aprovechar al máximo las oportunidades que le brinda la interdependencia pero sin descuidar los problemas que debe solucionar al interior para lograr un desarrollo integral.

The most important economic evolution at the end of this century is the globalization of the economic activity of the market. As a consequence, the increased interdependence of the national policies among the countries is getting stronger. This is illustrated in a new structure where the economic relations are more intensive and more complex. Under these circumstances, Mexico must take advantages of the opportunities that are brought by the interdependence. Though, the mexican government must not forget the international problems it has to solve in order to achieve a whole development.

Pour Leandro Arellano, l'évolution économique plus importante à la fin du siècle c'est la globalisation de l'économie; et comme resultat de cet fait ci, l'interdépendence croissant des politiques économiques nationales. L'interdépendence entre les pays est chaque fois plus grande, et on peut le voir en une nouvelle structure multiplicante où les relations économiques s'intensifient et se tournent plus compliqués. Dans cet ordre, le Mexique doit profiter les occasions favorables que l'interdépendence donne sans s'oublier des problèmes à résoudre pour atteindre un développement intégral.

# México en el umbral del siglo XXI: el camino por recorrer

Eugene McCarthy\*

**D**urante la última década los cambios en la política económica que se han visto en México y en América Latina han sido impresionantes. Economías cerradas con una participación importante del Estado han sido transformadas en economías abiertas al comercio internacional y el Estado se ha retirado de su participación directa en los procesos productivos.

Esta transformación —que ha dejado un lugar más amplio a las fuerzas del mercado— se ha visto en casi todo el continente, pero con mayor fuerza en México. Las reformas han dado por resultado una nueva estructura económica que está empezando a dar frutos. Se ha dejado atrás la crisis de la deuda externa, la inflación ha bajado y aunque el crecimiento bajó durante los últimos dos años, existen indicios de que el crecimiento se puede recuperar en forma sostenible en los últimos años de la presente década.

A pesar del progreso obtenido en la ejecución de las reformas, es importante señalar que todavía falta mucho por hacer. México ha entrado en una etapa de consolidación de las reformas con un amplio apoyo político al nuevo sistema económico de orientación al mercado, apertura comercial, estabilidad macroeconómica y programas de alivio a la pobreza. Sin embargo, el descuido de los sectores sociales durante demasiado tiempo en América Latina, se ha traducido en índices de pobreza muy altos y en una distribución del ingreso que es la más desigual del mundo. Las décadas de control y regulación gubernamental originaron una distribución del ingreso

cada vez más desigual en el continente. Durante la década de la crisis de la deuda externa de América Latina no se logró revertir esta tendencia. Sin embargo, ahora que se está consolidando la reforma estructural una de las tareas principales es reducir la pobreza e invertir la situación de desigualdad. Para ello considero que hay que tomar en cuenta los siguientes puntos:

## Crecimiento económico

Se ha demostrado que no puede haber reducción sostenible de la pobreza sin crecimiento económico, sin políticas conducentes al crecimiento, al empleo y a salarios más altos. En el caso de México se ha señalado que aunque el crecimiento de la población bajó a 2 por ciento anual, la cantidad de personas que se incorporan año tras año al mercado laboral se incrementa a una tasa de 3 por ciento. Asimismo, tanto para poder competir internacionalmente como para obtener ingresos más altos, tiene que darse un incremento constante de la productividad. Entonces, para poder acomodar tanto el crecimiento de la fuerza laboral como el incremento de la productividad la economía del país tiene que crecer a tasas de entre 5 y 6 por ciento anual.

Con frecuencia se ha aducido que las políticas de estabilización de la economía y las reformas han redundado en el aumento de la pobreza. Sin embargo, los verdaderos culpables son los problemas y políticas de orden económico que han precedido al proce-

\* Representante del Banco Mundial en México.

so de ajuste y que han hecho inevitable esa situación. Cuando los problemas de las economías se agravan tanto, como se agravaron en América Latina y en México en los primeros años de la década de los ochenta, las reestructuraciones de envergadura son inevitables. Lo único que cabe preguntarse es si serán planeadas y administradas debidamente o si serán dejadas al azar. Si se hubiera ignorado la necesidad de la reestructuración y se hubiera dejado que el ajuste se produjera por sí solo, con el mayor deterioro de las economías ya débiles, los pobres habrían sufrido mucho más de lo que sufrieron realmente en estos difíciles años. En México, que estuvo a la vanguardia con programas importantes de reforma, se han podido detener los efectos perniciosos en la población pobre y reanudar pronto la tarea de aliviar la carga de la depauperación. Asimismo, aunque faltan muchas cosas por hacer, México está en una posición en la cual el crecimiento económico con una base económica sana y firme está a punto de acelerarse.

#### **El alivio de la pobreza**

Con todo, el crecimiento por sí solo no basta. Es preciso complementar las políticas económicas con iniciativas que garanticen que los pobres tengan la oportunidad de manifestar todo su potencial y participar de manera más plena en el desarrollo económico. En los programas de reforma se debería contemplar un aumento del coeficiente de mano de obra del desarrollo; también habría que acelerar las reformas destinadas a reducir los impuestos al uso de mano de obra y los subsidios al uso de capital. Dado que la escolaridad es uno de los principales factores que determinan la distribución del ingreso en América Latina, habría que aumentar las inversiones en capital humano. Y, puesto que en la mayoría de los países los pobres están concentrados en las poblaciones indígenas, los programas deben orientarse hacia este sector de la sociedad. Se debe entonces hacer una enérgica reasignación de recursos públicos hacia servicios sociales con beneficiarios específicos, sin menoscabar el ajuste fiscal o la persecución de la eficiencia. Los programas sociales bien focalizados, destinados a reducir drásticamente la mortalidad infantil y mejorar la salud y la educación básicas se pueden financiar a un costo fiscal moderado. México ha tenido avances en estas áreas durante los últimos años

con una mayor proporción del gasto público destinado a programas sociales. La continuación de esta tendencia y un uso más eficiente de los recursos son necesarios para obtener un mejoramiento de los indicadores sociales.

#### **El papel del Estado y el sector privado**

Durante la última década ha surgido una definición más clara de las funciones de refuerzo mutuo del Estado y el sector privado. La crisis del Estado, ocasionada por gobiernos que asumían cada vez más responsabilidades, reglamentaban al grado de inhibir la iniciativa privada y procuraban prestar una gama de servicios que no podían financiarse, condujo a un proceso de reforma fundamental. El resultado es que se ha admitido que los gobiernos deben hacer menos y que lo que hagan lo deben hacer mejor. Dentro de las funciones del Estado está el cumplimiento de la ley, de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos. Un buen funcionamiento del sistema judicial es esencial para poder efectuar las transacciones en una economía de mercado en forma eficiente. Una característica de un sistema judicial eficiente es el acceso a éste para todos, ricos o pobres, en condiciones iguales. Por otro lado, el gobierno tiene una responsabilidad grande en la eliminación de distorsiones en la economía y en la promoción de la libre competencia entre los agentes económicos. Esto genera mayor crecimiento económico y por lo tanto oportunidades de empleo, lo cual es esencial para que los más necesitados saquen el mayor provecho del principal activo con que cuentan, que es su trabajo. El gobierno también debe proporcionar, de la manera más eficiente posible, la infraestructura física y social necesaria para el crecimiento de la economía. Por último, el gobierno debe ayudar a los grupos menos favorecidos de la sociedad a fin de que éstos puedan sacar provecho de las oportunidades económicas brindadas.

#### **Políticas sostenibles desde el punto de vista ambiental**

Existe una relación recíproca entre el desarrollo y el medio ambiente. La calidad de éste es parte del mejoramiento del bienestar que se espera lograr con el

desarrollo. Por otra parte, los daños al medio ambiente pueden menoscabar la productividad futura y arruinar las perspectivas de crecimiento. La persistencia de la pobreza agrava los daños al medio ambiente. Un ejemplo de esto es la colonización de tierras que no son aptas para el fin a que se destinan. Una mayor conciencia de la importancia del medio ambiente ya se está reflejando en las políticas públicas. Es necesario fortalecer las instituciones nacionales encargadas de la cuestión ambiental. Igualmente importante es la incorporación de la variable ambiental en todos los proyectos y políticas públicas, así como la consideración de las diferentes posibilidades de intervención gubernamental para corregir situaciones adversas al medio ambiente como son las regulaciones, la aplicación de impuestos desincentivando el uso de ciertos insumos, etcétera.

El Banco Mundial apoya a México a través de asistencia técnica y financiamiento en la realización de

la tarea importante de conseguir un desarrollo sostenible que permita superar la situación de pobreza de amplios segmentos de la población. El programa de préstamos del Banco Mundial a México está conformado por financiamiento en las áreas de infraestructura, agricultura, desarrollo de recursos humanos y medio ambiente.

El reto de la reducción de la pobreza en México en la década de los noventa y el comienzo del próximo siglo es extraordinario y exige el mayor empeño de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil en su conjunto. Las perspectivas para México de reducir la pobreza y conseguir el desarrollo sostenible son muy buenas, sobre todo si se logra la colaboración de todos los sectores de la sociedad. Si no se ataca la pobreza vigorosamente, es posible que surjan conflictos distributivos y sociales lo cual no es deseable para nadie.

### Abstracts

Según Eugene McCarthy, los cambios en la política económica en México y Latinoamérica han sido impresionantes. Las reformas efectuadas han dado como resultado una nueva estructura económica. A pesar del progreso obtenido todavía falta mucho por hacer. Para ello, el Banco Mundial apoya, mediante sus créditos, diversos programas que buscan el desarrollo sostenible en los países que pretenden sociedades más justas en el umbral del siglo XXI.

The upheavals in the economic policy in Mexico and Latin America have been impressive. The reforms carried out by the governments have brought a new economic structure. Despite this progress, there still is a lot to do. That is why World Bank supports, through credits, several programs which search for a sustainable development in those countries that pretend to have a better societies in the verge of the XXI Century.

Selon Eugene McCarthy, les changes à la politique économique du Mexique et de l'Amérique Latine ont été impressionnants. Comme produit des réformes il y a une nouvelle structure économique. A regret du progrès il y a beaucoup à faire. Pour cela, la Banque Mondiale appuie plusieurs programmes de développement durable à travers des crédits pour les pays qui sont à la recherche des sociétés plus équitables à la fin du siècle XXI.

---

# El comercio internacional de México: su contexto y algunas consecuencias

---

Leonel Pereznieto Castro\*

---

## Introducción

El comercio internacional y la tecnología son actividades de gran dinamismo y, además, imprescindibles para un Estado moderno que pretenda el desarrollo integral de su economía. La apertura económica en sus primeras etapas siempre es un proceso difícil, máxime cuando, como en el caso de México, esa apertura fue tardía. Debido al dinamismo del comercio exterior es necesario intentar todos los esquemas de participación posibles sobre todo cuando los esquemas tradicionales ya están controlados por países desarrollados que se han dedicado a este tipo de comercio desde años atrás o bien, porque son esquemas utilizados por grandes empresas transnacionales que absorben un alto porcentaje de ese comercio. Al mismo tiempo, el comercio es un vehículo que une a países y ayuda a homogeneizar culturas y maneras de pensar derivando así importantes beneficios para los países que lo practican.

En esta exposición me propongo desarrollar brevemente dos temas: el primero describe los posibles escenarios comerciales en los que México se podrá desarrollar como resultado de la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El segundo tema se refiere a algunos de los efectos que la apertura tiene en ciertas áreas de México.

## El comercio exterior de México dentro del contexto internacional

La aprobación de los acuerdos de la Ronda Uruguay además de terminar con la más larga y difícil de las rondas del GATT, significa la aprobación de un esquema de comercio que fue planteado hace medio siglo con la Carta de La Habana y que terminó con la aprobación de una parte de ese proyecto que constituyó al GATT.

Dentro de este nuevo esquema, los acuerdos regionales de libre comercio toman una dimensión diferente a la originalmente propuesta. Como todos recordamos, la inclusión del capítulo XXIV en la Carta del GATT, el cual permite acuerdos regionales, fue porque Europa ya había tomado la decisión histórica de unificarse como único medio para evitar futuras guerras. Sin embargo, la fórmula regional dentro de un acuerdo mundial fue interpretada como un contrasentido que ahora, en la Ronda Uruguay de alguna manera, se resolvió en la medida que fueron los bloques regionales junto con algunos Estados nacionales los que mayor peso tuvieron durante las negociaciones y cuyos intereses se mostraron con mayor claridad. Este cambio, que empieza a darse en los actores internacionales del comercio, apunta en el sentido de que el comercio actual obedece a fenómenos que desbordan, en muchos sentidos, las estrechas fronteras nacionales. Tal es el caso de mercados más amplios, más competitivos y con una creciente demanda de insumos y nuevos desarrollos tecnológicos, donde quiera que éstos se encuentren.

\* Profesor Titular de Carrera de la Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

Es en este contexto en el que México se une al TLCAN teniendo ante sí dos tareas que cumplir: una, clarificar la forma de su inserción en el aparato productivo estadounidense y la otra, una mayor definición de su papel ante otros países latinoamericanos en tanto miembro del Tratado de Libre Comercio Norteamericano. A continuación me referiré a estas dos cuestiones.

En cuanto a la primera, parece resuelta en buena medida, ya que desde hace más de dos décadas ha habido una franca integración de las industrias de bienes y servicios mexicanos con las industrias correspondientes estadounidenses.<sup>1</sup> Integración que hoy se refleja en la absorción, por parte de las empresas mexicanas, de sistemas gerenciales, administrativos, financieros y contables, así como de tecnología, aunados a una creciente demanda de bienes de capital y de insumos estadounidenses. Este proceso de integración industrial se ha dado sin seguir ninguna estrategia por parte de los empresarios o del gobierno. Si bien se trata de un proceso que no sólo continuará sino que ya está en vías de acelerarse, convendría analizar y discutir medios y formas de integración que pudieran beneficiar a la industria mexicana mediante la concientización de los empresarios mexicanos en el sentido de que su negociación individual forma parte de un todo que constituye la industria mexicana y, por otro lado, definir con el consenso entre los grupos empresariales, cuáles podrían ser los esquemas de integración industrial más favorables en el mediano y largo plazos para la industria mexicana con respecto a la industria estadounidense.

El segundo aspecto, el papel de México ante los países latinoamericanos como parte del TLCAN, es quizá el más importante en la medida que, en esta área de su actividad, México cuenta con espacios de negociación donde puede obtener ventajas y posiciones que su situación en el TLCAN, no le permite, al menos con esa amplitud.<sup>2</sup>

El análisis del papel de México en este contexto puede ser hecho desde distintos puntos de vista, de los cuales me concretaré a dos: primero, el de su posición de país latinoamericano frente a otros países

de la misma área y segundo, la cuestión de las inversiones en la zona, al parecer uno de los aspectos no-dales en esta proyección.

México, en tanto miembro de la comunidad latinoamericana, tiene varias características que serán aprovechadas por Estados Unidos y Canadá pero al mismo tiempo, con una estrategia definida, México puede aprovechar en su propio beneficio esas características.

Aún no se sabe de manera cierta cuál será la estrategia que seguirá Estados Unidos frente a Latinoamérica en la negociación de tratados de libre comercio. La *Iniciativa de las Américas* del presidente Bush no parece ser la estrategia de la administración Clinton, a pesar de algunas declaraciones aisladas de funcionarios de esta administración, como por ejemplo los comentarios del secretario de Comercio, Mickey Kantor, en el sentido de que sería importante para Estados Unidos continuar con el esquema de libre comercio hacia el sur, o la declaración de Larry Summers, subsecretario para asuntos internacionales del Departamento del Tesoro, en marzo de 1993, quien expresamente declaró que la administración Clinton seguía interesada en llevar a cabo la *Iniciativa de las Américas*.<sup>3</sup>

De esta posición incierta de la política exterior estadounidense —típica por lo demás de un gobierno demócrata— se puede hacer una serie de lecturas. En primer lugar, que el diseño y aprobación del Tratado de Libre Comercio con Canadá primero y luego con México, obedeció a una estrategia deliberada de Estados Unidos para fortalecer su posición negociadora frente a Europa y Japón durante la Ronda Uruguay y que, llegados los acuerdos, ahora con un comercio internacional abierto en prácticamente todo el mundo, se obtuvo el objetivo perseguido y, por lo tanto, los acuerdos regionales de libre comercio pasan a segundo plano.<sup>4</sup>

Otra lectura podría indicar que la administración Clinton aún no define si lo que más le conviene a Estados Unidos es integrar a otros países latinoamericanos al actual acuerdo con Canadá y México, como podría ser Chile, o celebrar acuerdos bilaterales con cada uno de dichos países.

<sup>1</sup> D. Ibarra, "Interdependencia y desarrollo", en *Comercio Exterior*, núm. 11, 1993, pp. 991 y sigs.

<sup>2</sup> Sobre este tema, consultar Ch. Doran, "La liberalización de los comercios regional y mundial al estilo América del Norte", en *Comercio Exterior*, núm. 1, 1994.

<sup>3</sup> Citado por J. Bhogwati, "Beyond Nafta: Clinton's trading choices", en *Foreign Policy*, núm. 91, 1993, p. 155.

<sup>4</sup> Moisés Naim sostiene una tesis de este tipo en su trabajo "Latin America post-adjustment blues", en *Foreign Policy*, núm. 92, 1993, pp. 133 y sigs.

Una tercera lectura sería que Estados Unidos emplearía una estrategia de diferentes velocidades; es decir, integrar al actual acuerdo de libre comercio a países latinoamericanos que hayan saneado sus economías y tengan resuelta la base técnica para el desarrollo de su comercio exterior, como podrían ser Chile y Argentina. Otra, dejar que México celebre acuerdos de libre comercio con países que aún no llegan a la etapa anterior, esperar resultados y a partir de ahí, tomar decisiones. El tiempo dirá si se aplica alguna de esas estrategias, o si surge cualquier otra.

Es evidente que México, dentro de este contexto, sólo tendrá el espacio que pueda construir, dentro de las grandes limitaciones que tiene, tanto objetivas como subjetivas. En este sentido, uno de los elementos fundamentales será el comportamiento de las inversiones.<sup>5</sup>

En efecto, si la situación política de México no se deteriora sustancialmente con motivo de las elecciones del próximo mes de agosto y la nueva administración mexicana continúa con las políticas económicas desarrolladas hasta ahora, es previsible que el país más favorecido en la subregión con inversiones extranjeras sea México. Si esto sucede, nuestro país se encontrará en una posición favorable para negociar y llevar a cabo acuerdos de libre comercio con diversos países latinoamericanos que le reditúen ventajas a mediano y largo plazo que compensen las limitaciones que tendrá en sus negociaciones futuras con Estados Unidos y Canadá.

Esta capacidad de "compensación" dependerá de la claridad de fines que México establezca en su estrategia subregional definiéndola desde ya en los tratados de libre comercio que suscriba con países latinoamericanos y en el impulso a la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y al acuerdo con Centroamérica para apoyar el comercio en la región. Esta estrategia no debe descartar otros acuerdos con países que tendrían objetivos comerciales afines a los de México frente a los mercados estadounidense y canadiense, cómo podrían ser Australia, Nueva Zelanda y Corea del Sur, entre otros.

<sup>5</sup> En este sentido consultar M. Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984, pp. 107 y sigs.

### Consecuencias internas del comercio internacional

En este apartado se mencionarán brevemente algunas de las consecuencias que ha tenido la liberalización comercial mexicana en algunos sectores nacionales.

Como se mencionó antes, cualquier proceso de liberación comercial es difícil y más todavía cuando es tardío como sucedió en el caso de México.<sup>6</sup> Como lo sabemos todos, en un periodo demasiado corto, México ha debido ajustar su planta industrial a la competencia internacional y muchas pequeñas y medianas empresas han tenido que salir del mercado provocando grandes y profundos problemas de desocupación de mano de obra que amenazan con convertirse en severos desafíos sociales. Aquí, la estrategia, desafortunadamente demasiado lenta, es la "relocalización" de industrias y de mano de obra acorde con las necesidades de la economía mexicana en esta nueva etapa de internacionalización y desarrollo.

Es previsible que, en las actuales circunstancias, en México se produzca un mayor crecimiento de empresas estadounidenses y canadienses que requieran más empleo de mano de obra, frente a las otras empresas que queden en estos dos países y que requieran, por el contrario, una cantidad mayor de empleo de capital. Dicho en otras palabras, de acuerdo a esta predicción, la reabsorción de mano de obra volvería a acontecer en México de una manera sistemática y duradera en los próximos años. No quisiera extenderme más sobre este tema, complejo de por sí, y que por su especificidad escapa de mi formación. Tan sólo me permito remitir, a quienes se interesen en profundizar sobre los diferentes efectos previsibles del TLCAN en la economía nacional, al interesante y reciente trabajo del profesor Sidney Weintraub que da cuenta de los efectos en la industria que tendría este tratado.<sup>7</sup>

Me refiero ahora a la cuestión política no menos importante que la anterior.

<sup>6</sup> Marcel Merle se refiere a estos fenómenos de interdependencia como "devastadores para los países que permanecen fieles, en todos los campos, al principio de libre cambio"; *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, pp. 426 y ss.

<sup>7</sup> "Modeling the industrial effects of Nafta", en *Assessing the impact of North American Free Trade*, Washington, Ed. The Brookings Institution (Editores Nora Lusting y otros.), 1992, pp. 109 y sigs.

Dentro de la lógica geopolítica que se deriva de un acuerdo regional como el TLCAN, es necesario que los países miembros conserven una razonable estabilidad social y política que les permita interactuar conforme a las condiciones establecidas en dicho instrumento internacional. Al mismo tiempo, un acuerdo de esta naturaleza no sólo abre el acceso de productos mexicanos a Estados Unidos y Canadá y viceversa, sino que también pone en una vitrina al mapa político mexicano, incluyendo la constante violación de los derechos humanos, la corrupción y otras cuestiones que sólo se habían discutido en casa.

