

ALEX MUNGUÍA SALAZAR

amunguiasalazar@hotmail.com

Profesor investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Maestro y Licenciado en Relaciones Internacionales por la misma universidad. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México y profesor huésped de la Academia de Ciencias.

Condecorado con la medalla de honor al mérito Agustín Pinaud, por parte de la Cruz Roja venezolana 2013 y reconocimiento 2013 al mérito académico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). A su vez distinguido con el premio Gobernador Enrique Tomás Cresto 2012 "Líderes para el Desarrollo Integral de Latinoamérica", por el Senado de la República Argentina.

Congresista en foros internacionales, con las líneas de investigación migración internacional, derechos humanos, globalización y política social. Sus obras más recientes son "Reforzar las relaciones entre la Unión Europea-América Latina y Caribe", coordinador, Ed. Comune di Milano, CEFIAL; Milán, Italia, 2013; "Estudios Fundamentales en la Enseñanza de las Relaciones Internacionales", Ed. Plaza y Valdés, México, 2013; "Derechos Humanos y Migración: el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos" en la Revista Latinoamericana de Derechos Humanos. Vol. 22, número 2, 2011 IDELA Universidad Nacional de Costa Rica, ISSN: 1659-4304 Revista Indexada; Las relaciones internacionales y el estudio de las migraciones: análisis de las perspectivas teóricas y prácticas, en Paulino Ernesto Arellanes (coordinador) Teorías de relaciones internacionales y aplicación práctica Tomo III, Ed. Montiel y Soriano, México, 2011. ISBN: 9786077512257.

ROCÍO