Por diversas circunstancias históricas el Poder Ejecutivo mexicano no encontró los pesos y balances necesarios en los otros dos poderes, de ahí la explicación a muchos de sus excesos; sin embargo, la opinión pública estadounidense y la preocupación del gobierno de ese país en el destino de México han constituido un contrapeso de tal magnitud que ha obligado al Poder Ejecutivo mexicano a actuar de manera diferente y a tomar decisiones que de otra forma difícilmente hubiera tomado. De ahí que entre las prioridades de la próxima administración de México deba contemplarse el fortalecimiento de la división de poderes como una vía para disminuir la influencia que Estados Unidos ha adquirido en esta área.

La apertura mexicana ha tenido también un impacto considerable en la definición de más y mejores reglas del juego político, en un mayor respeto a

los partidos políticos de oposición y, seguramente, en una mayor limpieza y claridad en los procesos políticos futuros de México.

Si el beneficio de un constante y previsible incremento del comercio internacional de México se mide en términos del incremento del PIB, éste también debe traducirse en otras áreas como en la presencia de México en la subregión latinoamericana y, por supuesto, en la reordenación del Poder Ejecutivo que conducirá al país por mejores alternativas de participación política y social.

### Conclusiones

De este breve recorrido podemos concluir que el comercio internacional de México ha sido un elemento detonador de la economía que tiene y tendrá repercusión favorable en muchas áreas. Además, la definición de una adecuada estrategia de política exterior hacia la subregión latinoamericana le permitirá a México obtener mayores ventajas y beneficios de los que obtenga con su participación en el TLCAN. Las repercusiones internas de ese comercio internacional se han empezado a producir, las económicas previsiblemente mejorarán y las políticas, que se han empezado a sentir, dependerán de la claridad que tenga el Poder Ejecutivo respecto de su nueva vinculación con el mundo externo.

### Abstracts

El comercio internacional y el desarrollo tecnológico son actividades esenciales para un Estado que pretenda el desarrollo integral de su economía. Leonel Pereznieta analiza en su ponencia los posibles escenarios comerciales en los cuales México puede desarrollarse como resultado de la aprobación del TLC; además de referirse a algunos de los efectos que la apertura comercial tuvo sobre ciertas áreas en el país.

The international trade and the technological development are essential activities to a Country which pretends a global development of its economy. The author studies, in this essay, the possible trade scenarios in which Mexico will develop as a result of NAFTA signature. Besides, he refers to some of the effects on certain areas in Mexico due to the trade opening.

Le commerce international et le développement technologique sont essentiels pour un État que prétend le développement intégral de son propre économie. Leonel Pereznieta analyse des scénarios commerciaux possibles dans les quels le Mexique veut se développer comme resultat de l'approbation de l'ALENA; en plus cet auteur mentionne quelques effets de l'ouverture commerciale sur certains aires a l'intérieur du pays.

# Desarrollo y financiamiento en América Latina

Berenice Ramírez y Saúl Osorio\*

**D**e los muchos problemas por los que atraviesan los países de América Latina, pareciera ser que el origen de ellos se ubica en los límites que impone la estructura productiva: desequilibrada, concentrada y dependiente. A pesar de las reformas estructurales que viene enfrentando la región desde los años ochenta, la heterogeneidad productiva, laboral y salarial junto con la exclusión económica y social del grueso de la población se mantienen como características esenciales.

Ante estas circunstancias, el origen de la actual situación latinoamericana puede ubicar algunos de sus detonantes explicativos en el financiamiento, elemento que es decisivo para todo crecimiento económico ya que implica la procedencia y el uso de los recursos locales o externos. El tipo de crecimiento que se obtenga deriva a su vez de la forma en que se generó ese financiamiento y cómo fue utilizado o invertido, ya que el origen y destino de éste marca sus límites.

De esta forma, vincular financiamiento y desarrollo implica necesariamente discutir sobre ámbitos tan extensos y debatidos como es el proceso mismo de la acumulación monetaria, fase previa al proceso de producción y sus consecuencias para la sociedad en su conjunto. Por ello se requiere delimitar los conceptos que aquí vamos a abordar.

El desarrollo económico ha sido un tema recurrentemente analizado desde los puntos de vista ético-

filosófico, sociológico y económico. La primera dificultad que arroja la establece la definición misma del concepto, por ello acotamos diferencias sustanciales entre lo que vamos a entender por crecimiento económico, por un lado, y desarrollo económico, por el otro. El primero se refiere esencialmente al comportamiento de los indicadores macroeconómicos cuyos resultados definen procesos de crecimiento, recesión, crisis, estancamiento o reactivación, asociándose a aspectos del ciclo económico.

Por su parte, el concepto de desarrollo nos conduce al análisis de indicadores que registran el impacto de la economía en los actores sociales y en la política. Conceptos como condiciones de vida, nivel de vida, formalidad laboral, inclusión económica y social, forma y funciones del Estado, participación democrática, etcétera, dan contenido al desarrollo económico.

Hechas estas observaciones, el presente artículo se centrará principalmente en la relación entre crecimiento económico y financiamiento, sus características en la última década, los cambios ocurridos en los años noventa, así como las perspectivas para el futuro, terminando con una reflexión general y conclusiva entre financiamiento y desarrollo.

## La relación financiamiento-crecimiento económico

Todo proceso de crecimiento económico requiere de recursos financieros, sean éstos generados localmente

\* Investigadores del Área de Economía Mundial y América Latina, del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

o de procedencia externa, para impulsar la inversión productiva.

Dada las características de América Latina, de menor desarrollo relativo a nivel mundial y por formar parte de los menos favorecidos en la brecha tecnológica existente, el financiamiento de su crecimiento ha tenido tradicionalmente una estrecha vinculación con la dinámica del mercado internacional.

Cabe recordar que su vinculación con el mercado mundial la lleva a cabo en una primera fase como exportadora de bienes primarios, agropecuarios y minerales principalmente. Mediante ellos, América Latina obtiene las primeras divisas que financiarán el crecimiento económico desde la segunda mitad del siglo XIX. Una vez que los países ingresaron a la fase de crecimiento industrial después de los años treinta, básicamente por la vía de la sustitución de importaciones, el financiamiento siguió recayendo, en gran medida hasta los años sesenta, en las divisas provenientes del sector agroexportador.

De los años treinta a los cincuenta, el excedente generado por el sector exportador satisfizo en gran medida las exigencias de financiamiento del proceso de industrialización.<sup>1</sup> Sin embargo, la precariedad de estos recursos, determinada en parte por el progresivo deterioro de la relación de los precios de intercambio y por la expansión de una industria nacional dependiente de aportes financieros y técnicos del exterior, condujo a la región a una progresiva dependencia del ahorro externo. Créditos, préstamos e inversiones extranjeras directas, significan compromisos externos que posteriormente se van traduciendo en deuda, remesas de utilidades, pago de servicios, etcétera. Dicha situación ha sido caracterizada como de estrangulamiento externo, ya que en la medida que se depende más de estos recursos, los compromisos de pagos al exterior se hacen cada vez mayores ocasionando el persistente déficit en la balanza de pagos.

A fines de los años sesenta y durante la década de los setenta, la necesidad de recursos financieros y la permisibilidad financiera internacional, determinaron la perspectiva de que los problemas de América Latina eran solucionables mediante el financiamiento externo.<sup>2</sup> La mayoría de los países de la región con-

trataron créditos a una velocidad y en montos difícilmente sostenibles, perdiendo la perspectiva de largo plazo. El camino fácil de elevar su gasto en consumo e inversión con base en préstamos bancarios externos fue un proceso prolongado y creciente que se intensificó de 1976 a 1981.<sup>3</sup> La deuda externa se incrementó de 105 221 mil millones de dólares en 1977 a 296 396 mil millones de dólares en 1982, a 401 011 mil millones de dólares en 1986 y a 486 965 mil millones de dólares en 1993.

El sustancial incremento de los compromisos externos, pago de utilidades e intereses, agravado por el aumento de las tasas de interés a nivel internacional y por la persistente caída de los precios de las materias primas, empeoraron la situación económica de América Latina. Dichos aspectos, junto a los límites que ya había marcado la estrategia de crecimiento por la vía de la sustitución de importaciones y cierta forma de inserción al mercado mundial, condicionaron la situación de crisis y estancamiento económico que la región sufrió durante los años ochenta.

Después de haber logrado transferencias positivas de capital de 1975 a 1981, los países latinoamericanos sufrieron la merma del influjo del capital privado externo de 1982 a 1990; es decir, las transferencias de recursos externos resultaron negativas al ser superadas éstas por los pagos de utilidades e intereses de los compromisos externos.

De 1975 a 1981 ingresaron 176.7 millones de dólares en la modalidad de deuda externa. Descontando el pago de utilidades e intereses que ascendieron a 92 millones de dólares, las transferencias de capital neto a la región sumaron la cantidad de 84.7 millones de dólares. En contraste, de 1982 a 1990 ingresaron a la región 97.3 millones de dólares, teniendo que pagar 316.8 millones de dólares por concepto de pago de utilidades e intereses. Por lo tanto, América Latina transfirió al exterior 219.5 millones de dólares que bien pudieron destinarse a la inversión interna.

A partir de 1982, la región dejó de ser sujeto "confiable" de crédito. Entre las razones se pueden citar

<sup>1</sup> Desde los años cincuenta, algunos países acudieron al financiamiento externo para poder continuar su estrategia de industrialización.

<sup>2</sup> Osvaldo Sunkel, "Del desarrollo hacia adentro hacia el desarrollo

desde adentro", en Osvaldo Sunkel (comp.), *El desarrollo desde adentro*, México, FCE, Lecturas 71, p. 47.

<sup>3</sup> Devlin Robert y French-Davis Ricardo, "10 años de la crisis de la deuda latinoamericana", en *Comercio Exterior*, enero de 1993, p. 4.

las siguientes: las consecuencias de un sobreendeudamiento y por lo tanto la imposibilidad de cumplir con los compromisos externos, el desorden macroeconómico que la crisis de la estrategia de crecimiento adoptada y las modalidades de su financiamiento generaron, así como las desfavorables perspectivas de crecimiento. Ello condujo a la reducción a su nivel más bajo de la entrada de créditos, deuda e inversión extranjera directa.

Como respuesta a la situación antes descrita, los gobiernos latinoamericanos enfrentaron la necesidad de realizar cambios sustanciales en el funcionamiento de la economía. Condicionados, por una parte, y convencidos, por la otra, de que era necesario replantearse las formas de funcionamiento del capitalismo latinoamericano, la mayoría de los países con distintos ritmos y profundidades adoptaron la concepción de fortalecimiento de las leyes del mercado. Por lo tanto, aspectos como la apertura comercial y financiera, la privatización, la desregulación económica y la reforma del Estado se transformaron en los ejes de la transformación económica que la región viene experimentando desde 1982.

#### Los ejes de financiamiento en la perspectiva neoliberal

De las transformaciones radicales que ha enfrentado la organización económica de América Latina con el ascenso de la perspectiva neoliberal, la apertura comercial y financiera y la desregulación económica han tratado de incidir en la corrección de los desequilibrios macroeconómicos que los déficits externos profundizaron y reorientar en su conjunto las bases del crecimiento económico.

Los principales centros generadores de financiamiento siguen en el sector externo, pero bajo modalidades distintas. A partir de un radical proceso de apertura, se pretende fincar esta posibilidad en la promoción de exportaciones no tradicionales y la captación de recursos externos.

De esta forma, la liberalización del comercio ha significado abrir las economías y confrontarlas a una mayor competencia internacional. Para ello se han instrumentado diversas políticas monetarias que han afectado los precios relativos —en muchos casos se han depreciado los tipos de cambio—, los aranceles y las barreras no arancelarias han sido re-

ducidos y/o eliminados y se han remplazado los impuestos al comercio.<sup>4</sup>

Además de la apertura comercial, se han diseñado mecanismos para incentivar las exportaciones no tradicionales con énfasis en los productos manufacturados.

Las desgravaciones arancelarias y la eliminación de restricciones al comercio se han efectuado de forma rápida y radical, ocasionando desequilibrios y hasta quiebras en las industrias locales que de la noche a la mañana se han visto confrontadas a la competencia internacional arrastrando desventajas tecnológicas y organizativas.

Deteniéndonos en algunas de las consideraciones aquí expuestas, podemos observar los siguientes resultados:

De 1982 a la fecha, los países latinoamericanos han pretendido dinamizar su sector externo mediante el impulso a sus exportaciones. De 1983 a 1991 lograron transformar el déficit comercial en superávit; sin embargo, este superávit conlleva dos situaciones: la primera es que la tasa de crecimiento del volumen de las exportaciones ha sido en algunos años más dinámica que la del valor, por lo tanto el esfuerzo exportador sigue siendo sometido al deterioro de los términos de intercambio, los cuales presentaron una variación acumulada de -28 por ciento entre 1981 y 1992. Entre 1991 a 1993, la variación acumulada fue de -18.1 por ciento. La segunda se refiere a la caída sustancial de las importaciones a tasas cercanas a -40 por ciento entre 1982 y 1987, lo que facilitó el superávit. Por otra parte, la orientación exportadora ha enfrentado un mercado mundial en el que las medidas proteccionistas continúan y donde la participación latinoamericana es marginal, ya que representa el 4.1 por ciento del comercio mundial.

También se observa que entre las denominadas exportaciones no tradicionales, las exportaciones de manufacturas logran situarse entre el 30 y el 55 por ciento total de las exportaciones. Sin embargo, llama la atención que éstas se concentren en pocos pro-

<sup>4</sup> El arancel promedio que regia en la mayoría de los países latinoamericanos antes de los programas de desgravación arancelaria se situaba entre el 50 y el 94 por ciento, en 1992 el arancel promedio se situaba entre el 10 y 25 por ciento y se ha programado reducirlo a tasas entre el 5 y el 10 por ciento. Asimismo se está llevando a cabo la eliminación de restricciones no arancelarias. CEPAL, *Los nuevos proyectos de integración en América Latina y el Caribe y la dinámica de la inversión*, Santiago, LC/R. 1145, mayo de 1992.

ductos, algunos de los cuales están ligados a las exportaciones intraindustriales e intrafirmas y a la producción metalmecánica y electrónica principalmente. Las exportaciones tradicionales representan todavía un tercio del comercio exterior de la región y entre las denominadas no tradicionales destacan las ligadas al sector agropecuario y a los alimentos y bebidas. Entre éstas sobresalen las flores, frutas, hortalizas, etcétera, posibilitando cierta especialización en productos de poco valor agregado.

El superávit logrado hasta 1991 se revierte en 1992 y se profundiza en 1993 alcanzando en este año la cifra de 14 740 millones de dólares. Esta situación se deriva de la apertura indiscriminada, la necesidad de reactivar la inversión productiva, el ingreso de capitales externos y el ancla impuesta a las paridades cambiarias. La combinación de estos factores ha incentivado el crecimiento de las importaciones hasta niveles peligrosos para el equilibrio macroeconómico. La liberalización indiscriminada ha favorecido la desarticulación de las empresas nacionales y no se vislumbra, de parte de los gobiernos latinoamericanos, una política clara de desarrollo que pudiera introducir mecanismos selectivos en favor de la recuperación económica de empresas nacionales.

En el ámbito financiero se han introducido modificaciones a las legislaciones correspondientes para atraer inversión extranjera, caracterizándose principalmente por una progresiva relajación de normas. No obstante, la inversión directa destinada a la región representa cada vez una menor proporción de los flujos anuales que se registran mundialmente. Después de que entre 1976 y 1980 los países latinoamericanos captaron el 13.5 por ciento de la inversión extranjera mundial, de 1986 a 1991 sólo lograron captar el 4.4 por ciento de esa proporción.

En este contexto las políticas de mayor permisibilidad a la inversión extranjera directa en América Latina, si bien han atraído capital a la región, éste se ha ubicado en los países que han mejorado sus equilibrios macroeconómicos, por lo que la inversión extranjera se encuentra concentrada en pocos países.

Entre 1990 y 1993 ingresaron a la región 101 000 millones de dólares como entradas netas de capital. De éstos, 32.3 mil millones de dólares fueron de Inversión Externa Directa, es decir, alrededor de la tercera parte. Dichos capitales se han concentrado en pocos países, entre los que destacan México, Brasil,

Colombia, Chile y Venezuela, situándose México como el principal receptor.

Frente a tal panorama, podemos concluir este apartado haciendo la siguiente consideración: el comportamiento del sector externo de las economías latinoamericanas, como producto de las políticas de liberalización y apertura adoptadas y el comportamiento de la economía internacional, demuestra a partir de 1991 una transferencia positiva de recursos desde el exterior, la cual había sido negativa de 1982 a 1990. Este resultado se deriva del ingreso neto de capitales externos y de la relativa disminución del pago de intereses y utilidades de la deuda externa. Sin embargo, no ha sido posible lograr ni siquiera un precario equilibrio externo, ya que el déficit de la cuenta corriente sigue aumentando.

La reaparición y rápido incremento del déficit comercial, después de 10 años de superávit, y los pagos de los compromisos externos adquiridos, deuda y utilidades, colocan el déficit de la cuenta corriente en los niveles de los años críticos de la crisis financiera latinoamericana. En 1982 el déficit de la cuenta corriente fue de 42.705 mil millones de dólares, en 1990 de 3.197 mil millones de dólares y entre 1991 y 1993 se dispara de 20.160 mil a 42.570 mil millones de dólares.

Los efectos de la apertura, del comportamiento del tipo de cambio y de la ausencia de una política industrial coherente han influido en el retorno del déficit de la cuenta corriente. No obstante, la proporción que todavía guarda la relación deuda/PIB, que es de 43 por ciento, y la relación entre servicio de la deuda/exportaciones, que es de 31.9 por ciento, son relaciones altamente significativas que limitan las posibilidades del financiamiento generado internamente y por lo tanto las posibilidades de crecimiento económico futuro.<sup>5</sup>

### Resultados, límites y alternativas

Si observamos el comportamiento de los principales indicadores macroeconómicos de la región en su conjunto, se puede coincidir con la perspectiva de que la región avanza hacia una relativa reactivación eco-

<sup>5</sup> Según datos del BID, el pago del servicio de la deuda externa total en 1992 fue de 54 669 millones de dólares. BID, "Progreso Económico y Social en América Latina", Informe 1993.

nómica con una tasa promedio de crecimiento del PIB del 3 por ciento, con mejoras en la recuperación del producto interno *per capita*, aunque todavía no se logra el nivel alcanzado en 1980.<sup>6</sup>

Asimismo, se aprecian resultados positivos de los programas de estabilización. La tasa de inflación, salvo en seis países,<sup>7</sup> ha logrado situarse por debajo del 25 por ciento anual.

Como hemos descrito, los resultados del sector externo han determinado un comercio de bienes abiertos a la competencia internacional, con una mayor participación de exportaciones manufacturadas. No obstante, por el camino del crecimiento económico seguido la reactivación de la economía se acompaña de déficit comercial. Las tendencias que presentan las tasas medias de crecimiento de las exportaciones (5 por ciento en el periodo 1988-1992) frente a las de las importaciones (11 por ciento en el mismo periodo) auguran la tendencia del incremento del déficit comercial y por lo tanto limitaciones en el financiamiento del crecimiento.

Por otra parte, si bien la entrada neta de capitales ha revertido hasta ahora la transferencia negativa de recursos, sólo una tercera parte de esos capitales ha sido colocada en la esfera productiva, prevaleciendo el interés especulativo de la rentabilidad del capital financiero. De esta forma, la necesaria búsqueda de fuentes de financiamiento que se ha traducido en apertura indiscriminada, no ha logrado canalizar hacia la inversión directa el grueso de estos capitales y mediante ello potenciar el crecimiento económico.

Otra fuente de financiamiento podría estar ubicada en los resultados del proceso de privatización. Sin embargo, hasta el momento dicho proceso sólo ha significado cambio de propiedad e incremento de la concentración y centralización de los capitales. Además la privatización, junto con la desregulación a la inversión extranjera y la permisibilidad indiscriminada a cualquier ámbito productivo, mina las posibilidades de competencia para los capitales nacionales, ya que si a su debilidad se le suma el retiro de los apoyos estatales, cada vez tiene menos posibilidad

des de competir con las mercancías y en los espacios donde se está ubicando el capital extranjero, dificultando las posibilidades de ahorro interno y su canalización a la inversión.

Si al panorama macroeconómico antes descrito le sumamos el impacto social, observamos entre los indicadores más representativos los siguientes: incrementos en las tasas de desempleo abierto y de informalidad ocupacional, lo que demuestra que el ritmo de creación de empleos formales ha estado muy por debajo de las necesidades que la oferta de trabajo presenta.

El desempleo urbano representa alrededor del 10 por ciento de la PEA, y el subempleo y el sector informal oscilan entre el 30 y el 50 por ciento de la PEA. Si a ello le sumamos la caída de los salarios mínimos y medios en la mayoría de los países latinoamericanos —caídas que oscilan entre el 50 y el 70 por ciento para algunos países en el periodo 1980-1990<sup>8</sup> y alrededor del 40 por ciento en los salarios medios—, contamos con los elementos para comprender las tendencias sociales que el neoliberalismo ha acentuado: concentración de la riqueza, concentración del ingreso y por lo tanto aumento de la pobreza.

Se considera que el total de pobres aumentó del 43 por ciento al 46 por ciento de la población latinoamericana entre 1986 y 1990 y que la población que se encuentra en líneas de indigencia pasó del 19 al 22 por ciento, destacando el aumento de la pobreza en las zonas urbanas. Esto significa que 200 millones de personas son pobres en América Latina y que 98 millones son indigentes.

En promedio, la distribución del ingreso en América Latina presenta las siguientes características; el ingreso del 40 por ciento de los hogares más pobres no alcanza la mitad del ingreso promedio nacional y el 10 por ciento más rico percibe más de cuatro veces dicho promedio.

Ante este panorama, podemos señalar que la región latinoamericana posiblemente se encuentre en un proceso de reactivación económica en el contexto de un lento crecimiento económico internacional, pero el tipo de crecimiento que se está generando no corresponde a los requerimientos de desarrollo necesarios para incentivar el bienestar y el nivel de vida de la población. Por el contrario, este tipo de crecimiento está resultando en una mayor marginalidad

<sup>6</sup> El PIB *per capita* presentó una variación acumulada de -8.9 entre 1981 y 1990 y de 4.3 entre 1991 y 1993. Con un índice base 1980=100, el índice en 1993 es =95. CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana 1993*, Santiago, 1993.

<sup>7</sup> Brasil, Argentina (hasta 1990), Perú, Nicaragua, Ecuador, Jamaica y Venezuela, CEPAL, *op. cit.*

<sup>8</sup> Este es el caso de México, Perú, Brasil y Venezuela.

de la región a nivel internacional, mayor diferenciación entre países, al interior de países, entre sectores económicos y por lo tanto entre grupos sociales.

Considerando que la actual asignación de los recursos no está generando desarrollo económico, ¿es posible ubicar alternativas a favor del desarrollo?

En primer lugar, hay que recordar que el planteamiento neoliberal que se sustenta en la teoría neoclásica no es una teoría del desarrollo, aunque considera que la distribución del ingreso y los niveles de vida mejoran con el crecimiento económico, ya que como consecuencia de la acumulación de capital, la escasez relativa de los factores se modifica, aumentando con ello la productividad y por lo tanto la retribución del trabajo.<sup>9</sup> De esta forma, el desarrollo se visualiza como la instrumentación de políticas sociales que se generarán por derrame del crecimiento económico, como una posibilidad en dos fases, primero la recuperación y saneamiento de la economía y después el desarrollo en su conjunto.

A pesar de esta perspectiva limitante, consideramos que toda propuesta alternativa que persiga el desarrollo económico de América Latina requiere plantearse las siguientes preguntas:

¿Es posible crecer con financiamiento local?, ¿cómo vincular inserción internacional con desarrollo?

Consideramos que por las condiciones estructurales de América Latina no es suficiente el financiamiento local, pero sí es posible incrementar el ahorro interno.

Si tomamos como indicador la relación inversión bruta/PIB como una manifestación de la dinámica de inversión, podemos observar que durante el estancamiento económico de los años ochenta esta proporción disminuyó del 28.2 por ciento en 1980 al 18 por ciento en 1983, empezando una lenta recuperación que para 1992 representa el 21 por ciento.

Con base en las tendencias de este indicador, en los próximos años América Latina necesita adicionar a su inversión unos 70 000 millones de dólares anuales con el objetivo de alcanzar una tasa de inversión equivalente a la de 1980. Si con el esfuerzo exportador no hemos logrado en los últimos años superávit, si el ingreso de capitales externos que se dirigen a la inversión sólo ha alcanzado los 12 mil y

13 mil millones de dólares anuales, ¿cómo podrá la región lograr ese financiamiento?

Aquí vertimos algunas posibilidades:

Mejorar la distribución del ingreso en concurrencia con políticas de efectiva captación del ahorro familiar, con lo cual éste podría jugar un papel más importante que la inversión extranjera. Cabe recordar que el ahorro de las familias es más sensible al incremento de los ingresos que a la tasa de interés. Para ello se requiere:

a) Cambiar el perfil de la oferta de bienes, orientándola a la satisfacción de necesidades básicas.

b) Restringir en parte la oferta interna de bienes de lujo.

c) Restringir las importaciones de bienes suntuarios.

d) Reformas tributarias en varios países para incrementar el ahorro público y con esto el ahorro interno.

e) Efectiva participación del Estado en el control del sistema financiero para hacer cumplir una mejor asignación de los recursos financieros en búsqueda de un equilibrio económico y social internos.

f) Una clara política industrial en la que no sólo se relajen los controles a la inversión extranjera directa, sino que ésta se oriente hacia inversiones productivas que se traduzcan en creación de empleos, incremento de la capacidad productiva, capacitación y desarrollo tecnológico.

g) Continuar en la búsqueda de mejores negociaciones en el pago de los compromisos externos, porque si bien en estos años pareciera que la presión por el pago de la deuda no es sofocante, el pago del servicio total de la misma supera los 50 000 millones de dólares, los cuales significan el 5 por ciento del PIB latinoamericano.

En este mundo globalizado, la reactivación económica de América Latina ayudaría a una dinámica de crecimiento mundial más sostenida. Las negociaciones internacionales se requieren, máxime cuando estamos en un nuevo ciclo de endeudamiento donde los compromisos con la banca privada, con el capital extranjero y con la banca multilateral se acrecientan. Cabe recordar que si bien la sangría de los recursos latinoamericanos ha sido una constante, la imposibilidad del pago de los compromisos adquiridos, los incumplimientos, los atrasos y las posibles crisis financieras internacionales también son recurrentes.

<sup>9</sup> Nora Lustig, "Equidad y Desarrollo", en *El Desarrollo desde adentro*, op. cit.

## Perspectivas mundiales del desarrollo

Michael Ayala\*

### Abstracts

Berenice Ramírez y Saúl Osorio reflexionan sobre Desarrollo y Financiamiento en América Latina, haciendo un análisis retrospectivo sobre la forma en que dicha región se allegó recursos para el financiamiento de su crecimiento. Este escenario se altera con el proceso de apertura comercial de los ochenta para lo cual es necesario replantear nuevos esquemas de financiamiento utilizables por México y Latinoamérica en los próximos años.

Berenice Ramírez y Saúl Osorio analyse the financing and development in Latin America. They study, in a retrospective manner, the way this region obtain the resources to finance its economic growth. This frame was altered by the trade opening process that took part in the eighties. Thus it is necessary to think up new schemes of financing to Mexico and Latin America in the next years.

Berenice Ramírez y Saúl Osorio réfléchissent à propos du développement et financement en l'Amérique Latine, en faisant une analyse rétrospective de la façon de s'approcher ressources pour l'accroissement économique. Cet scénario change vis-à-vis l'ouverture commerciale de la décade passé, qui a fait nécessaire redessiner les schémas de financement à utilisier par le México et l'Amérique Latine dans les prochains années.

# Perspectivas mundiales del desarrollo

**Michael Ayala\***

Es muy probable que la mayoría de ustedes ya conozca el V Informe sobre Desarrollo Humano que fue lanzado simultáneamente el 1o. de junio en Copenhague para la comunidad internacional, y en la ciudad de México la versión en español, con la colaboración del Fondo de Cultura Económica.

Este informe preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo hace hincapié en la seguridad de los seres humanos en su vida cotidiana como elemento básico para disfrutar de la paz. Por consiguiente, indica que la búsqueda de la seguridad humana debe efectuarse a través del desarrollo sostenible.

## Los logros

El informe nos recuerda que en el último medio siglo la humanidad ha avanzado en varios frentes:

- La mayoría de los países ya han logrado su libertad.
- Existe mayor seguridad respecto a la conjuración de un holocausto nuclear.
- Se ha logrado un desarrollo humano sin precedentes.
- En 1960 aproximadamente un 70 por ciento de la humanidad sobrevivía en condiciones humanas de indigencia; en 1992 el 32

por ciento de la población mundial estaba en esas condiciones. En los últimos 50 años la población mundial ha aumentado de 2500 millones a 5500 millones de personas.

- El producto interno bruto mundial se ha multiplicado siete veces, de tres billones a 22 billones de dólares; el ingreso *per capita* se ha triplicado ampliamente.
- Las innovaciones y adelantos tecnológicos avanzan a velocidad vertiginosa.
- El gasto militar ha disminuido apreciablemente.
- Se puede afirmar que entre la mitad y tres cuartas partes del mundo viven ahora en regímenes relativamente pluralistas y democráticos.

## Los obstáculos

Sin embargo, a pesar de todos los avances tecnológicos, del crecimiento del producto interno bruto de la comunidad internacional, del proceso de descolonización y de la creciente universalidad de la democracia, aún vivimos en una situación donde aproximadamente el 20 por ciento de la población del mundo en desarrollo no tiene suficientes alimentos, donde el 25 por ciento de esa población carece de acceso a servicios básicos tales como el agua potable, y más del 30 por ciento vive en estado de pobreza innoble, en condiciones que se pueden calificar de inhumanas.

\* Representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en México.

Los contrastes que se evidencian cada día más con relación a la condición humana, crean incertidumbre sobre la capacidad de la humanidad para vivir en paz y asegurar el progreso acelerado de todos los que habitan este planeta. Entre estos contrastes podemos señalar los siguientes:

- a) El gran número de seres humanos que padecen hambre y el exceso de producción agrícola en algunas regiones.
- b) El alto nivel de mortalidad infantil en algunas regiones, y las expectativas de vida de aquellos que nacen en países desarrollados o grupos privilegiados de los países en desarrollo.
- c) La elevada proporción de gastos militares mientras algunos países se mantienen con un PIB y crecimiento económico bajos.
- d) El debilitamiento del tejido social de las sociedades tanto ricas como pobres y sus consecuencias en el aumento de las tasas de delincuencia, la creciente amenaza de la seguridad personal, el uso de estupefacientes y el aumento del individualismo que acarrea la sociedad de consumo.
- e) Las amenazas a la comunidad mundial que representan la contaminación, la degradación del medio ambiente, el terrorismo, el consumo de estupefacientes, el sida y la proliferación de armas nucleares.

Todos los gobiernos y gran parte de la población humana tienen conciencia de que hoy en día vivimos en un planeta ecológicamente frágil. También sabemos que para mediados del siglo XXI dicha población se habrá duplicado. Por consiguiente, es preciso que:

- a) La producción de alimentos aumente significativamente; sin embargo, los recursos para una agricultura sostenible se están desgastando.
- b) El suministro de suficiente energía; sin embargo, los combustibles fósiles representan una amenaza a la estabilidad del clima.
- c) Hallar un espacio físico para la expansión de la raza humana, pero esto conlleva a la destrucción de los bosques y de las fuentes

de agua, y el deterioro de la diversidad biológica.

A todo esto debe sumarse el hecho de que el mayor crecimiento de la población se da en los países menos desarrollados. A diferencia de lo que ocurrió en los albores de la llamada revolución industrial del siglo pasado, en la actualidad no se da la feliz coincidencia entre el aumento de la población y la creciente demanda de mano de obra para la industria.

### Hacia el futuro

Es evidente que para resolver las dificultades actuales la comunidad internacional debe buscar un nuevo marco de cooperación para que el desarrollo reconcilie a los seres humanos mediante una participación más equitativa en las oportunidades y responsabilidades económicas y sociales a escala mundial.

Debe reconocerse que hoy en día nos enfrentamos a la desintegración de los Estados-nación, lo cual obedece no tanto a cuestiones étnicas, políticas o religiosas, sino a la falta de desarrollo socio-económico y a la limitada participación democrática. Por consiguiente:

- a) Es menester buscar un equilibrio entre el desarrollo económico, entendido como la productividad y la utilidad monetaria, y la condición del ser humano que participa.
- b) Debe considerarse un equilibrio entre la explotación necesaria de los recursos naturales y la salvaguarda de la calidad del medio ambiente.
- c) Asimismo, debe buscarse el equilibrio entre la libertad de movimiento de las personas y los recursos financieros, y la estabilidad de las naciones.

Por último, debe encontrarse un equilibrio entre la libertad del ser humano y su capacidad de expresión y los estupefacientes, el crimen organizado y el lavado del dinero.

El desequilibrio que pueda ocurrir entre estos factores no puede ser confinado a ciertas fronteras nacionales o regionales, ya que tiene repercusiones a nivel mundial.

Sin duda alguna, sabemos que aquellos grupos humanos que se han beneficiado de una sólida educación tienden a ser sociedades mejor organizadas, más concientes del medio ambiente en el que viven, con un mayor avance tecnológico, seguridad en el

empleo y menos preocupaciones de tipo étnico, religioso y político. También son sociedades donde la diferencia de género es menos evidente y sobre todo son sociedades que tienden a resolver sus problemas y diversidad de opiniones dentro de un esquema democrático.

Por lo tanto, sería lógico que la sociedad humana destinara más recursos a la educación y la salud con el fin de mejorar los recursos humanos disponibles, lo que a su vez permitirá mejorar el nivel de inversión y ahorro.

Es también evidente que para que la sociedad mundial llegue a un mayor grado de estabilidad social y por ende de bienestar económico, el mundo necesita encauzar recursos para la educación y la salud en las regiones menos favorecidas.

Esa población con mayor educación y mejor salud sería la base para fortalecer y crear sociedades más democráticas, más ordenadas, y en mejores condiciones para una mayor productividad. Esto requiere que el mundo desarrollado permita la libre competencia, o sea la liberación de los mercados. También exige que los países en desarrollo, y sobre todo sus gobiernos, acepten que su progreso y estabilidad dependen de su capacidad para lograr altos niveles de gobernabilidad que respondan a la genuina aspiración de oportunidad, equidad y progreso.

Un riesgo que evidentemente existe para lograr este ideal es el de la seguridad personal. En los países desarrollados la seguridad personal, para el común de sus habitantes, representa la seguridad en el empleo. La población insegura en este sentido exigirá de sus gobernantes la restricción del libre movimiento de mano de obra y la limitación de la apertu-

ra de sus mercados, consecuencias funestas para la estabilidad mundial.

Para el común de los habitantes del mundo en desarrollo, la seguridad representa también la posibilidad del trabajo que de estar garantizado evitará la emigración y los conflictos internos y externos.

Las perspectivas mundiales de desarrollo son reales y posibles a mediano plazo, siempre y cuando exista un compromiso político de la comunidad internacional para un desarrollo equitativo entre los países ricos y los menos ricos. La comunidad internacional necesariamente tendrá que fortalecer y redirigir tanto los recursos como las instituciones responsables de hacer esto una realidad. Lo anterior conlleva a un sistema fortalecido multilateral de comercio, una convergencia de los esquemas de integración, la competitividad y el desarrollo social.

En marzo de 1995 se celebrará la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Esta cumbre ofrecerá la oportunidad para que se tome una decisión política y ofrecerá a la comunidad internacional dar otro paso decisivo presentando un programa de seis puntos:

- Una nueva carta social mundial,
- Un impacto de desarrollo humano,
- La movilización del dividendo de paz,
- Un fondo de seguridad humana,
- Un conjunto fortalecido de instituciones de las Naciones Unidas para el desarrollo humano, y
- Un Consejo de Seguridad Económico de las Naciones Unidas

### Abstracts

Michael Ayala enumera en su ponencia una serie de conflictos por los que atraviesa el mundo en la actualidad y menciona que es evidente que para resolver dichas dificultades la comunidad internacional debe buscar un nuevo marco de cooperación para que el desarrollo reconcilie a los seres humanos mediante una participación más equitativa en las oportunidades y responsabilidades económicas y sociales a escala mundial.

Michael Ayala lists, in his essay, several conflicts that the world is going through nowadays. He also mentions that the international community must look for a new cooperation frame in order to solve these difficulties. Thus the development may reconcile human beings through a more equal share of the economic and social opportunities and responsibilities worldwide.

Michael Ayala énumère une série de conflits mondiaux et précise que pour les résoudre la communauté internationale doit chercher un nouveau cadre de coopération pour que le développement réconcilie les êtres humains à travers du profit équitable des occasions favorables et de partager les responsabilités économiques et sociales à niveau mondial.

# Los conflictos étnicos en el África Negra

Fabien Adonon\*

La impresión generalizada según la cual la revolución tecnológica ha reducido el tamaño figurado del mundo y pone, en una fracción de segundo, cualquier parte de nuestro planeta al alcance del ojo, de la mente y de la pluma, pierde de vista que la importancia de la comunicación, de la información, de sus medios y de su contenido es más que desigual —cuantitativa y cualitativamente hablando— para los diferentes puntos del mundo. En ese sentido, el África Negra sigue siendo una parte casi desconocida del mundo, o en todo caso, mal conocida, cuyas noticias, ecos lejanos, sólo nos llegan cuando sus guerras o conflictos considerados como sobresalientes la ponen de moda: moda muy efímera.

Se nos olvida también —a menudo, si no es que siempre— que las ideas, los conceptos y las teorías del Estado, del Estado-nación considerado como modo universal de gestión de la sociedad, no tienen los mismos contenidos en otras latitudes.

Y así, la visión universalista perturba la percepción genuina del escenario tanto nacional como internacional africano y dificulta la lectura comprensiva de los discursos articulados en supuestas realidades negroafricanas.

El discurso democrático tampoco escapa a esa visión hegemónica de la organización de la vida en sociedad. Es así como el Estado instalado por la metrópoli colonial a principios de 1960 (Año de África) fue dotado de los principales atributos del Estado de-

mocrático "occidental": Constitución liberal, Parlamento, Separación de los poderes... Y para garantizar el desarrollo favorable del trasplante, su administración fue confiada a élites "metropolizadas", adeptos de los ideales democráticos del colonizador.

De allí en adelante, esa negación de la historicidad de las sociedades negroafricanas alimenta, de manera permanente, la crisis del Estado en África.

En 10 años de independencia inconclusa, la clase política negroafricana ha experimentado la parodia de todas las figuras conocidas de regímenes políticos: de la democracia parlamentaria multipartidista a la dictadura militar de todos los colores y sabores, pasando por el partido único o la solución tribal, el compromiso directorial, la alternancia en el poder, el recurso del héroe carismático y el régimen imperial.

El fracaso de la "descolonización" portadora de todas las promesas era patente desde el primer decenio de la ola de independencias de los sesenta; terminó por imponerse 20 años después.

Uno de los factores determinantes del evidente fracaso se refiere a menudo al fenómeno tribal y étnico, cuyo arraigo en las sociedades negroafricanas es ineludible. Atacado, combatido, perseguido y reprimido por los sucesivos regímenes políticos africanos, su estudio, sistemáticamente satanizado y expulsado del quehacer académico y político durante largo tiempo, guarda un estado embrionario, cuando no se emparenta en la bipolaridad evolución-reducción.

Hoy día, la reflexión obligada sobre la dimensión histórica de lo tribal, de lo étnico y sus manifestacio-

\* Profesor adscrito a la Coordinación de Relaciones Internacionales de la FCPYS de la UNAM.

nes cotidianas en el África Negra, está en la mesa de debates de los africanólogos de la modernidad...

Del balance de las investigaciones más recientes, realizadas en distintas regiones de África con enfoques disciplinarios varios (histórico, antropológico, lingüístico, sociológico, politológico) resaltan:

- La historicidad de los grupos socioculturales, sus contornos y su realidad vivida,
- Que la manifestación de pertenencia y de solidaridad étnicas no coinciden con las fronteras estatales oficiales, ni se reducen a categorías económicas,
- Que los grupos denominados étnicos o tribales en África no disponen de ningún término directamente traducible por étnia o tribu en sus respectivas lenguas,
- Que toda crisis política es un detonador de la movilización solidaria de estas entidades socioculturales.

El balance de los tres últimos decenios en el África Negra revela la extrema fragilidad del Estado africano que no logra consolidarse, ni menos generar a la Nación; y la trama de la vida oficial en 1994 como a principios de 1960 sigue siendo el sueño de la construcción nacional y del desarrollo económico.

En el África Negra de 1994, no presenciamos una resurrección, un resurgimiento de los grupos socioculturales. Presenciamos las manifestaciones de una vieja realidad omnipresente y permanente: enseña a propios y extraños que la solidaridad de origen, fundada en un sentimiento ineludible de pertenencia, no data de la invasión y ocupación de África por Europa, ni desapareció con la presencia colonialista de Europa en África, ni menos con las alianzas y rupturas estratégicas del quehacer político del periodo llamado de descolonización que culminó en 1960 y en los años siguientes, con la independencia nominal, formal e inconclusa de las colonias británicas, belgas, francesas y portuguesas del África Negra.

Hay que subrayar que la colonización del África Negra por Europa es un fenómeno reciente: segunda mitad y finales del siglo XIX. Es decir, que cuando México celebraba sus 60 años de vida independiente, apenas la décima parte del África Negra estaba colonizada. Por eso es que acostumbramos denominar *paréntesis colonial* el tiempo que duró la invasión, la ocupación formal de África por Europa, sin

olvidar que la colonización sigue su inexorable curso bajo otras modalidades.

El paréntesis colonial perturbó o debilitó en mayor o menor grado —según el caso— las estructuras sociales de las naciones negroafricanas *estricto sensu*, sin llegar a disolverlas nunca. De tal manera que a la hora de la independencia formal, el Estado heredado del colonizador se encontró en el vacío, sin respaldo alguno de una nación en el sentido moderno; nación moderna entendida como el resultado de una ruptura: ruptura de las estructuras de la sociedad o comunidad actual con las estructuras de la comunidad o sociedad anterior a la colonización. En el África Negra, la nación no ha dejado de designar lo que es: entidad sociocultural donde la negroafricana, el negroafricano comulga con los suyos y se reconoce. La nación, el pueblo o pueblo-nación sigue siendo la comunidad, la sociedad en cuyo seno se nace y donde se recibe sepultura; sociedad o comunidad a la que se pertenece, cuya cosmogonía (visión del mundo y tradición) impregna el ser y el hacer; de tal suerte que la nación negroafricana no ha dejado de ser pueblo con memoria colectiva, conciencia y personalidad históricas marcadas.

En ese sentido, existe una conciencia étnica entre los diversos pueblos del África Negra.

Son estos pueblos, estas naciones, estas comunidades socioculturales arraigadas en su historia, su tiempo y espacio históricos que europeos y asimilados denominan despectivamente tribu o superestructuras folclóricas, grupo étnico (con una cierta tolerancia antropológica) o, civilizadamente, grupos socioculturales, nacionalidades, minorías nacionales, etcétera.

La ideología de la que son naturalmente portadores dichos pueblos es conocida, según las circunstancias, como tribalismo, etnicismo, particularismo, irredentismo, faccionalismo, separatismo, regionalismo, secesionismo o, en todo caso, micronacionalismo.

La visión menos alejada de la realidad africana se refiere al fenómeno "tribu-tribalismo" como un comportamiento, una actitud positiva o negativa que crea en un medio social dado, una red de atracciones y de repulsiones entre los miembros de dos o más grupos socioculturales de dicho medio social. Los miembros de cada una de estas entidades dicen sentirse unidos por la sangre, por los mismos antepasados o ancestros y mucho más unidos por la idea que tienen de sí mis-

mos en relación con los demás; de tal suerte que el tribalismo es una mentalidad que determina la conducta de los miembros de una misma comunidad sociocultural; una mentalidad que rige sus relaciones a menudo agresivas con los miembros de otras comunidades similares. Esta entidad o comunidad que se ubica en el tiempo y en el espacio y cuyos miembros son unidos por ancestros comunes, es la tribu; y tribalismo, la manifestación de la idea, del comportamiento que los miembros de una misma comunidad sociocultural tienen de sí mismos en relación con otras comunidades similares. Del mismo modo que nacionalismo designa ese sentimiento de pertenencia que hace subsistir a la Nación aun cuando ésta pierde su autonomía.

En este sentido, tribalismo u etnicismo en África participa de la misma esencia que patriotismo o nacionalismo. Entre etnicismo y nacionalismo, entre tribalismo y patriotismo, no hay diferencia de naturaleza sino de interpretación.

En África, la independencia resultó ser una ceremonia formal de transferencia del legado colonial al nuevo Estado africano. La misión del nuevo Estado es no solamente mantener y consolidar al embrión de Estado que dejó el colonizador, sino generar, crear a la Nación moderna a partir de naciones *stricto sensu*.

Así surgió la crisis insoluble del Estado africano que representa una realidad profundamente diferente de la realidad de las diversas naciones que él pretende aglutinar, homogeneizar, masificar administrativa, política, económica y socialmente en ese Nosotros subjetivo y siempre misticador denominado Nación en el sentido moderno.

Mientras que el tribalismo tiene como base una realidad viviente y vivida llamada tribu o nación étnica, el nacionalismo oficial se refiere a una Nación abstracta que poco sentido tiene para los diferentes pueblos reagrupados dentro de fronteras estatales de artificialidad reconocida.

La crisis del Estado africano en busca de Nación moderna se agudizó con la introducción en el África Negra del modelo de la democracia parlamentaria multipartidista y el sufragio universal de corte europeo. La ideología partidaria clásica se confunde entonces con la ideología tribal particularista. Así florecieron y siguen floreciendo partidos políticos de origen étnico; así se convirtió el sufragio individual en colectivo, del mismo modo que la adhesión al par-

tido de origen étnico es colectiva. Es más fácil identificarse con alguien de su Nación étnica o de su región que adherirse a una idea abstracta de tipo universalista representada por un partido político.

En suma, el modelo importado no funciona en ese medio específico, donde la inexistencia de una dimensión nacional en la vida política bloquea tanto el juego político como el proceso que facilita la resolución de los conflictos políticos, por la misma existencia y el papel que desempeña un partido de oposición.

La democracia parlamentaria multipartidista como factor de integración nacional en territorios poliétnicos fracasó porque la Nación, en África, no es ni puede ser una creación jurídica; es una realidad sociológica, política, económica; en suma, una realidad cultural que se fundamenta, se elabora y descansa sobre bases culturales.

Hoy, como hace más de treinta años, ante el retorno del multipartidismo como legitimador de la democracia, la historia vuelve a repetirse como si nada hubiera pasado a finales de los cincuenta y principios de los noventa. Los miembros de los partidos políticos siguen proviniendo mayoritariamente de una misma tribu, de una misma región o de una misma clase política; y la proliferación de esos partidos es impresionante: 70 partidos políticos en un país que cuenta apenas con 1 millón de habitantes, 32, 60, 120 partidos políticos en países que cuentan con nueve millones, 2.5 millones y 40 millones de habitantes respectivamente. Desgraciada o felizmente, estas cifras reflejan el número de los grupos étnicos que existen en cada uno de esos países.

Es de preguntarse por qué gran parte de la *intelligentsia* africana se niega todavía a integrar abierta y claramente el etnocentrismo en la representación política, con miras a concebir modelos políticos y proyectos de sociedad acordes con las realidades de la historia cotidiana. Ese mismo sector, caracterizado por su discurso modernizante sobre la Construcción nacional no cesa, en su historia cotidiana, de traicionar una conducta que sólo puede explicar una personalidad de fondo que se resiste a la dominación de un logos prestado; una personalidad de fondo que lleva a la negroafricana, al negroafricano —sin importar su puesto político, su nivel académico y de militancia política— a comulgar en una especie de religión con los suyos: los suyos, es decir, la gente de su Nación étnica.

No hay un país en el África Negra donde las instituciones del Estado se encuentren a salvo de manifestaciones étnicas. Los gobiernos africanos de los últimos treinta años dicen seguir en busca de soluciones efectivas al difícil problema del pluralismo político en la pluriétnicidad, de instituciones políticas no solamente estables y duraderas sino más específicas, más auténticas, que permitan transformar la conciencia tribal que ha prevalecido hasta ahora, en una conciencia nacional, dentro del marco de las fronteras heredadas de la colonización. La realidad nos muestra que tanto los partidos políticos como las instituciones del Estado, desde 1960 a la fecha, han sido esencialmente la expresión del tribalismo, del

regionalismo de la clase política o clanes de la burguesía de Estado. El Estado africano así secreta y alimenta los gérmenes de su propia dislocación. Y la Nación tribal, según las circunstancias, se convierte en un refugio impenetrable al poder sin límite y sin control del Estado africano, cuando no sale con todo a exigir el respeto a sus derechos seculares, matando, ejecutando a propias, traidores a la Nación tribal y a extraños fastidiosos.

El fenómeno tribal debe ser reconsiderado y reconocido como una etapa importante e inevitable para el África Negra, en su posible evolución hacia otros tipos de sistemas de organización de la sociedad.

---

### *Abstracts*

---

Africa Negra es una región casi desconocida o mal conocida, según la apreciación de Fabien Adonón. Asimismo, los conflictos étnicos observados en 1994 no son otra cosa más que manifestaciones de una vieja realidad omnipresente y permanente, agravados por la importación de ideologías europeas que ponen en crisis las estructuras tradicionales de organización africana.

---

Black Africa is almost an unknown or misknown region, according to Fabien Adonon's perceptions. At the same time, the ethnic conflicts wached by the world in 1994 are just manifestations of an old permanent reality. Thes conflicts are worsened by the importation of european idologies which risk the traditional structures of the African Organization.

---

L'Afrique noire est une région presque inconnue o méconnue, selon Fabien Adonon. De la même manière, les conflits etheniques du 1994 ne sont que manifestations d'une vieille réalité qui, mis ensemble avec des idéologies européennes, possent en crises les structures traditionnels d'organisation africaine.

# La cuestión de las minorías. El caso de Austria

Jorge Basurto\*

## Introducción

**D**efiniremos a las minorías como grupos dentro de una sociedad determinada que poseen características étnicas, religiosas y lingüísticas propias, con una cultura y patrones de conducta distintos respecto de la mayoría. En virtud de tales diferencias, y con base en ideas preconcebidas y generalizadas, éstas tienden a formarse un juicio negativo y desarrollan un comportamiento agresivo frente a los grupos minoritarios.

Las minorías en un país determinado pueden ser de reciente formación, como es el caso de los migrantes turcos en Alemania, o bien existir de tiempos pasados como los negros en Estados Unidos o los casos que veremos en este trabajo. Pero de todas maneras, el proceso de asimilación, cuando lo hay, es lento porque es frecuente que las minorías traten de mantener su antigua cultura y, sobre todo, sus antiguos hábitos, originando con ello roces y enfrentamientos con la mayoría, pues ésta, con base en ello, las coloca en un plano de inferioridad y adopta una actitud discriminatoria.

Las minorías están despojadas generalmente de derechos tanto civiles como políticos; por su falta de organización y de representación política, su defensa se hace difícil y terminan contestando a la violencia con más violencia.

La discriminación de las minorías puede adquirir la forma de política oficial del gobierno respectivo,

\* Profesor de la FCPYS.

como en el caso del *apartheid* sudafricano e incluso de exterminio como sucedió durante los regímenes nazifascistas o bien, en una menor escala, en Suiza actualmente, donde se practica una política de asimilación forzosa de los gitanos en forma de apoyo y ayuda a un plan instrumentado por un grupo llamado Juventus, que tiene nexos con la Iglesia católica. Pero hoy en día es más común la discriminación y persecución a nivel social, y puede darse por parte de grupos perfectamente identificados, como sucede en la Alemania reunificada, o bien por el conjunto de la sociedad. En ambos casos, surgen también grupos u organizaciones defensoras de las minorías.

El problema en el siglo XX se ha agudizado y ha sido objeto de tratamientos especiales en la Organización de las Naciones Unidas; no obstante, esta institución se concreta a hacer recomendaciones que generalmente no son acatadas por los gobiernos concernidos, por lo que a final de cuentas recomienda la negociación bilateral, como en los casos a los que me voy a referir, que tratan sobre minorías en Austria: el caso de los eslovenos en su territorio, y el de los austro-germanos en Italia.

## Un poco de historia

La presencia de minorías étnicas en Austria puede remontarse al momento en el que se configura el gran imperio de los Habsburgo, ya que se integran a él, si bien por la fuerza, diversos grupos como magiares, eslovenos, italianos, rumanos, polacos, etcétera, pero

todos bajo la hegemonía de los germanos. Es durante el reinado de María Teresa (1740-1780) cuando se desarrolla la idea de un Estado comunitario formado por toda esa serie de pueblos que constituían el Imperio; está presente, asimismo, otra idea que desde entonces es objeto de discusiones y que, en el siglo XX, llevará a Austria a la peor de sus tragedias: el *Anschluss*. Nos referimos al germanismo, esto es, a la identificación del país con la cultura germana, lo cual implica la tesis de una gran nación germana a la cual pertenecería Austria, opuesta a la de la existencia de una nación austriaca independiente.

José II, hijo y sucesor de María Teresa, dicta medidas que tratan de atenuar las diferencias entre las nacionalidades y, si bien se enfocaron al punto de vista religioso, las repercusiones sociales no tardaron en presentarse. En llegando al trono, el nuevo emperador promulga, el 13 de octubre de 1781, su *Edicto de Tolerancia* que concede, en efecto, la libertad de cultos, que beneficia sobre todo a los protestantes y a los judíos; a los primeros porque les acordaba ni más ni menos que la libertad de culto y de derechos políticos, extensivos para la Iglesia griega, y otorgaba por ende el derecho de abrir escuelas a otras religiones diferentes de la católica, como los luteranos, calvinistas y ortodoxos, a quienes habilitaba también para desempeñar funciones en el servicio público; y a los judíos, porque los permitía acceder a la enseñanza universitaria, así como la posibilidad de explotar empresas; de esta época data la enseñanza laica y la escolaridad obligatoria. Como es de suponerse, la Iglesia lucha denodadamente contra el *Edicto de Tolerancia* porque todas estas medidas debilitaban su poder.

El reinado de José II está turbado constantemente por sus pugnas con la Iglesia católica, que se opone ferozmente a las reformas que el emperador va poniendo en práctica, pues si la Iglesia tiene horror de cualquier cosa que huelga a innovación, mucho más la tiene cuando esas innovaciones perjudican en alguna forma sus propios intereses, ya no digamos los del reino de los cielos, sino los de su entonces indiscutido imperio terrenal; digamos de paso que a ello siguió la confiscación de los bienes eclesiásticos, tema que no nos corresponde analizar por ahora.

Deber aclararse, no obstante, que hasta bien entrado el siglo XX, esto es, hasta la terminación de la Primera Guerra Mundial, no se habla de cuestiones de minorías, sino de nacionalidades. Así es, por ejem-

plo, cuando el *Reichstag*, o Parlamento, de Kremsier (pequeña ciudad bohemia), es elegido en julio de 1848 por toda la población de Austria y tiene en cuenta el problema de las nacionalidades al incluir, en su proyecto de constitución, un párrafo que reconocía la igualdad de las mismas, así como la de sus respectivas lenguas en la enseñanza; se reconocía la indivisibilidad del Imperio, que debía ser un territorio único, aduanas y economía incluidos; pero también la existencia de circunscripciones electorales conforme a las diferencias nacionales en las catorce provincias del país entero. No obstante, la Corte disolvió al *Reichstag* e impuso una constitución autoritaria nuevamente.<sup>1</sup> La integridad del imperio era puesta a prueba —una prueba que no resistiría— al ignorarse los derechos de las diferentes nacionalidades.

Obviamente, la constitución multiracial del Imperio va a reflejarse en el país central, a donde emigra gente de todas las otras nacionalidades, sea en busca de trabajo o bien huyendo de la represión que en distintos momentos se da por parte de las autoridades locales austriacas. Los inmigrantes se establecen de preferencia en Viena por razones económicas y políticas, puesto que la capital es el centro de ese tipo de actividades, pero también por razones culturales puesto que lo mismo sucede en este campo. Existen también regiones que, por su vecindad con otras naciones, albergan minorías importantes de inmigrados o núcleos poblacionales que, en el curso de los cambios geográficos que se producen, quedan en suelo austriaco.

En la actualidad, Austria es un país con población germana en su mayoría, pero en la que coexisten minorías importantes de las otras nacionalidades, razón por la cual se concede a este tema una gran importancia a nivel nacional y se le considera dentro del rubro de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. Tanto en el Tratado de Saint-Germain que puso fin a la Primera Guerra Mundial, como en el Tratado de Estado de 1955 que marca el nacimiento de la nueva Austria, se ha establecido el compromiso de proteger a esas minorías, principalmente a las eslovenas y croatas en Carintia, Burgenland y Estiria. No obstante, subsiste un problema porque las respectivas poblaciones minoritarias no se dan por satisfechas y porque existe también una

<sup>1</sup> Félix Kreissler, *Histoire de l'Autriche*, Paris, Presses Universitaires de France, 1977, p. 58.

minoría austro-germana que reside en la región del Tirol italiano igualmente conflictiva.

En este trabajo nos ocuparemos del problema de los eslovenos en Austria y de los germanos del Tirol del Sur.

### Los eslovenos

En el sur del estado de Carintia habita desde siglos una minoría eslovena, al igual que en el valle inferior Gailtal, en los valles Rosental y Jauntal, donde coexisten carintios de habla alemana y eslovena.

Al finalizar la Primera Guerra, Austria es obligada a firmar su capitulación en las condiciones impuestas por los aliados. El sucesor de Franz Joseph, el emperador Carlos, trata de transformar al imperio en una confederación de Estados autónomos, pero todos ellos se separan uno a uno del centro: el 28 y 30 de octubre de 1918 checos y eslovacos abandonan el imperio; el 29 del mismo mes hacen lo propio los yugoslavos (eslovenos, croatas y serbios); el 30 se disgrega Hungría. El 11 de noviembre el nuevo emperador se ve obligado a dimitir y, finalmente, el 12 de noviembre se proclama la República de Austria,<sup>2</sup> totalmente alemana pero con minorías étnicas integradas por aquellos que habían emigrado de sus lugares de origen y se habían establecido ahí. El nuevo país se encontraba reducido de poco menos de 700 mil kilómetros cuadrados con más de 52 millones de habitantes, superficie y población del viejo imperio, a sólo 84 mil kilómetros cuadrados con 6 millones de habitantes: "*l'Autriche, c'est ce qui reste*" (Austria es lo que queda), definió el primer ministro francés Clemenceau.

En 1920 se realiza un referéndum en el que la población de Carintia decide mayoritariamente pertenecer a Austria; pero el advenimiento del nazismo va a ponerlo en entredicho.

El 25 de julio de 1934 los austronazis perpetran un *Putsch* que no fue sino la culminación de una política largamente preparada por Hitler de tiempo atrás y basada, como ya sabemos, en la idea de construir una sola nación que englobara a toda la población germana, significando con ello, pura y simplemente, a todo aquel que tuviera como lengua materna el idio-

ma alemán, a condición, naturalmente, de que perteneciera a la raza aria, esto es, judíos y otros grupos supuestamente inferiores excluidos: "La misma sangre debe tener su lugar en el mismo *Reich*", dice el dictador en *Mein Kampf*, libro que data de 1924, cuando el autor se encontraba en prisión, y escrito, según se dice, con ayuda de un sacerdote porque las dotes literarios de Hitler eran tan escasas como su talento pictórico y artístico en general, que fue una de sus grandes frustraciones, además de su imposibilidad para contribuir a la proliferación de los arios debido a una sífilis que había contraído en su juventud.

Se pone en práctica, pues, la política de exterminación de las "razas inferiores" que, contrariamente a lo que pregona la propaganda, no se detuvo en los judíos; otras minorías como los checos, los croatas y los eslovenos sufrieron persecución, aun cuando su deportación estaba reservada para el final de la guerra, al alcanzarse la victoria. Otra fue, sin embargo, la suerte de los gitanos, que fueron deportados y sistemáticamente exterminados en Polonia o bien en los campos de concentración que se establecieron en Austria para ellos y de los cuales eran enviados a los campos de la muerte de Auschwitz, Lódz y otros,<sup>3</sup> sin que se sepa a ciencia cierta —o por lo menos sin que se citen cifras— la magnitud de este holocausto. Recuérdese que el régimen nazi se extendió hasta Hungría, país en el que residía, y reside aún hoy, gran número de cingaros.<sup>4</sup>

En la etapa de la resistencia antifascista, los eslovenos de Carintia jugaron un papel muy importante y se distinguieron por sus campañas en la frontera con Yugoslavia; y debe recordarse que este grupo luchaba no sólo contra la ocupación, ya que eran víctimas de la persecución del régimen croata, pelele de los nazis y conducido por Ante Pavelic, dirigente principal del movimiento fascista llamado Ustascha que se había apoderado de todo el país. Además de la persecución, se rebelaban muy especialmente porque eran sujetos a una política de germanización for-

<sup>3</sup> *Widerstand und Verfolgung in Österreich*, Wien, Bundespressdienst, 1988, p. 42.

<sup>4</sup> Cincuenta años después, y en la hipercivilizada Suiza, se lleva a cabo un programa de exterminación de gitanos, aun cuando no se refiere a su desaparición física, sino cultural. Los hijos de los matrimonios gitanos, por ejemplo, son secuestrados por una organización que cuenta con el apoyo del gobierno y de la Iglesia católica, para educarlos conforme a los cánones blancos y fuera del hogar paterno. La televisión austriaca dedicó un reportaje a este tema.

<sup>2</sup> Cancillería Federal, *El sistema político de Austria*, Viena, Servicio Federal de Prensa, 1987, p. 6.

zosa, lo cual significaba su eliminación pura y simple en tanto que minoría no aria, fuera por expulsión del país, por exterminación o por destrucción de su cultura.

Al finalizar la guerra las relaciones con Yugoslavia se ven empañadas por la existencia de esta minoría; los diferendos limítrofes vuelven a surgir, aprovechando la posición de debilidad en la que se encontraba Austria a causa de su derrota. Así, Yugoslavia planteó reclamaciones territoriales por una superficie de hasta 2 600 km cuadrados, además de una compensación por daños de guerra que se elevaba a 11 600 millones de dólares, puntos en los cuales contaba con el apoyo sólo de la URSS. Ambas pretensiones son rechazadas por Austria y las tratativas al respecto eran conducidas con todo buen éxito por el vice-ministro de Relaciones Exteriores (con funciones de ministro) Karl Guber; pero los yugoslavos utilizaron al hoy presidente Kurt Waldheim, que a la razón fungía como secretario particular de Gruber, para ejercer presión. En un memorándum interno de fecha 12 de diciembre de 1947, el jefe de la oficina legal del gobierno citaba un reporte de la oficina para Crímenes de Guerra en el cual se mencionaba a Waldheim entre los sospechosos de haber sido nazis y mantener posiciones de influencia en Austria y Alemania. Parte del texto del memorándum, enviado al Ministerio yugoslavo de Relaciones Exteriores, decía:

Primer teniente Waldheim... listado en el reporte como responsable de rehenes, que tuvo contacto con Personas-V (colaboradores), está hoy en Austria, y no sólo como una persona libre, sino como secretario en el Ministerio de Asuntos Extranjeros.

Y el jefe de la oficina, Uros Bjelic, hacía la anotación de que el pasado de Waldheim no era de poca importancia para el Ministerio yugoslavo. Se está, pues, incriminando a Waldheim de ser responsable de crímenes de guerra, lo cual implicaba la insinuación de que ese hecho podía ser utilizado como chantaje en contra de Austria para obtener el territorio en disputa.<sup>5</sup> Eso mostraría, por otro lado, que el bloque soviético, al cual todavía pertenecía Yugoslavia, conocía el pasado de Waldheim cuando lo apoyó para

la secretaría general de la ONU. Como se demostró posteriormente, la acusación había sido prefabricada por los yugoslavos con intenciones de desacreditar al principal negociador austriaco.

Entretanto, las relaciones de Yugoslavia con Stalin se deterioraron y perdió, entonces, su único apoyo, pero ganó el de las potencias occidentales que presionaron a Austria a ceder en algunos puntos, máxime que las exigencias yugoslavas se habían moderado considerablemente. Pero Austria se mantuvo firme y a la postre se convirtieron en una mera formalidad con un fondo que constituye el problema mencionado más arriba porque en los territorios reclamados es donde se asientan importantes contingentes de croatas y eslovenos, esto es, población de origen yugoslavo; el gobierno de este país se ha erigido en protector de esas minorías, lo que Austria se niega a aceptar en tales términos porque lo considera una intromisión en sus asuntos internos, y se crea una situación similar a la existente con los tiroleses, cuestión de la que nos ocuparemos un poco más adelante.

Pero el gobierno austriaco ha dado pasos para resolver o por lo menos atenuar la cuestión. Conforme a lo estipulado en la cláusula 7 del Tratado de Estado que le devuelve su plena soberanía, Austria debe otorgar a las minorías derechos iguales a sus propios nacionales, incluyendo el derecho a tener sus propias escuelas y al uso de su lengua en las regiones que habitan, lo que implica asimismo la obligación gubernamental de colocar letreros bilingües. En 1976 fue sancionada la Ley de las Minorías Étnicas que establece los derechos de esos grupos étnicos, y también los otorga a las minorías húngara y checa.<sup>6</sup>

Sin embargo, el tratamiento que Austria ha dado a esta cuestión no ha sido satisfactorio y ha originado diferencias entre ambos países, con protestas a nivel gubernamental por incumplimiento de lo convenido; y esporádicamente surgen enfrentamientos entre austriacos y eslovenos, sobre todo en el estado de Carintia porque éstos consideran que no es plena la vigencia de los derechos concedidos por el Tratado de Estado ni satisfactoria la legislación existente.

El principal punto de fricción ha sido el relativo a las lenguas en las que se imparte la educación primaria; tradicionalmente, ha sido en grupos bilingües, pero se presenta el problema de que los germano-

<sup>5</sup> Agencia de Prensa Austriaca (APA), 3 de noviembre de 1987.

<sup>6</sup> Cancillería Federal, *El sistema político en Austria*, Viena, Servicio Federal de Prensa, 1987, p. 8.

parlantes se rehúsan a aprender el esloveno, mientras que para la minoría, el aprendizaje del alemán es algo prácticamente natural y que deben hacer en cualquier circunstancia.

A nivel nacional, los partidos políticos toman posición; la derecha es partidaria de que se termine con el sistema de clases mixtas, esto es, integradas, que es la posición que han adoptado los socialistas. Cuando en alguna ocasión se ha tratado de establecer enseñanza separada para cada uno de los grupos, es entonces que los líderes radicales de los eslovenos hablan de la existencia de un *apartheid*.

En realidad, desde tiempo atrás se ha establecido un Comité Consultivo que había sido sistemáticamente boicoteado por el Consejo de los Eslovenos de Carintia; pero en 1987, a resultas de los conflictos que de ahí se derivan, los tres principales partidos políticos, el Conservador, el Socialista y el Liberal, se pusieron de acuerdo para implantar lo que llamaron el "modelo pedagógico", basado en un estudio de una comisión de expertos del Ministerio de Educación, que consistía en dividir las clases a partir de un cierto número de alumnos; la disputa en torno a esta propuesta se centró entonces en cuanto al número de alumnos que debía contener cada grupo: los partidarios de la reforma sostenían que debían ser 7 y los oponentes se inclinaban porque fueran 10.

Finalmente, se propuso el llamado "modelo pedagógico", que consiste en que si nueve padres de niños que asisten a un grupo de clases declaran que la lengua materna de sus hijos es el esloveno, entonces se creará un nuevo grupo especial para ellos,<sup>7</sup> esto es, una solución a medio camino. De todos modos, no tuvo la aceptación general, pues los líderes de la minoría eslovena encabezados por el diputado verde Karel Smolle, así como el gobierno yugoslavo, la criticaron acremente; cuando se anuncia el acuerdo adoptado en principio desde noviembre del año mencionado, surgen protestas y críticas incluso de asociaciones austriacas como la de estudiantes de la Universidad de Viena y las juventudes socialistas, y se producen, además, numerosas manifestaciones tanto en Austria, sobre todo ante las sedes de los partidos de la coalición, como en Yugoslavia, ante los consulados de Austria.<sup>8</sup> Los eslovenos bloquearon el

paso de la frontera con Yugoslavia y decidieron el envío de "embajadores extraordinarios" al extranjero para exponer su problema.<sup>9</sup>

En este sentido, acudieron a las potencias signatarias del Tratado de Estado para solicitarles que cumplieran con su rol de garantes de los derechos de la minoría eslovena de Carintia y la cuestión repercutió también en el Consejo de Europa, donde el presidente de la Comisión sobre el renacimiento del racismo y del fascismo, Glyn Ford, atacó al país por estimar que el modelo implantado no respetaba los derechos del hombre, cosa que debía cuidar todo país que pretendiera, como era y sigue siendo la pretensión austriaca, adherirse a la Comunidad Europea.<sup>10</sup>

Esta acusación puede darnos la pauta para juzgar el comportamiento del gobierno austriaco en este problema, ya que no es exagerado afirmar que en estos momentos el asunto de la entrada de Austria al Mercado Común es altamente prioritaria por su situación económica interna.

Finalmente, en abril de 1988, el Consejo de los Eslovenos de Carintia aceptó entablar conversaciones con la cancillería austriaca para el financiamiento de diversos proyectos destinados a la minoría eslovena, principalmente la creación de escuelas bilingües a diversos niveles y la prolongación de la duración de las transmisiones radiofónicas en su lengua, lo que se extendería a las minorías húngaras y croatas,<sup>11</sup> y luego decidió enviar cuatro representantes, encabezados por su presidente Grilc, para formalizar acuerdos que modificaban el modelo original.

Se ha llegado a la postre a un acuerdo, por más que corre el riesgo de ser temporal, pues aun cuando fue aprobado por los representantes del Consejo mencionado, la Unión de Organizaciones Eslovenas, el Comité de Defensa de la Enseñanza Bilingüe y una parte de los "verdes"; lo rechazaron por considerar que se estaba creando una especie de *Apartheid*. El acuerdo de marras consiste en que se destinaría un segundo instructor o maestro durante 14 horas a la semana en las escuelas primarias bilingües y se crearían clases paralelas cuando hubiera un mínimo de 9 alumnos inscritos, a más de destinarse asisten-

Este servicio de la Embajada de Francia en Austria es una síntesis de lo publicado en los principales diarios del país. En adelante se citará: *Revue*.

<sup>7</sup> *Revue*, 28-30 de noviembre de 1987.

<sup>8</sup> *Revue*, 23-25 de enero de 1988.

<sup>11</sup> *Revue*, 29 de abril y 19 de febrero de 1988.

<sup>7</sup> APA, 15 de mayo de 1988.

<sup>8</sup> *Revue de la presse autrichienne*, 21-23 de noviembre de 1987.

cia financiera a organizaciones étnicas para ayudarlas a preservar su cultura. Al cabo de tres años se haría una evaluación de los resultados de este modelo.<sup>12</sup>

Pero a esta dura posición de los eslovenos se agrega otra, incluso más dura, que complica enormemente el problema. La política llevada a cabo para cumplir con lo estatuido en el Tratado de Estado y las leyes subsecuentemente promulgadas se topan, en efecto, con la oposición de los grupos nacionalistas pangermanos en Carintia, que a cada medida a favor de los eslovenos contestan con acciones violentas, pues consideran que éstos ya eran privilegiados y no había qué hacerles mayores concesiones; cuando se muestran pacíficos, protestan pintando suásticas en las tumbas de los luchadores de la resistencia eslovena, retiran los letreros bilingües y atacan las tiendas de la minoría; pero es frecuente que adopten otra forma de manifestar su inconformidad y entonces se dedican a colocar bombas en los lugares de reunión de los eslovenos.

Es importante destacar que en la región proliferan las organizaciones neofascistas que se oponen al tratamiento especial a las minorías de marras, y que los actos de provocación corren por su cuenta.

Obviamente, los partidos políticos sostienen cada uno sus posiciones; la del Partido Socialista de difícil porque es partidario de la integración, pero también debe velar por su electorado; en Carintia sigue siendo fuerte y algunas de las ganancias electorales más importante para el partido vienen de este estado desde 1979;<sup>13</sup> pero el ultraderechista Partido Liberal adquiere fuerza en el estado y ha llegado a imponer —no en el sentido mexicano sino en el normal, esto es, democrático— a su líder Georg Haider como gobernador, que poco después se ha visto obligado a renunciar precisamente por sus declaraciones elogiosas a Hitler mismo. Se infiere de ello que es este partido el que alberga a los opositores a la integración y el que organiza los actos violentos contra las minorías.

### El Tirol

La historia común de Austria e Italia está llena de incidentes, desde la dominación austriaca de partes

de la península hasta el más reciente, aún sin solución total, que es el que trata sobre la región limítrofe de Tirol del Sur.

El Tirol es un territorio incorporado a Austria desde 1363; limita al norte con Baviera y se extiende al sur hasta el lago de Garda; pero al finalizar la Primera Guerra Mundial las potencias vencedoras lo desmembraron y cedieron a Italia los distritos de Trento con población italiana y Bozen (Bolzano) con una población predominantemente germanoparlante y con profundas raíces con la cultura germana; el Tirol austriaco quedó así dividido, el sur en Italia y el resto en Austria con su capital Innsbruck.

La decisión de arrancar a los austriacos una parte de su país para entregarlo a Italia había sido tomada por Francia, Gran Bretaña y Rusia en un encuentro sostenido el 26 de abril de 1915, durante el cual firmaron un tratado secreto que otorgaba ese territorio a Italia como recompensa por haber luchado a su lado durante la contienda<sup>14</sup> y porque, conforme a las pretensiones de este país, el pico de Brenner que se encuentra en la parte norte del Tirol constituía su frontera natural y le era indispensable para su propia defensa. Así, una porción de Austria pasó a ser propiedad de Italia por decisión de potencias extranjeras que supuestamente legalizaron su arbitrario proceder con la firma del Tratado de Saint-Germain-Laye que daba fin a la Primera Guerra Mundial. En el momento de la conclusión de este acuerdo, el Tirol del Sur contaba con una población de unos 250 mil habitantes, de los cuales menos del 3 por ciento eran italianos y el resto austro-germanos.

Seguidamente, Italia dio inicio a un proceso de "italianización" que se acentuó con la llegada del fascismo al poder en 1922, cuando las administraciones germanas de la provincia de Bozen (Bolzano) fueron sustituidas por personal italiano y el idioma alemán suprimido, lo mismo que las escuelas que impartían sus clases en este idioma.

Posteriormente, en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, en la política de mutuas concesiones entre Hitler y Mussolini, el *führer* premió al *Duce* por su comprensiva actitud ante el *Anschluss* firmando un nuevo acuerdo mediante el cual se confirmaba la aceptación por parte de Alemania de lo estatuido en

<sup>12</sup> *Revue*, 18 de mayo de 1988.

<sup>13</sup> Melanie A. Sully, *Continuity and change in austrian socialism*, New York, Columbia University Press, 1982, pp. 226-227.

<sup>14</sup> J. I. Szirtes, *Austrian Foreign Policy 1945-1985*, Wien, Edition Eola, 1986, p. 148.

Saint-Germain; no obstante, en el tratado firmado entre ambos Estados el 23 de junio de 1939 se otorgaba a los sudtiroleses un derecho bastante discutible: el optar, voluntariamente, por la nacionalidad alemana y emigrar hacia la Gran Alemania, de la cual Austria ya formaba parte. Mussolini cumplió su palabra: permitió la emigración de los austriacos, pero a los que permanecieron en territorio italiano los amenazó con la confiscación de sus propiedades y su reimplantación tierra adentro<sup>15</sup> con el obvio objetivo de diluir completamente al núcleo germano.

En 1945, al finalizar la guerra, Austria hizo un intento de recuperar ese territorio con sus 230 mil germanos y para ello promovió en la Conferencia de Londres de 2 de octubre de ese año la realización de un plebiscito que irremisiblemente le sería favorable; sabiéndolo Italia, se negó a ello y ganó ese punto con la ayuda de Estados Unidos que expresamente se opusieron a que se hicieran cambios a las fronteras ya existentes; los Aliados decidieron insertar en el tratado de paz con Italia una cláusula que obligaba a los dos países a llevar a cabo negociaciones con vistas a la solución del diferendo.

Y, en efecto, las pláticas sobre el Sud Tirol se llevaron a cabo en París, y el 5 de septiembre de 1946 se concluyó un acuerdo que fue firmado por los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países, Karl Gruber por Austria y Alcide de Gasperi por Italia, por el cual se establecería un régimen destinado a asegurar a los germanoparlantes de la provincia de Bolzano

completa igualdad de derechos con los habitantes de habla italiana, dentro del marco de disposiciones especiales destinadas a salvaguardar el carácter étnico y el desarrollo cultural y económico de la población de habla alemana;<sup>16</sup>

se otorgaba autonomía a la provincia de Bozen a partir de 1948 incluyendo las regiones que habían sido incorporadas a la de Trento durante el gobierno fascista. Esto significaba igualdad de derechos en materia de enseñanza, administración y acceso a los empleos públicos.

Pero antes de esa fecha, el 27 de junio de 1947, el gobierno italiano realizó unilateralmente un jugada destinada a frustrar la decisión a la que se había comprometido, esto es, fusionó el área de Bolzano, en la que se concentraba la población germana y en la que era abrumadora mayoría, con el Trentino, que es exclusivamente italiano, con lo que la proporción entre ambas comunidades se desequilibraba abiertamente en favor de estos últimos que conformaban entonces una abrumadora mayoría de 5 a 2.<sup>17</sup> El 29 de enero siguiente, la Asamblea Legislativa italiana aprobó un estatuto de autonomía para la región Trento-Alto Adigio, compuesta por las provincias de Trento y de Bozen (Bolzano o Alto Adigio), estatuto que era evidentemente contrario al acuerdo Gruber-de Gasperi de 1946. De inmediato se inició el reemplazo del legislativo y el ejecutivo de la nueva región por gente proveniente de la nueva mayoría pero con una autoridad sumamente limitada, pues el gobierno central disponía del derecho de veto respecto de las leyes que se aprobaran en Bolzano, por lo que la autonomía convenida no se daba en los hechos. El intento de restablecer el bilingüismo en la administración pública, por ejemplo, fue vetado por Roma, aunque en junio de 1952 se dio al alemán la categoría de lengua subsidiaria.<sup>18</sup>

Ante ello, Austria y los sudtiroleses germanos realizaron otras gestiones que no tuvieron mayor repercusión y se contentó en un primer momento a declarar que Viena se erigía en protector de la minoría germana bajo los términos del acuerdo de París, no sin dejar de hacer notar su insatisfacción por la forma como Italia cumplía —o más bien no cumplía— tal compromiso. Así, en 1959 llevó el problema tanto al Consejo de Europa como a las Naciones Unidas, que lo examinó ese año y el siguiente. En esta última ocasión, el ministro de Relaciones Exteriores austriaco, Bruno Kreisky, pidió al organismo internacional incluir en su agenda la discusión del problema de la minoría austriaca en Italia. La ONU lo hizo así, efectivamente, y su Asamblea General emitió con aprobación unánime una resolución en la que dio la razón a Austria al reconocer la igualdad de derechos de la comunidad germana con la italiana, y pidió a los dos países reiniciar negociaciones y, en

<sup>15</sup> Luis Alberto Barrero Stahl, "El problema del Tirol del Sur", manuscrito, 1985, pp. 4-5.

<sup>16</sup> Organización de las Naciones Unidas, Resolución 1497 (XIV) de 31 de octubre de 1960.

<sup>17</sup> J. I. Szirtes, *op. cit.*, pp. 148-149.

<sup>18</sup> Luis Alberto Barrero, *op. cit.*, pp. 7-8.

caso de no llegar a un resultado satisfactorio, acudir a los medios previstos en la Carta, incluyendo la apelación ante la Corte Internacional de La Haya,<sup>19</sup> recurso que ya antes había sido rechazado por Austria al considerar que el proceso era demasiado lento. La ONU reconoció también el rol austriaco de protector de la minoría sudtirolesiana, pero Italia no concede la separación de Bolzano y Trento.

Ahora bien, ante la postura intransigente de Italia, algunos círculos extremistas del interior de Sud Tirol, así como de Innsbruck, apoyados por grupos neonazis de Munich (capital de Baviera que colinda con el Tirol austriaco), condujeron una serie de atentados dinamiteros en territorio italiano y ello fue pretexto para que Italia adoptara medidas severas contra toda la población germana y, lo que es más serio, entorpeciera las negociaciones con el argumento de que el gobierno austriaco apoyaba y era cómplice de la violencia. Nuevas reuniones en 1961 y nuevos llamados a las Naciones Unidas produjeron resultados nulos y no fue sino hasta 1970 que Italia dio algunos pasos para salir del estancamiento. Su Parlamento aprobó, en efecto, algunas leyes para ampliar y consolidar la autonomía de la región tirolesa; ambos gobiernos establecieron luego un *Terminkalendar*, o agenda de trabajo, para llegar a la solución final del problema. A partir de entonces las relaciones fueron normalizándose a pesar de que Italia no ha cumplido estrictamente lo establecido en el calendario, pues aunque la autonomía concedida es amplia, dista de ser plena y ello ha originado nuevos brotes de violencia que ahora provienen tanto de los italianos, que consideran que se ha ido muy lejos en este asunto, como de los germanos que desean ir al fondo de la cuestión.

Así, pues, el conflicto no ha encontrado una total solución. Austria ha tenido qué contentarse con su rol de protector de la minoría germana no sin las protestas italianas que ven en ello una interferencia en los asuntos internos del país, situación que, como recordamos, es similar a la que se le presenta a Austria con las minorías eslovenas y croatas.

Por ahora concluyamos lo relativo a Italia diciendo que, a causa del problema del Tirol del Sur, las relaciones entre los dos países son débiles y de tiempo en tiempo se vuelven tensas dado que Austria no

ha cejado en su empeño de recuperar aunque sea una parte de su soberanía sobre esa población.

Nuevamente, como en el caso de los eslovenos, los partidos políticos sostienen posiciones antagónicas, sobre todo el socialista y el liberal. El primero sería partidario, desde luego, de una solución negociada con Italia que diera a los tiroleses plenos derechos y que permitiera a Austria ser, como se ha decidido, una especie de vigilante del cumplimiento de ellos; el Partido Liberal, a su vez, es un ardiente defensor de los intereses de la minoría alemana en el Tirol y expresa temores de una eventual dominación de los eslavos en la provincia de Carintia en contra de los austriacos germanos; pero también sería partidario de la devolución del territorio a Austria. Debido a que es un partido fascista, sostiene que, en caso dado, esta última posibilidad se haga real por la fuerza.

La evolución de los acontecimientos a nivel mundial ha puesto nuevamente sobre el tapete las dos cuestiones que hemos tratado en este trabajo. En el caso de Yugoslavia, Austria ha estado muy pendiente e incluso activa porque puede repercutir internamente, ya que dos de las repúblicas involucradas en el conflicto actual tienen minorías en el país; las hostilidades pueden acelerar el flujo de refugiados que ya en la actualidad ha tenido serias repercusiones, tanto económicas como sociales, pues a estos dos grupos debe agregarse el del resto de las nacionalidades del Imperio de los Habsburgo —húngaros, checos, eslovacos y polacos—, más las provenientes de la antigua República Democrática Alemana. Y esto significa, a fin de cuentas, un renacimiento y fortalecimiento de las inclinaciones xenófobas de los austriacos, germen del nazismo, dentro de sus fronteras, ya visibles desde la reacción que tuvieron ante la ingerencia del Congreso Judío Mundial por la elección de Waldheim a la presidencia. Y, respecto al Tirol, ya se habla también del "interés" de Alemania reunificada en su suerte, que barrunta nuevamente pretensiones expansionistas. Es este un punto que no ha sido tocado por la prensa internacional, pero está presente; ejemplo de ello es que ha estado enviando armas a los separatistas croatas.

Tal es, pues, la importancia del tema que hoy nos ha ocupado.

<sup>19</sup> ONU, resolución citada.



# Derechos humanos frente al Derecho sustentable

Lucía Irene Ruiz Sánchez\*

**D**elimitar el uso de los conceptos es importante para evitar confusiones; por ello, si queremos precisar el alcance significativo de la expresión *Derechos Humanos*, sea en el ámbito normativo, sea en el terreno doctrinal, debemos considerar conjuntamente otras nociones afines; y comprender sus relaciones con otros términos que en el lenguaje legislativo y teórico guardan notable proximidad significativa respecto de los derechos de referencia.<sup>1</sup>

Las expresiones a que aludimos son: *Garantías individuales*, *Derechos del hombre*, *Derechos del hombre y del ciudadano*, *Derecho humano*, *Derecho humanitario*, *Derecho al desarrollo humano*, *Derecho de la diferencia*, *Derechos de solidaridad*, etcétera, que son usadas frecuentemente cuando se hace referencia, desde alguna perspectiva particular, al tema de los derechos que tienen los seres humanos. En este trabajo nos interesa delimitar exactamente la expresión *Derechos Humanos*, por lo que en adelante la consideramos como el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente.<sup>2</sup> El reconocimiento a que

se alude ha sido dado desde la antigüedad, en los aspectos filosóficos, religiosos, políticos y sociales; sin embargo, en el campo jurídico dicho reconocimiento es relativamente reciente. El ejemplo más claro lo tenemos en el ámbito del Derecho interno, con la incorporación, a principios del presente siglo, de estipulaciones en defensa de los Derechos Humanos (tratados como garantías individuales) a las Constituciones de los Estados con regímenes liberales o tendencias democráticas.

En cuanto a la protección internacional de los Derechos Humanos, cabe subrayar que si bien durante largo tiempo prevaleció el principio de que el Estado ejercía sobre los nacionales sus derechos y competencias de carácter exclusivo, más tarde la comunidad internacional admitiría que, en virtud de que los derechos del ser humano no deberían quedar por más tiempo sujetos a fronteras territoriales, raciales o culturales, ni a regímenes políticos determinados, su protección jurídica por parte de la sociedad internacional organizada se hacía imprescindible. Así, tal protección previstió primero la forma de intervenciones llamadas *humanitarias*, las cuales dieron pábulo a la perpetración de innumerables abusos por parte de las potencias que se habían erigido en "protectoras" de los países económicamente pequeños. Después, y paulatinamente hasta nuestros días, el resguardo internacional de los derechos humanos se institucionaliza a través de mecanismos o sis-

\* Profesora de tiempo completo adscrita a la Coordinación de Relaciones Internacionales de la FCPYS.

<sup>1</sup> Jesús Rodríguez y Rodríguez, "Derechos Humanos", en *Introducción al Derecho Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, tomo I, 1981, p. 205.

<sup>2</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 1991, p. 1063.

temas de protección establecidos por vía convencional...<sup>3</sup>

Elaborando diversos instrumentos jurídicos internacionales que se ocuparan del tema, el principal es la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que fue proclamada el 10 de diciembre de 1948, en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas; desde entonces, en el mundo se han producido cambios que han repercutido en la noción de Derechos Humanos, la que ha evolucionado conjuntamente con el desarrollo histórico de la comunidad internacional. Así, se han presentado varias etapas; en su origen, el concepto tuvo una connotación política que se concretaba a la obligación del Estado de respetar y no intervenir en el ejercicio de la libertad y la autonomía de los individuos que habitaban en su territorio, debiendo garantizarles la vida y la seguridad, así como la integridad física y moral. En la etapa siguiente, ya se defiende el ejercicio de los derechos de cada individuo propiciando su participación efectiva en la vida política del Estado, y éste le garantiza ese ejercicio y su reconocimiento como parte del aparato político. Un tercer momento es cuando aparece la obligación de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales, como parte integrante de la vida social de los seres humanos.<sup>4</sup> De ahí deriva el hecho de que no es bastante con conservarse vivo, sino que todo hombre debe además poder participar en la vida pública de su Estado y tener una existencia justa con satisfactores económicos, sociales y culturales que le permitan desenvolverse ampliamente dentro del entorno en que transcurren sus días. El que todos puedan vivir y desempeñarse con dignidad y contando con buena calidad de vida, son atributos reconocidos e indispensables para considerar que no se están afectando los Derechos Humanos.

Esta evolución, sin embargo, no ha impedido la creciente violación de los mismos, en particular los de los grupos vulnerables y de las minorías. Uno de los efectos de esta situación ha sido la expansión de sus contenidos y la creciente demanda de parte de la sociedad civil contra la impunidad y por su respeto y vigencia.

Hoy el problema de los Derechos Humanos ha ad-

quirido la legitimidad que le permite formar parte de la agenda nacional e internacional. Legitimidad que no está exenta de contradicciones y de usos políticos e ideológicos que deben invitarnos a una profunda reflexión. Examinemos las diferentes argumentaciones en relación con nuestro objeto de estudio.

1. El antiguo debate, aún no concluido, sobre la universalización de los Derechos Humanos que los considera un producto de Occidente, donde el individualismo y las tesis liberales favorecen posiciones etnocentristas. La defensa de los Derechos Humanos se reduce aquí a una definición mínima de *derecho a la vida*, no de las *condiciones de vida*, para lo cual se favorecen doctrinas que tienden a renovar su legitimación por el "Derecho Natural" y el liberalismo fundador.

Este argumento sostiene que los Derechos Humanos individuales, postulados por el mundo occidental, son ajenos a los valores culturales de los pueblos, incluso acusa a los países occidentales de identificar la defensa de los Derechos Humanos con la defensa de los valores occidentales a través de una nueva ideología, más útil e insidiosa.

2. Otro argumento postula que a pesar de que la primera expresión formal de los Derechos Humanos se haya generado en Occidente, la posterior evolución se basa en su carácter universal y representa una conquista de la humanidad.

3. Existen también argumentos que pugnan por el "relativismo contemporáneo" donde se subraya que los Derechos Humanos no se oponen al "derecho de la diferencia", es decir, el derecho de cada pueblo (o minoría) de afirmar, defender, salvar o recuperar su especificidad cultural. Lo anterior se sitúa en una perspectiva democrática y pluralista, contraria a la uniformidad y a la marginación; es, en pocas palabras, la reivindicación de identidad.<sup>5</sup>

4. Retomando algunas ideas de las posiciones anteriores, se presenta otro argumento, en forma de una "visión de concenso", desprovista de contradicciones internas. Ausencia o tendencia a no establecer relación entre derechos individuales y derechos sociales, los derechos de los pueblos, de las mujeres, de las minorías étnicas, culturales, sexuales, etcétera. Esta visión permite ocultar las relaciones de do-

<sup>3</sup> Cfr. Selim Aboie, "Cultures et droits de l'homme", *Pluriel*, Hachette, 1992, citado por Gloria Ramírez, "Los Derechos Humanos: un debate necesario", *Acta Sociológica*, vol. IV, núm. 4-5, México, UNAM, FCPYS, enero-agosto, 1992, p. 9.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Idem*, pp. 1063-1064.

minación y de explotación entre clases y entre naciones que no dejan de ser el centro de nuestra realidad histórica. Argumento que considera peligrosa e inútil toda práctica contestataria o revolucionaria y, además, deja de lado una dimensión histórica y política esencial: el hecho de que la obtención de derechos ha sido el producto de luchas y rupturas del orden establecido.

El conflicto entre derechos colectivos y derechos individuales se ha agudizado. El auge de los nacionalismos pone en evidencia el conflicto entre los legítimos Derechos Humanos de una minoría nacional por su autodeterminación y los derechos que defiende el Estado en nombre de su soberanía e integridad...<sup>6</sup>

Entre esos legítimos derechos se cuentan también sus costumbres, tradiciones y creencias.

En este marco, nada más revelador que la situación de los indígenas. Víctimas ancestrales... han conocido el genocidio, la asimilación e integración forzada y la violación de sus Derechos Humanos más elementales.<sup>7</sup>

Por lo que toca a la noción de *Desarrollo*, aun cuando puede tener también diversas connotaciones, para nuestro objetivo lo podemos considerar, como la situación en que se propicia aumento, crecimiento, mejoramiento o perfeccionamiento de las condiciones de vida de una comunidad y de sus integrantes como individuos, considerando —como afirma Rigoberta Menchú— que el Desarrollo es integral y constituye un patrimonio universal que pertenece a todos los pueblos, porque fue creado para los humanos, y por tanto sólo puede darse con la participación de todos.

La lucha por el Desarrollo en el presente siglo ha sido una de las acciones de mayor importancia y trascendencia para la comunidad internacional. Esta lucha ha revestido diversas formas de aplicación en los pueblos que la han experimentado, no siempre en las mejores circunstancias ni con los más halagüeños resultados. Suele suceder que en aras del desarrollo, se impongan a los pueblos acciones o conductas que

modifiquen su forma original de vida, que afecten a sus tradiciones o que nieguen su identidad y la naturaleza de su cultura.

El tipo de Desarrollo a que se enfrenta el mundo, especialmente los países pobres, no cubre las expectativas planteadas cuando se habla de desarrollar a regiones pobres; a menudo, el desarrollo es un vehículo de imposición de modelos a través de la coerción y la seducción; los programas han producido una degradación de los valores en todos sentidos y el pretendido progreso afecta tanto el entorno ecológico como los ámbitos económico, social, moral y cultural de los seres humanos. La aplicación de los adelantos y los cambios que se suceden en la vida cotidiana, y que son aceptados por los pueblos, ya sea por imposición o por "convencimiento", ¿o debíamos decir "amaestramiento"?, han impedido al individuo alcanzar el pleno disfrute de la vida en sus diversas manifestaciones. Los promotores del desarrollo adoptan frecuentemente una posición agresiva contra muchas organizaciones empleando a los mismos nativos como campeones, propagandistas, o financiadores del desarrollo. Verhelst observaba correctamente que tales modelos o iniciativas de desarrollo, a menudo, son proyectadas con los contenidos de la cultura, las ideas, las aspiraciones y las experiencias de la potencia que propicia el Desarrollo y, por tanto, están vinculados con una situación específica de una historia particular: el mundo occidental.

La asunción de esos modelos hace que Occidente sea visto como líder cultural natural. Garodí,<sup>8</sup> apunta al respecto que hay una primacía nacional científica y técnica para la cultura occidental, y el integrismo occidental desde hace cinco siglos sirve como justificación ideológica para considerar la superioridad de Occidente sobre los demás habitantes del planeta, "ignorantes y atrasados" por naturaleza, pero al establecer los programas de desarrollo en las regiones pobres, los occidentales propician la creación de una élite aborígen que acepta renunciar a su propia cultura para identificarse con el sistema ocupante. Además de la invasión cultural y social, se crean problemas de dependencia económica que es favorecida por los propios nacionales. Todo esto constituye una violación a los Derechos Humanos de esas

<sup>6</sup> Gloria Ramírez, *op. cit.*, pp. 8-10.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Roger Garodí, *Los integrismos. Ensayo sobre los fundamentalismos en el mundo*, Barcelona, GEDISA, 1991, p. 86.

comunidades, y por tanto, no se puede hablar realmente de desarrollo.

Para poder afirmar que una comunidad se encuentra en un alto índice de desarrollo, los individuos, deberán al mismo tiempo tener

...derecho a disfrutar su tiempo libre, a participar en la toma de decisiones que afectan su vida y la de la comunidad, bien de manera directa o a través de representantes libremente elegidos... (deberán gozar de) libertad de expresión y el derecho a dar y recibir información; del respeto al derecho a la vida y a su dignidad; del derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; de igualdad de oportunidades para todos; de seguridad personal y colectividad; del derecho a vivir bajo el imperio de la ley justa e igual para todos, etcétera.<sup>9</sup>

Con esto queremos decir que el *Derecho al Desarrollo* es la capacidad para el

...despliegue de todas las facultades del ser humano y para el disfrute de una vida que sea completamente satisfactoria para el individuo y para la sociedad, al igual que los demás Derechos Humanos, exige como requisito indispensable para su vigencia, el reconocimiento y el uso estricto de todos los otros Derechos Humanos.<sup>10</sup>

La complejidad del problema nos lleva a la necesidad de un análisis profundo de las causas que lo generan. Dichas causas pueden ser de diversa índole; atendamos a los renglones de lo económico y lo social.

En el mundo actual, se han dado numerosos pasos hacia el "progreso"; al desarrollar la tecnología y abarcar con ella la mayoría de los campos de la actividad humana, los sectores tecnológicos que más han incidido en la vida de las comunidades de que hablamos son: la energía nuclear, la exploración y explotación del espacio cósmico; la ingeniería genética; la computación; la petroquímica; las nuevas técnicas agrícolas; los avances en la medicina, la moder-

nización de las comunicaciones, tanto en el sector transportes como en los medios de comunicación de masas.<sup>11</sup> Las implicaciones económicas y sociales derivadas de los avances tecnológicos se pueden resumir como sigue:

—Movilización de las poblaciones por el surgimiento de un mercado mundial de trabajo que produce corrientes migratorias hacia zonas con economía próspera;

—Desarrollo del comercio internacional con la consecutiva afectación de las pequeñas economías no competitivas;

—Difusión de valores propios de los países que tienen el control, lo que propicia una hegemonía cultural, deformación y manipuleo de las informaciones y un desprecio por los valores locales y las culturas autóctonas;

—Modificaciones en la conducta de los grupos y de los individuos, con la creación de nuevos hábitos de consumo tanto de alimentos como de otras mercancías que facilitan la concentración de empresas transnacionales;<sup>12</sup>

—Prolongación de la vida humana por los avances médicos, lo que provoca envejecimiento de la población, aumento de las clases pasivas, carga social, jubilaciones forzosas, así como reajustes en la seguridad social afectando a otras capas de la población;

—Uso demasiado extendido de la energía, creando dependencia, depredando las fuentes y deteriorando el medio ambiente, despreciando las fuentes tradicionales de esa energía;

—Mala planeación de estrategias de desarrollo que provoca concentración de los beneficios en pequeños grupos de población, olvidando a las comunidades marginadas;

—Cambios en las tecnologías agrícolas que al ser incompatibles con las técnicas tradicionales de la agricultura, las desplazan junto con la mano de obra;

—Robotización en las industrias que hace a los hombres autómatas, frena su desenvolvimiento intelectual, y los enajena al no tener oportunidad de ejercitar labores creativas ni diversificadas, además de que cierra fuentes de trabajo;

—Destrucción de grandes cantidades de alimentos por competencia en los mercados, mientras miles

<sup>9</sup> Miguel Concha, "Derechos Humanos como precondition del Desarrollo", ponencia presentada en la XII Conferencia de la Sociedad Internacional de Desarrollo, México, 6 de abril de 1994, p. 1.

<sup>10</sup> *Idem*, pp. 1-2.

<sup>11</sup> Hans Morgenthau, *Política entre las naciones*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, p. 312.

<sup>12</sup> Modesto Seara Vázquez, *La hora decisiva*, México, Joaquín Mortiz/Planeta, 1986, pp. 209-225.

pasan hambre y hasta mueren por falta de comida, y —Violación a la privacidad y abusos propiciados por la informática que da posibilidades de ejercer vigilancia y espionaje a distancia.<sup>13</sup>

Como puede apreciarse, los avances tecnológicos enumerados, han producido un fuerte impacto económico-social que repercute en forma profunda en las comunidades humanas y que se reproduce con gran rapidez. Las transformaciones sociales derivadas de esos adelantos se han dado en los grupos de menor desenvolvimiento, provocando un choque con sus formas anteriores de vida. Esta ruptura de lazos tradicionales causa insatisfacción y repudio a nuevos esquemas, como una reacción natural a imposiciones de conductas y valores. El sentimiento de inseguridad crece y la asociación emocional con el grupo original se fortalece cada vez más. La identificación de un individuo con su comunidad, es mayor o menor, de acuerdo a la estabilidad que tengan los grupos que la conforman y la seguridad que en el territorio exista. Cuanto más respeto haya en una sociedad y sus sectores, menos se presentarán impulsos colectivos de repudio a los grupos dominantes. El impacto que han causado las crisis económicas, las luchas por el poder y las imposiciones de modelos de desarrollo, ha llevado cada vez más a un aumento de la defensa de las tradiciones y la identidad de los grupos cerrados. Los colonizadores políticos y económicos han propiciado la desintegración social y debilitado las estructuras originales. Con el pretendido desarrollo y la imposición de conductas se destruyen los valores político-sociales tradicionales; hay un choque entre las estructuras sociales y culturales originales, autóctonas, y las estructuras sociales y culturales modernas; se acaba con las instituciones establecidas, se menoscaba la herencia cultural y religiosa y se desprecian prácticas y costumbres ancestrales para imponer las modernas técnicas *valiosas* a la manera de ver de los detentadores del poder. Las condiciones sociales y económicas sufren cambios considerables; los trabajadores deben enfrentar diferentes métodos de automatización, y con mucha frecuencia quedan supeditados a las conveniencias estrictamente económicas, lo que equivale a su capitulación incondicional ante los intereses de las grandes empresas.<sup>14</sup> Todo lo anterior pro-

voca la generación de desempleo o subempleo. No se pueden crear empleos y si los hay, no dan dignidad ni emancipación para el hombre. Por otra parte, se produce éxodo del campo hacia la ciudad donde "... los nuevos habitantes *destribalizados*, y alejados de sus sistemas político-sociales tradicionales..."<sup>15</sup> sufren los embates del desarrollo y se desestabilizan emocional, moral y económicamente porque no tienen la preparación suficiente para competir con el habitante regular de la urbe. Las clases medias pierden posición y son desplazadas a capas más bajas de la escala social, por las clases medias extranjeras que *tienen más derechos*.

Los jóvenes se encuentran en un desconcierto total luchando entre lo tradicional ya aprendido y el nuevo orden de vida que se presenta a veces más halagador, a veces más amenazante. Las mujeres son quienes más sufren la desintegración social; pues como están aisladas, se encuentran en la periferia del orden de la sociedad y es muy difícil que sean aceptadas en el grupo; con mucha frecuencia sólo se les considera como un ente reproductor a pesar de que en la mayoría de los casos, además de tener esa misión, su participación en los procesos productivos es fundamental. Las contradicciones entre las situaciones que se obligan a vivir a los pueblos y aquellas en que desearían vivir defendiendo y practicando sus costumbres y tradiciones, les lleva a una poderosa corriente de nacionalismo en el sentido de reforzamiento de su identidad como grupo o como comunidad. Esta identificación colectiva en torno a un grupo o comunidad puede nacer de un sentimiento de frustración individual.<sup>16</sup>

Hemos señalado en páginas anteriores la situación que guarda el desarrollo en relación a los pueblos pobres, plantearemos ahora las posibles soluciones a través de acciones de los mismos integrantes de la sociedad internacional que propugnan por el desarrollo. Nos interesa especialmente la noción de *Desarrollo Sustentable*, misma que reivindica valores básicos del ser humano, su ambiente, su cultura y sus derechos elementales, como son la convivencia pacífica, el respeto a las diferencias y la democracia garantizada en todos los sentidos. La expresión de referencia fue definida por la Comisión Brundtland (1987) como *El desarrollo que atiende a las necesi-*

<sup>13</sup> *Idem*, pp. 226-230.

<sup>14</sup> Modesto Seara Vázquez, *Paz y conflicto en la sociedad internacional*, México, FCPYS, UNAM, 1969, pp. 174-176.

<sup>15</sup> *Idem*, p. 180.

<sup>16</sup> Morgenthau, *op. cit.*, p. 302.

*dades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.* Es un concepto que considera nuevas nociones del individuo y del desarrollo, donde se rechaza toda acción que no tome en cuenta a las personas en su dimensión íntegra, pero también se toma en cuenta a la sociedad civil. Emanada de los países occidentales pero no se puede aplicar de la misma forma en los países no desarrollados, ya que en éstos debe darse un Desarrollo Sustentable pero a nivel rural, pues el patrón de desarrollo es diferente en los grandes países, donde hay infraestructura, incentivos económicos y flexibilidad de los mercados laborales.

Considerando todo lo expuesto y a manera de conclusión del trabajo, haremos una recopilación de algunas recomendaciones para lograr un *Desarrollo Sustentable*.

Lo primero que se debe tomar en cuenta es que el desarrollo constituye todo un proceso en que coadyuvan factores económicos, sociales, políticos y culturales de la comunidad donde se aplica el plan, por lo que la tarea principal es reorientar los programas, y para ello se debe:

—Lograr la reestructuración de las instituciones económicas para una mejor distribución de la riqueza y que todo beneficio obtenido sea justamente pagado;

—Descubrir e interpretar la identidad de los contactos con la comunidad, y no imponer sino negociar la agenda y los procedimientos, considerando las metas de la comunidad;

—Establecer los objetivos del proyecto en concordancia con el sistema local de valores;

—Determinar y otorgar las clases de apoyo necesario y deseado;

—Asegurar que los programas no afectarán la calidad de vida de la comunidad sino que la mejorarán;

—Hacer un uso racional de los recursos, vigilando la conservación del medio ambiente;

—Alentar el trabajo colectivo con participación de las fuerzas locales;

—Planear las acciones tomando en consideración las opiniones de los nativos, la imagen local, los valores culturales y sociales, sus creencias, sus hábitos y sus costumbres;

—Poner en marcha el programa considerando la efectividad de los antiguos métodos locales de trabajo que preserven el sistema ecológico;

—Lograr una complementación entre el programa y las raíces culturales de la comunidad, que no las ignore sino que las afirme;

—Alentar el trabajo colectivo con participación de las fuerzas locales, y

—Adiestrar a los promotores del desarrollo a que consideren el programa como un aprendizaje, una experiencia compartida y se engranen en un proceso mutuo y enriquecedor del diálogo, en la realidad de los pueblos.

### Bibliohemerografía

- Carreras Jiménez, Rodrigo X., "Algunos pensamientos sobre la agenda para la segunda mitad de los noventa y el inicio del milenio", en *Relaciones Internacionales*, Heredia, Costa Rica, Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 2o. trimestre de 1993.
- Concha, Miguel, "Derechos Humanos como precondition del Desarrollo", ponencia presentada en la vigésima primera Conferencia de la Sociedad Internacional de Desarrollo, México, 6 de abril de 1994.
- Díaz Muller, Luis T., "¿Quo vadis?: cambio democrático y derechos humanos", en *México Internacional*, año 5, núm. 57, mayo 1994.
- Diccionario Jurídico Mexicano, tomo 1, México, UNAM-Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.
- Garodi, Roger, *Los integrismos. Ensayo sobre los fundamentalismos en el mundo*, Barcelona, GEDISA, 1991.
- Henkin, Louis, *Derecho y política exterior de las naciones*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.
- Junta de Comercio y Desarrollo, A.G., "Elementos de un programa de acción para el decenio de 1990 en favor de los países menos adelantados", Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, Ginebra, 1º de febrero de 1990.
- "Declaración de los ministros de los países menos adelantados", Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, Ginebra, 6 de marzo de 1990.
- Propuestas de Francia en favor de los países menos adelantados", Conferencia de las Naciones

- Unidas sobre los Países Menos Adelantados, Ginebra, 15 de marzo de 1990.
- Karpen, Ulrich, "Condiciones de la eficiencia del Estado de Derecho especialmente en los países en desarrollo y en despegue", en *Diálogo Científico*, Tübingen, RFA, Instituto de Colaboración Científica, vol. 2, núm. 1, 1993.
- Mkhabela, Sibongile, "Development: Cultural Basis and Identity", ponencia presentada en la vigésimo primera Conferencia de la Sociedad Internacional de Desarrollo, México, 6 de abril de 1994.
- Morgenthau, Hanés, *Política entre las naciones*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1986.
- Ramírez, Gloria, "Los derechos humanos: un debate necesario", en *Acta Sociológica*, México, UNAM, FCPyS, vol. IV, núms. 4-5, enero-agosto, 1992.
- Rodríguez y Rodríguez, Jesús, "Derechos Humanos", en *Introducción al Derecho mexicano*, tomo 1 México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.
- Seara Vázquez, Modesto, *La hora decisiva*, México, Joaquín Mortiz/Planeta, 1986.
- *Paz y Conflicto en la Sociedad Internacional*, México, UNAM, FCPyS, 1969.
- Shearer, Walter, "How do we Measure Sustainability?", en *Science*, march-april, 1989.
- Trueba Urbina, Alberto, *Nuevo Derecho internacional social*, México, Porrúa, 1989.
- Valle, Susana De (comp.), *La diversidad prohibida*, México, El Colegio de México, 1989.
- Vuskovic, Pedro, "La pobreza: desafío teórico y estratégico", *Cuadernos de Economía*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, 1993.

### Abstracts

El problema de los Derechos Humanos, hoy en día, ha adquirido tal magnitud que ya forma parte de las agendas nacional e internacional. Asimismo, la lucha por el desarrollo en el presente siglo ha sido una de las acciones de mayor importancia y trascendencia para la comunidad internacional. De esta forma, Derechos Humanos y Desarrollo son dos conceptos cuya relación es analizada por Lucía Irene Ruiz Sánchez en su artículo.

The Human Right issue has been so important that, today, it is part of the national and international agendas. Besides, the struggle for a better development in this century has been one of the most important and transcendental activities for the international community. In this sense, Human Rights and development are two concepts whose relation is analysed by Lucía Irene Ruiz Sánchez in this article.

Les Droits Humains ont pris une importance telle que forment partie des agendas national et international. Aussi, les efforts pour se développer dans cet siècle on été présents de plus en plus en la communauté internationale. C'est aussi que Lucía Irene Ruiz Sánchez analyse la relation entre les concepts des Droits Humains et Développement.

# Las transformaciones del Estado-nación en el mundo de los bloques comerciales: un dilema teórico y práctico

Héctor Zamítiz\*

La magnitud y densidad histórica de las transformaciones actuales nos obliga a discutir con mayor profundidad los acontecimientos que anuncian un orden que nace frente a otro que muere y que se resiste a morir.

Es un punto de coincidencia casi común que las modalidades y tendencias actuales del capitalismo impulsen a la globalización que se presenta a la humanidad como un punto de inflexión histórica, cuyos grandes trazos y tendencias —aunque emergentes— apuntan a una creciente integración de las economías nacionales a la nueva dinámica de los mercados globales, donde la estabilidad económica y el crecimiento de los países depende de su participación en la economía global.

Esta integración supone la formación de alianzas estratégicas entre países y entre empresas en grandes zonas económicas (bloques) que se establecen entre sí y establecen condiciones de libre comercio, apertura y reciprocidad, las cuales además de aprovechar ventajas comparativas, permiten la complementación económica y elevan su capacidad exportadora para competir con otros bloques.

A pesar de estas tendencias, el proceso de cambios no está exento de paradojas, en particular aquella que establece el falso dilema entre regionalización y globalización, al señalar que los acuerdos comerciales no rivalizan con el sistema multilateral de comercio, ni pueden ser vistos como una alternativa al mismo, ya que ambos pueden coexistir y reforzarse

mutuamente.<sup>1</sup> Otros ejemplos que podemos observar son:

a) Apertura económica al interior de los bloques económicos que coexiste con un fuerte proteccionismo hacia otros bloques;

b) Medios de comunicación y globalización cultural que coexiste con el resurgimiento de lo local, de lo tradicional y con la superposición de tiempos y culturas;

c) Victoria de la democracia frente a los autoritarismos y totalitarismos (Europa del Este, América Latina, Asia y África) que coexiste con el conflicto de la justicia, la equidad y la supresión de todas las prácticas discriminatorias del capitalismo posmoderno.<sup>2</sup>

La incertidumbre generada por lo paradójico de las transformaciones ha provocado que, en cierta medida, algunos investigadores precipiten el análisis y cancelen con cierta celeridad modelos de racionalidad política, tales como el del Estado-nación, de cara a la integración de bloques regionales.

El presente ensayo pretende demostrar que las transformaciones del Estado-nación como modelo de organización y dominación política en el mundo de bloques económicos, plantea un dilema tanto para la teoría como para la práctica política. Dicho problema ofrece a los estudiosos de la ciencia política

<sup>1</sup> Jorge Eduardo Navarrete, "Otro falso dilema: regionalismo o globalización", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núms. 36-37, otoño-invierno, 1992, p. 13.

<sup>2</sup> Rene Villareal, "La globalización de la economía", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 35, 1992, p. 49.

\* Coordinador de Ciencia Política de la FCPys de la UNAM.

una oportunidad prácticamente única para observar, analizar, registrar y explicar el carácter emergente de elementos que, ciertamente, desde hace mucho tiempo han formado parte de los Estados nacionales.

Es imposible evitar la impresión de que el Estado-nación ha dejado de cumplir cabalmente sus funciones tradicionales, lo cual lo ha convertido en una entidad vulnerable, aunque no hay suficientes razones para predecir por ahora su ocaso.

Conviene señalar a aquellos a quienes quisieran enterrar el Estado-nación que éste es más plástico de lo que a veces parece. No deja de ser paradójico también que en la época en que el Estado-nación se ha convertido por doquier en un poderoso sistema de organización política, haya signos de su creciente vulnerabilidad y, en muchos sentidos, también de su inutilidad. En su forma primaria, el Estado-nación cumplió una función instrumental al posibilitar el cambio, especialmente en el contexto europeo, pero en sus manifestaciones posteriores, la idea del Estado-nación devino la palanca normativa contra la intromisión del *imperialismo* a escala mundial.<sup>3</sup>

En este contexto el *nacionalismo* demostró ser una fuerza extraordinariamente poderosa con una enorme maleabilidad en su formación y expresión. Cultura, raza, religión o lengua compartidas, han sido cada una de ellas factores suficientes aunque imprescindibles. El nacionalismo ha sido ante todo un requerimiento de unidad más que de racionalidad sobre la base de derechos iguales.

Aunque las raíces del nacionalismo puedan estimular una visión retrospectiva de la sociedad —por su historia y su mitología—, el efecto predominante ha sido la tendencia hacia la modernización de la sociedad, modernización que complementa el proceso de racionalización en otros campos, particularmente en la economía.

La noción de "poder soberano" reconocida como tal por los miembros de la comunidad internacional ha proporcionado la base legal de la posición *exterior* del Estado.

Por ello, las funciones del Estado —respecto de otros Estados— se relacionaron históricamente con la capacidad de éste para defender su territorio y para dotar de seguridad física a sus ciudadanos; en caso negativo, su existencia podía ser muy breve. Pero la

suficiencia de un Estado también requería que actuara como garante en otros terrenos, sobre todo en el control del destino económico de un país.

Por ello, los últimos años la interdependencia del comercio ha puesto de manifiesto lo difícil que es para todo Estado, aislado de los otros, ejercer el control de su propio sistema económico. Los vínculos multinacionales y las presiones informales se ven suplementadas por una multitud de organizaciones cuya existencia tiene como finalidad la promoción de la cooperación económica; sus recursos y su capacidad para producir *políticas* que puedan entrar en conflicto con los intereses inmediatos de miembros individuales trascienden la simple cooperación y entran en el campo del "supranacionalismo", término cuyas implicaciones, en determinada etapa, ha de chocar con las pretensiones de soberanía del Estado-nación.

Cabría señalar, sin embargo, que después de todo la experiencia de los últimos treinta años *difícilmente confirma la victoria de la organización supranacional sobre el Estado-nación*, aunque señala Gordon Smith

...los Estados inaugurales han considerado los desarrollos supranacionales como la mejor manera de preservar sus propios intereses nacionales y, en última instancia, de mantener su posición y hasta su existencia en la comunidad nacional, lo que supone la construcción de un modelo integrativo *ambivalente* que le es inherente: la "superación" del Estado-nación se da simultáneamente con su fortalecimiento...<sup>4</sup>

Europa, no como entidad geográfica, sino como entidad política simplemente *posible*, es la que ha planteado a la filosofía del Estado los últimos años la pregunta acerca de su capacidad para pensar el principio político que necesita.

A nuestro juicio es en Europa donde podemos ver con mayor claridad cómo se plantea el problema de saber si se puede conservar el principio de las soberanías nacionales (los llamados Estados históricos) y encaminarse a la vez hacia su unidad política. Aquí, como en todas partes, dejar de plantearse un problema semejante no quiere decir que el problema haya dejado de existir, y ello lleva a preguntarse si es po-

Gordon Smith, "¿Tiene futuro el Estado-nación?", en Leonard Tivey, *El Estado-nación*, Barcelona, 1987, pp. 247-259.

<sup>4</sup> *Op. cit.*, p. 253.

sible pensar en el *no-estado* con las categorías del Estado.

La elección de un parlamento europeo ha sido en su principio, para algunos estudiosos, un acontecimiento tanto filosófico como político, donde unos ciento cincuenta millones de ciudadanos europeos han establecido un parlamento por medio de sus votos y en ejercicio de su Derecho, sólo que este principio es *federativo*, de manera que una asamblea de esta naturaleza es una asamblea federativa que tiene un poder *federativo*.<sup>5</sup>

Ahora bien, en tanto que acontecimiento histórico, la existencia de un parlamento europeo elegido por sufragio universal es, sin duda, una transformación en curso, y a su vez es el paso de una forma a otra que ve acabarse aparentemente una historia: la del Estado-nación; sin embargo, no es posible decir que con este hecho histórico ha llegado la hora del fin del Estado-nación, sino en la medida en que lo posestatal es en sí mismo pensable.

En otros términos, no hay pueblo europeo soberano, sólo hay una multitud civil. No hay el uno sino lo múltiple. No hay tampoco Estado europeo, y al no dar lugar ni a un pueblo ni a un Estado, el objeto creado por el voto de los ciudadanos de la comunidad es una *asamblea federativa*.

Es conveniente señalar, sin embargo, que el postulado planteado requiere ser demostrado porque semejante *poder*, del cual se debe subrayar aún su radical novedad y hasta su rareza, es de uso desconocido y algunos de sus estudiosos han aceptado que ha abierto una grieta en el pensamiento político.<sup>6</sup>

Desde el punto de vista de Philippe C. Schmitter, la Comunidad Europea no es una organización internacional más. Tampoco se debe considerar una nación continental, ni un supra-Estado en embrión.

Para este estudioso a la Comunidad Europea se el debe tratar, de manera explícita, como una nueva forma de *dominación política*, capaz de evolucionar hacia uno de entre varios Estados finales posibles.

Este teórico esboza tres "prototipos" como respectivos y posibles Estados finales:

a) La *Confederatio*, que estaría basada en la eliminación uniforme de todas las barreras políticas al intercambio de mercancías y servicios y a los movi-

mientos de capital, aunque mantendría un control de subunidad, es decir, *nacional*, sobre el desplazamiento físico y la residencia de las personas. Su modo normal de respuestas a cuestiones de coordinación política potencial es el reconocimiento mutuo (RM), según el cual, lo que es legal o está tolerado en un Estado miembro es legal y está tolerado en todos los demás Estados;

b) El siguiente tipo ideal es el *Condominio* y es el más difícil de caracterizar. A diferencia de la *Confederatio* que para Schmitter cuenta con unos cuantos ejemplos históricos, a saber: Estados Unidos de 1776 a 1788, la Suiza anterior a 1848 o incluso a las reformas constitucionales de 1872, la Unión Alemana (1815-1866) y la Zollverein hasta 1870. A diferencia también de la *Federatio*, de la que tenemos múltiples ejemplos contemporáneos, el *Condominio* representa una auténtica novedad. Su principal característica según este teórico es el importante papel jugado por la regulación funcional y la coordinación fiscal. Los miembros acuerdan libremente delegar en una serie de instituciones *supraordenadas* la responsabilidad necesaria para la armonización de ciertas prácticas, es decir, para el establecimiento de mínimos y máximos vinculantes para determinadas ramas, sectores o productos, aunque quedan con las manos relativamente libres con respecto a las cuestiones que surgen de la diversidad territorial que exige una coordinación intersectorial;

c) El último tipo ideal es la *Federatio*, que como veíamos anteriormente nos resulta más familiar, pues es una práctica más general referirse al futuro de Europa integrada con el calificativo de "federal". Lo que diferencia este resultado de la *Confederatio* es la existencia de una autoridad gubernamental central y distinta basada en una demarcación explícita (aunque cambiante) de cometidos a lo largo de las líneas territoriales entre este gobierno *nacional* y los distintos gobiernos *subnacionales*. Para Schmitter, la federación armonizaría y hasta estandarizaría el tratamiento de ámbitos de política clave como los controles de las fronteras, las adquisiciones gubernamentales, los tipos de cambio de interés, las reglamentaciones sobre salud y seguridad, y los planes sobre las pensiones y los derechos de los trabajadores, si bien dejaría a sus unidades componentes relativamente libres en toda una serie de asuntos sectoriales, como la imposición fiscal suplementaria, el presupuesto y el endeudamiento del gobierno, y el

<sup>5</sup> Gérard Mariet, *Discurso de Europa*, Soberanía, Ciudadanía y Democracia, Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, 1991, p. 18.

<sup>6</sup> *Op. cit.*, p. 21.

seguro de desempleo, dentro de los límites impuestos ya por el mercado, ya por la negociación sobre el reconocimiento mutuo.

A diferencia del *Condominio* que pone el acento sobre todo en la regulación sectorial y la "dimensión social" a nivel europeo, la *Federatio* es compatible con la desregulación drástica y la "legislación competitiva" entre las subunidades, acompañadas tal vez de cierta regulación por parte de las autoridades centrales en sectores o profesiones de "imperioso interés supranacional".<sup>7</sup>

Después de analizar cada uno de estos modelos, Schmitter concluye que la Comunidad Europea es una *Politeya* en formación y la conclusión general que establece es que la CE será una *forma única de dominación política*; sin embargo, a pesar de sus observaciones, registros y análisis sólo resuelve de manera parcial el problema de explicar la emergencia de propiedades que desde hace mucho tiempo han sido patrimonio del Estado-nación (como el de la soberanía), y aunque plantea que el Estado moderno se está viendo finalmente socavado y desbordado, pues

las estructuras cambiantes de la política mundial han trabajado subterráneamente para forjar alianzas y vínculos con los actores "subestatales" se han situado por encima del Estado para crear redes nuevas de toma de decisiones y nuevos sistemas para la producción y la distribución.<sup>8</sup>

el plano de la *identificación colectiva* o de *identificación nacional* no es tratado por Schmitter, aunque aclara que la existencia de estas alternativas (tipos ideales) no han conseguido todavía cambiar las percepciones vigentes al respecto.

Como vemos, tal situación plantea un dilema filosófico e histórico: o bien se conserva el principio de soberanía, lo cual permite salvar a la filosofía política, pero vuelve imposible —en el caso de Euro-

<sup>7</sup> Consúltense C. Philippe Schmitter, "La Comunidad Europea como forma emergente de dominación política", en *Las transformaciones de lo político*, Benedicto y Reinales Edits., Madrid, Alianza Universidad, 1992, pp. 158-199.

<sup>8</sup> Cabe aclarar que Schmitter usa la noción de movimiento de bajo y más allá del Estado-nación esperando clasificar uno de los "rompeca-bezas más intrigantes del proceso de integración europea, la simultaneidad de las tendencias hacia la movilización de las pasiones subnacionales y de implantación territorial y hacia la movilización de los intereses supranacionales y de carácter funcional" (*op. cit.*, p. 181).

pa— un principio político europeo y hace improbable la idea de una República Federativa Europa (o de otro tipo tal vez); o bien, se rechaza el principio de soberanía (y con él el Estado histórico y su filosofía), y en tal caso se vuelve posible alguna otra idea.

Conviene anotar que la reflexión de carácter general que hemos llevado a cabo sobre Europa y las posibilidades de construcción de una unidad europea, debe de constituir la afirmación de una *identidad*, es decir, una cultura europea.

Hoy por hoy es evidente que si Europa se llega a edificar, no será sobre una base exclusivamente económica y que más allá del mercado común, o incluso único, que se está organizando, el sistema económico no es europeo sino mundial y las grandes empresas no pueden desarrollarse si no se asientan por lo menos en dos de las tres potencias: Japón, Estados Unidos, Comunidad Europea.

Alain Touraine al responder en un ensayo a la pregunta ¿Existe realmente una cultura europea?, escribió:

Plantearse el porvenir de la cultura europea es, ante todo concretamente plantearse la posibilidad de una supervivencia del modelo europeo dominante, es decir, la asociación de una vida local orientada al mantenimiento de unas estructuras sociales y culturales tradicionales, con el mundo abierto a la razón.<sup>9</sup>

Lo dicho por Touraine en la anterior cita tiene como base la percepción de que los usos han cambiado menos como consecuencia de la cultura de masas que a raíz de formas de organización social a su vez definidas por un tipo de intervención del Estado. Para este sociólogo, el hecho más notable de la Europa de los últimos tres años es la importancia de la redistribución por el Estado de buena parte del producto nacional en educación y salud. En otros términos, para Touraine, *las políticas sociales habían ejercido la mayor influencia sobre la vida europea en su globalidad que cualquier otra transformación*.

Es pertinente indicar, sin embargo, que el dilema teórico y práctico, filosófico e histórico, si se quiere ver así, de las transformaciones del Estado-nación

<sup>9</sup> Alain Touraine, "¿Existe realmente una cultura europea?", en *El sujeto europeo*, Madrid, Edit. Pablo Iglesias, 1990, pp. 17-34.

en el mundo de los bloques comerciales que hemos esbozado en este ensayo, es planteado desde otra perspectiva cuando se habla de Estados Unidos de América. Algunos autores como Kurth James, señalan que al llegar a su fin la era moderna, la sociedad posmoderna estadounidense se encontrará convertida, más en un régimen multicultural que en un Estado-nación, además al ayudar a crear las distintas organizaciones internacionales existentes (ONU, OEA, OTAN, GATT, FMI, BM) no sólo impulsaron a los otros países a ir más allá de los Estados-nación, sino también con ello han demostrado que nunca han sido un Estado-nación.<sup>10</sup>

En este sentido, James también asevera que por ser el principal creador de las organizaciones internacionales mencionadas, Estados Unidos será el que más aporte a la desorganización de los Estados nacionales y a la reorganización de gran parte del mundo bajo los lineamientos de lo que Kurth califica el no-Estado multinacional.

Otras posiciones teóricas establecen que los Estados-nación han sido los actores principales en los asuntos globales aunque por pocos siglos, pues, las más vastas perspectivas de la historia humana ha sido la historia de las civilizaciones. Por tanto, los principales conflictos de la política global ocurrirán entre naciones y grupos de diferentes civilizaciones. En otros términos, el conflicto entre civilizaciones será la última fase de la evolución del conflicto en el mundo moderno.

Samuel P. Huntington es quien establece lo anterior. Para este autor una *civilización* es una entidad cultural (aldeas, regiones, grupos étnicos, nacionalidades, agrupaciones religiosas; todos, tienen culturas distintas en diferentes niveles de heterogeneidad cultural). Por ello, Huntington define a una civilización tanto por elementos objetivos comunes, como la lengua, la historia, la religión, las costumbres, las instituciones, así como la autoidentificación subjetiva de la gente, toda vez que "la gente tiene diferentes niveles de *identidad*".<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Véase, James Kurth, "Hacia el mundo posmoderno", reproducido por la revista *Facetas*, de The National Interest, verano de 1992 por National Affairs, Inc., pp. 8-13.

<sup>11</sup> P. Samuel Huntigton, ¿Un choque de civilizaciones?, "Página Uno", *Uno más Uno*, traducción de Jorge Hernández Campos, 4 de julio de 1993. Este artículo es producto del proyecto del Instituto Olin que tuvo por tema "Los cambios en el ámbito de la seguridad y los intereses nacionales de Estados Unidos" (N.T.).

Una de las cuestiones que fundamenta la tesis de Huntington acerca del choque de civilizaciones, es la que se refiere a que la gente tiene diferentes niveles de identidad, pero lo más importante según este autor es que puede *redefinir* sus identidades y, como resultado de esto, modificar la composición y las fronteras de las civilizaciones.

En este sentido Huntington apunta:

Es probable que la importancia de los bloques económicos regionales continúen creciendo en el futuro. Por un lado, el éxito del regionalismo económico reforzará la conciencia de civilización; por el otro, el regionalismo económico podrá tener éxito sólo si arraiga en una civilización común. La Comunidad Europea descansa sobre el cimiento compartido de la cultura europea y el cristianismo occidental. El éxito del Tratado de Libre Comercio para América del Norte dependerá de la convergencia que está verificándose entre las culturas mexicanas, canadiense y estadounidense. Por contraste, el Japón tropieza con dificultades para crear una entidad económica comparable en Asia oriental debido a que Japón es una sociedad y una civilización única en sí misma.<sup>12</sup>

Convendría aclarar, sin embargo, que para definir nuevamente su identidad de civilización, Huntington señala que se deben satisfacer tres condiciones: la primera es que la élite política y económica debe apoyar en general con entusiasmo ese esfuerzo. La segunda es que el público debe estar dispuesto a aceptar la *redefinición*. La tercera es que los grupos dominantes de la civilización receptora deben estar dispuestos a abrazar al converso.

Al respecto nos preguntamos: ¿La satisfacción de estas condiciones será el inicio real de la desaparición del Estado-nación? ¿Con la existencia de tratados comerciales regionales estamos entrando a la creación de nuevas instituciones, hábitos y valores que inexorablemente tenderá a desaparecer el Estado soberano? ¿Se pueden identificar ya las fuerzas destructivas del Estado-nación como lo fue el racionalismo y el capitalismo para el Antiguo Régimen? ¿Cuáles son las nuevas bases de legitimidad del nuevo orden político? ¿Cuáles sus fuentes de autoridad?

<sup>12</sup> *Op. cit.*

A nuestro juicio, las respuestas que se han ofrecido hasta ahora no son del todo categóricas. El problema por ahora sigue planteando un dilema teórico y práctico. Las nuevas formas de dominación existentes no han demostrado que el Estado-nación haya entrado a una senda de crecimiento y evolución hacia formas superiores. El dilema tal vez se resuelva en el momento en el que las instituciones, hábitos y valores del paradigma del Estado-nación sean

*destruidas* y que el Derecho que aún sustenta la soberanía de los Estados sea enterrado. Solamente así se cumplirá la fase final del ciclo, pues no hay que olvidar que la senda hacia el Estado-nación no fue una historia de crecimiento, una narración de la evolución de las antiguas formaciones sociales. Por el contrario, se trató de una historia de su *destrucción* y de su sustitución por nuevos contenidos, ideas y tipos de relaciones sociales.

**Abstracts**

Héctor Zamítiz plantea en su ensayo que las transformaciones del Estado-nación como modelo de organización y dominio político en el mundo de los bloques económicos, presenta un dilema tanto para la teoría como para la práctica política y desarrolla un análisis interesante al respecto.

Héctor Zamítiz claims in this essay that the transformations of the nation-state as an organization model and political dominance in the world of economic blocs present a dilemma both the theory and the political practice.

Héctor Zamítiz affirme que les transformations de l'Etat-nation, comme modèle d'organisation et domination politique dans le monde des blocs économiques, présentent un dilemme pour la théorie aussi que pour la pratique politique.

# La enseñanza de las Relaciones Internacionales en algunas universidades de los países industrializados y México

Víctor Batta Fonseca\*

No hay duda de que el proceso de globalización y la cascada de acontecimientos que se desencadenaron a partir de la caída del Muro de Berlín, modificaron de tal forma el escenario internacional que han puesto a trabajar horas extras a los investigadores y docentes encargados de desentrañar y explicar estos fenómenos.

No está de más repetir que los cambios mundiales, producidos a partir de finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, rompieron abruptamente el escenario que se venía configurando desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y metieron al mundo en una profunda crisis, entendida esta última como un periodo intermedio entre dos etapas o como un momento de transición decisivo, de ruptura, hacia algo nuevo y aún desconocido.

## I. Un mundo en transición

Una apretada descripción de estos cambios muestra que la sociedad internacional de nuestros días atraviesa por un proceso de transición inédito, que apenas comienza a dibujar sus contornos en el plano político y económico, pero que sigue estructurado —y todo parece indicar que seguirá estándolo en el futuro—, a partir del Estado-nación.

La ruptura de la bipolaridad, producida por la desintegración de la Unión Soviética y la disolución del bloque socialista, no sólo dejó al mundo sin el

marco de referencia de una hegemonía que venían compartiendo hasta hace algunos años las dos principales potencias, sino que desencadenó la aparición de una serie de fuerzas disgregadoras, antes sometidas bajo el esquema de la Guerra Fría.

El predominio de una sola potencia político-militar (Estados Unidos), no devino como muchos esperaban, en un mundo más seguro sino que por el contrario desencadenó el surgimiento de un cúmulo de conflictos étnicos, nacionales y militares en varias regiones del planeta, cuya gravedad sigue manteniendo amenazadas a la precaria paz y seguridad internacionales.

En esencia, según puede apreciarse, la fragmentación de algunos importantes Estados —como la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Yugoslavia, Checoslovaquia, entre otros—, no cambió la naturaleza de la sociedad internacional, estructurada a partir del Estado-nación, puesto que las nuevas entidades surgidas de tales procesos adoptaron la misma forma de organización político-social prevaleciente desde hace más de dos siglos.

Algunas otras expectativas erróneas que se produjeron a raíz de los acontecimientos mundiales más importantes del último lustro pueden resumirse como sigue:

a) El fin de la Guerra Fría no pudo terminar como algunos esperaban, con la amenaza de la guerra, ni siquiera con el peligro de que se desencadene por error o por diferencias políticas una guerra con armas nucleares.

b) Los conflictos regionales no pueden resolverse

\* Técnico Académico de la Coordinación de Relaciones Internacionales.

aún a través del consenso de las potencias y siguen siendo fuente de inestabilidad internacional. El conflicto en la antigua Yugoslavia es el dato más elocuente en este terreno.

c) La Organización de las Naciones Unidas se ha convertido en una institución dócil a los intereses de la política exterior norteamericana, como lo prueban las resoluciones intervencionistas que se han emitido para "resolver" los conflictos en Somalia, Bosnia y Haití.

d) Los gastos militares no se han reducido significativamente ni se ha logrado que los recursos dedicados al armamentismo se canalicen para combatir la pobreza en los países de África, Asia y América Latina que más lo necesitan.

Estas falsas expectativas han convivido con un creciente desconcierto teórico en el medio académico, alimentado en muchos casos por la observación de una serie de tendencias contradictorias, la más importante de las cuales quizá sea la coexistencia de la fragmentación de algunos Estados (mencionada líneas arriba) con grandes proyectos de integración continental, sobre todo en Europa y América del Norte.

Esto ha sido así porque en muchos sentidos los más importantes cambios mundiales de los últimos años presentan facetas paradójicas, difíciles de explicar bajo esquemas teóricos que aparecen, por ello mismo, rebasados.

¿Cómo abordar la existencia de procesos tan contradictorios como la globalización y los procesos de integración regional al lado del reforzamiento de los nacionalismos que se manifiesta no sólo en términos políticos sino también en el creciente proteccionismo comercial y las pugnas por controlar amplias regiones del planeta a partir de la penetración económica?; ¿cómo entender la coexistencia del globalismo que abarca a todos los ámbitos de la vida social, pero que convive con una franca tendencia hacia la formación de bloques regionales?; o ¿cómo explicar la disyuntiva entre una mayor cooperación internacional y el protagonismo que algunos países están desempeñando (léase Estados Unidos) en detrimento de los genuinos objetivos de los organismos internacionales?, parecen ser algunas de las más importantes interrogantes que se plantean los académicos dedicados al estudio de los fenómenos internacionales.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Jorge Eduardo Navarrete, *Paradojas de un mundo en transición*, IMRED, SRE, México, 1993, p. 92.

Junto a estas cuestiones, en los centros académicos de los países menos desarrollados existe una fuerte resistencia a aceptar que en el plano ideológico las teorías neoliberales, después de haber ganado una importante batalla, no tengan un fuerte enemigo que impida la implacable difusión universal de su discurso. El rechazo al neoliberalismo no tiene otra explicación que no sea su incapacidad para revertir las condiciones de pobreza en la que se debate más de la mitad de la población del planeta.

## II. Retos académicos ante los cambios mundiales

Por estas y otras razones, la euforia inicial que auguraba el fin de la rivalidad bipolar muy pronto se tradujo en decepción, sobre todo porque en los medios académicos se sintió que las transformaciones mundiales que trajo consigo el fin de la Guerra Fría ponían nuevos obstáculos para analizar y comprender con rigor científico la nueva realidad internacional.

A pesar de que el "nuevo orden internacional" apenas está definiendo sus contornos y naturaleza, parece no haber duda de que los estudios teóricos internacionales más recientes siguen a la zaga de fenómenos como la globalización mundial, la transnacionalización de todos los procesos productivos, la consolidación de tres nuevos centros de poder económico mundial y el surgimiento de nuevos actores en el escenario mundial. La crisis mundial es de tal magnitud que ha roto muchos de los esquemas de conocimiento y ha propiciado el surgimiento de múltiples especializaciones sobre los diversos ángulos de los fenómenos internacionales, fenómeno que a juicio de algunos estudiosos amenaza la integridad misma y el *status* de ciencia de las Relaciones Internacionales, "disciplina que después de varios lustros parecía haberse consolidado en las universidades del mundo".<sup>2</sup>

Este rezago ha tratado de ser superado en los principales centros de investigación y enseñanza de las Relaciones Internacionales de los países industrializados, a partir de la renovación de los esquemas de investigación y la ampliación de los temas en los programas de estudio de las principales universidades.

<sup>2</sup> Graciela Arroyo Pichardo, "Nuevos problemas teóricos en el estudio de las Relaciones Internacionales", *Relaciones Internacionales*, núm. 60, FCPYS, UNAM, México, 1993, p. 115.

El primer resultado visible del supuesto triunfo ideológico de Estados Unidos sobre la Unión Soviética, produjo por un lado, un reforzamiento de los enfoques teóricos realistas que explican la dinámica internacional a partir de consideraciones muy cercanas a la política exterior de las grandes potencias, y por el otro, la proliferación de cursos sobre los temas que los cambios mundiales llevaron al primer plano de interés.

A partir del último lustro se ha hecho evidente en todos los países la necesidad de incluir nuevos temas de estudio en las investigaciones teóricas sobre la realidad mundial. En Estados Unidos el esfuerzo académico se ha dirigido a la búsqueda de argumentos capaces de reproducir y justificar la hegemonía de sus intereses, ahora a escala global, pero con bases distintas al viejo bipolarismo que prevaleció en las últimas cuatro décadas. "La lucha anticomunista ha sido suplida con temas como la lucha contra el narcotráfico, el fomento a la democracia y el respeto a los derechos humanos, entre otros".<sup>3</sup>

### III. La enseñanza de las RI en el mundo

En el marco de la Reforma Académica que llevará al diseño de un nuevo Plan de Estudios de la especialidad de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, resulta conveniente conocer las principales tendencias y temas que están siendo incorporados en los centros de investigación y de enseñanza de los principales países industrializados, no para tomarlos como puntos de referencia obligados sino para tener una perspectiva más amplia de como debería estar estructurado el nuevo plan de estudios de nuestra facultad. De la misma forma, parece no haber duda de que resultar igualmente benéfico conocer la estructura y enfoques prevalecientes en otras universidades y centros de enseñanza que imparten Relaciones Internacionales en México.

Bajo estas premisas, en las líneas siguientes se reseñan brevemente algunas de las características del estudio de las relaciones internacionales en algunos centros de enseñanza e investigación de los principales países industrializados y México.

<sup>3</sup> Rosario Green, "Retos para el internacionalista en la actualidad", *Relaciones Internacionales*, núm. 60, *op. cit.*, p. 12.

Un breve estudio de Rosa María Piñón señala que, *grosso modo*, la economía internacional, los problemas militares y de seguridad, así como la política internacional son los tres rubros sobre los cuales centran su interés las instituciones dedicadas al estudio e investigación de las Relaciones Internacionales en Estados Unidos.<sup>4</sup>

1. El *Center for International Affairs* (Centro de Asuntos Internacionales) de la Universidad de Harvard es una de las instituciones por excelencia dedicada a los estudios más generales de la realidad mundial, como la economía internacional, la política mundial, los problemas de seguridad y las relaciones Norte-Sur. El *Center for Science and International Affairs* (Centro para la Ciencia y los Asuntos Internacionales) se dedica básicamente al estudio de cuestiones militares, de seguridad nacional norteamericana y armamentismo; mientras que el *Institute for International Development* (Instituto Internacional para el Desarrollo) estudia los problemas económicos de los países pobres, en particular los de América Latina; y la Escuela de Negocios de Harvard se dedica a temas internacionales del mundo empresarial, como finanzas internacionales, comercio internacional, productividad, toma de decisiones, etcétera.

2. En la *John Hopkins University* existen tres instituciones cuyos temas de interés central también se refieren a la seguridad nacional y el armamentismo (*Foreign Policy Institute*); a temas económicos internacionales y su influencia en la política internacional (*Institute for Policy Studies*); y a la economía y la política canadiense (*Center for Canadian Studies*).

3. A pesar de su denominación, el Instituto de Investigación en Política Exterior de Filadelfia "se ocupa del estudio de las relaciones internacionales bajo un enfoque integral" que aglutina diversas disciplinas, regiones y países, aunque bajo la perspectiva de la política exterior estadounidense.<sup>5</sup>

4. El programa de estudios de la Maestría en Asuntos Internacionales de la Universidad Estatal de California (*California State University*), de Sacramento, es demasiado flexible y ecléctico como para poder precisar el dominio de un enfoque o disciplina en particular. Sin embargo, a pesar de que el alumno

<sup>4</sup> Rosa María Piñón, "Situación actual de los Estudios en Relaciones Internacionales en el mundo: las experiencias de Estados Unidos y Europa", *Relaciones Internacionales*, núm. 60, *op. cit.*, p. 31.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 32.

puede escoger con libertad las materias que desear cursar, está obligado a tomar determinados cursos básicos, dentro de los cuales destacan los de carácter teórico y metodológico, los de naturaleza económica y los que se refieren a la política exterior de Estados Unidos.

5. La Universidad George Washington ofrece también la Maestría en Asuntos Internacionales, en la *Elliot School of International Affairs*. El programa de estudios de esta escuela ofrece la posibilidad de que el alumno escoja su material de entre varias opciones, aunque predominan los cursos de carácter político, estratégico y de seguridad nacional norteamericana (Teoría sobre la Política Internacional, Política Exterior de Estados Unidos, Política de Seguridad Nacional). Ofrece, asimismo, un buen número de cursos agrupados bajo el rubro de negocios internacionales (Estrategias de Mercado Internacional, Corporaciones Multinacionales en la Economía Mundial, Aspectos Legales Internacionales de los Negocios, Finanzas y Negocios Internacionales, Seminario sobre Banca Internacional, Mercados Financieros Internacionales, entre otros). Finalmente debe señalarse que estas materias se pueden combinar con otras de carácter histórico, político y económico de las principales regiones, tales como África, Medio Oriente, Europa, América Latina, Asia del Sureste, China y Japón.

6. La Universidad de Yale tiene un programa de Estudios Internacionales de contenido interdisciplinario y muy flexible ya que los alumnos tienen la posibilidad de seleccionar sus materias. Predominan los cursos sobre política y economía internacional (como Introducción a los Sistemas Políticos Comparados, Teoría de las Relaciones Internacionales, Política y Teoría del Comercio Internacional, así como Política y Teoría Monetaria Internacional, entre otras). Sin embargo se ofrecen varios cursos sobre medio ambiente y ecología (Introducción a los Ecosistemas, Dinámica de la Tierra y Cambio Global entre otras); al igual que otras materias de carácter estadístico y matemático.

7. Otras instituciones norteamericanas estudian y enseñan Relaciones Internacionales a partir de una óptica más restringida. Tal es el caso del *Centro Carl Mcguire de Estudios Internacionales*, dedicado al comercio y las finanzas internacionales, a los problemas del desarrollo económico y de la deuda externa de los países; del *Industrial Research Institute for*

*Pacific Nations*, cuyos temas de estudio son los problemas económicos, financieros y comerciales de los países de la Cuenca del Pacífico. Finalmente la *School of Foreign Service de la Georgetown University*, se dedica a dar entrenamiento en materia de negocios y finanzas internacionales.

#### IV. Europa y Canadá

a) En Europa existen otros centros de investigación y enseñanza en materia de Relaciones Internacionales que también han tratado de adecuar su currículo a los cambios mundiales, incluyendo temas que sin embargo parecen importantes sólo para el mundo industrializado.

En Gran Bretaña, el Centro de Estudios Europeos e Internacionales de la Universidad de Reading se centra en el estudio del papel que desempeñan los países comunitarios como bloque ante el mundo cambiante, así como los problemas que el proceso de integración está enfrentando. También el *Royal Institute of International Affairs* de ese país tiene como temas básicos de sus investigaciones los que se refieren al mundo industrializado, como Seguridad y Defensa, Política Exterior Europea, Procesos de Integración en el Hemisferio Occidental entre otros.<sup>6</sup>

La enseñanza y la teoría sobre las relaciones internacionales en Francia, caracterizada por una concepción más humanista e histórica de los fenómenos internacionales, después de los años ochenta recogió las aportaciones que ha hecho en el terreno de la teoría la llamada escuela neorrealista, que desde la óptica de Herve-Pierre Lambert, no es otra cosa sino la integración de la dimensión económica en la visión realista de la política internacional.<sup>7</sup>

Además de ello, en Francia se han agregado nuevos temas al estudio de las Relaciones Internacionales, sobre todo los que surgieron a partir del fin de la Guerra Fría, como la aparición de tres grandes bloques económicos liderados cada uno de ellos por Estados Unidos, Alemania y Japón; el recrudecimiento de la confrontación Norte-Sur y los crecientes problemas derivados de la pobreza del mundo no in-

<sup>6</sup> Rosa María Piñón, *op. cit.*, p. 33.

<sup>7</sup> Herve-Pierre Lambert, "Estado actual del estudio de las Relaciones Internacionales en el mundo: la experiencia francesa", *Relaciones Internacionales*, núm. 60, *op. cit.*, p. 15.

dustrializado, así como la reciente evolución del Derecho internacional y las discusiones sobre el llamado derecho de injerencia.

b) En Canadá los sucesos de la última década también han impactado la forma de abordar el estudio de la realidad internacional. William Arrocha Deli-Santé expuso en el Coloquio Internacional celebrado en México en la primavera de 1993, que en su país nuevos temas de estudio han desplazado a la agenda anteriormente dominada por cuestiones estrictamente de seguridad. El creciente peso de los factores económicos, la globalización económica y la aparición de nuevos actores, los problemas del medio ambiente y de los derechos humanos y desde luego los nuevos conceptos de soberanía y seguridad, son temas que ocupan un lugar predominante en los centros académicos de Canadá.<sup>8</sup>

## V. Otras instituciones en México

La importancia que los asuntos internacionales han adquirido en todas las ramas de la actividad del país propició la creación de múltiples escuelas, universidades y centros de estudio que buscan hacer frente a la creciente demanda de personal calificado en esta rama del conocimiento.

1. Al lado de la UNAM, El Colegio de México es una de las instituciones académicas nacionales con más prestigio en la enseñanza y la investigación de los fenómenos internacionales. Desde su creación, en 1960, el Centro de Estudios Internacionales ofrece la Licenciatura en Relaciones Internacionales con el propósito fundamental de formar cuadros para el Servicio Exterior Mexicano. Su objetivo se centra en preparar especialistas en materia diplomática, con un fuerte contenido histórico y político. Salvo un curso de Teoría de las Relaciones Internacionales, el plan de estudios del Colmex no contempla alguna otra materia sobre la evolución y principales problemas teórico-metodológicos de la disciplina.

En cambio, el 25 por ciento de las materias que se imparten a lo largo de los cuatro semestres que dura la Licenciatura son de contenido histórico: Historia

del México Independiente, Historia de las Relaciones Internacionales, Historia de Europa, China e India en los siglos XIX y XX, América Latina, en el siglo XIX, Historia de Estados Unidos, Japón y el Este de Asia en los siglos XIX y XX, Historia de las Relaciones Internacionales en México.

Las materias de contenido político ocupan el segundo lugar en importancia: Introducción a la Ciencia Política, Historia de las Ideas Políticas I y II, El Gobierno y el Proceso en México, Política Exterior de México I y II.

A últimas fechas, se incorporaron al plan vigente varios cursos de carácter económico como Microeconomía, Macroeconomía, Aspectos Legales e Institucionales del Comercio Internacional, Comercio y Finanzas Internacionales y Economía Mexicana; además de algunas materias "herramienta", como Matemáticas y Estadística.

2. Creado desde 1974 como una institución pública dedicada a la investigación y la enseñanza superior, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) agregó en 1993 a sus maestrías en Administración Pública y Economía, la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Según se desprende de su trayectoria de 20 años de labor docente y de investigación, el objetivo primordial del CIDE es formar investigadores y funcionarios orientados hacia el sector público.

La denominación y el contenido de las principales materias que conforman el plan de estudios de la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales evidencian el fuerte contenido político y quiere dársele a la enseñanza de esa disciplina. Obligatoria el alumno debe cursar dos materias de teoría política, dos de historia de las ideas políticas, tres de teoría de las relaciones internacionales, tres de política comparada y tres de instituciones o procesos políticos en México. Esta tendencia ha tratado de ser equilibrada con la inclusión de cinco cursos secuenciales de Teoría Económica y otros como Economía Mexicana, Teorías del Desarrollo, Economía Política Internacional y Comercio Internacional, materias que buscan ofrecer una sólida formación económica. El plan de estudios contempla también varios cursos de apoyo metodológico y técnico como Matemáticas (cuatro cursos) y Estadística (dos cursos).

3. La Escuela Nacional de Estudios Profesionales, en sus planteles Acatlán y Aragón, surgió como

<sup>8</sup> William Arrocha Deli-Santé, "El estudio de las Relaciones Internacionales en Canadá", *Relaciones Internacionales*, núm. 60, *op. cit.*, pp. 23 y 24.

una forma de dar salida al problema de concentración estudiantil que la UNAM venía padeciendo en el *campus* de la Ciudad Universitaria. En el caso de la especialidad de Relaciones Internacionales la creación de las ENEPs desahogó la creciente demanda que la Licenciatura en Relaciones Internacionales tenía en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, frente a la necesidad de formar especialistas competentes sobre los complejos procesos internacionales.

El plan de estudios de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la ENEP-Aragón, modificado en 1993, busca formar internacionalistas con una visión interdisciplinaria muy semejante a la que actualmente contempla el plan de estudios de la FCPYS. El plan cuenta con tres cursos de carácter teórico, cinco del área jurídica, ocho del área económica, diez de carácter político y cuatro sobre México. La novedad más sobresaliente de este plan de estudios es la in-

corporación de materias sobre Computación y Matemáticas aplicables a las Relaciones Internacionales y la posibilidad de que los alumnos opten, a partir del sexto semestre, por una opción profesional que los especializa en Política Exterior de México, Comercio Internacional, Turismo Internacional o Negocios Internacionales.

El plan de estudios de la ENEP-Acatlán también guarda cierto equilibrio en el número de materias de carácter político (siete cursos), económico (siete cursos), jurídico (ocho cursos) y teórico (cuatro cursos). Sin embargo el dato sobresaliente es la inclusión de varias materias de carácter técnico cuantitativo utilizables en el enfoque sistémico: Elementos de Matemáticas, Elementos de Estadística, Introducción a la Probabilidad, Técnicas de Muestreo, Teorías de Juegos y Simulaciones, Sistemas de Información y Matemáticas Aplicadas.

# RELACIONES INTERNACIONALES

Revista *Relaciones Internacionales*, núm. 63, editada por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Se terminó de imprimir en Imprenta de Juan Pablos, S.A., en noviembre de 1994. La edición consta de 1 000 ejemplares



RELACIONES INTERNACIONALES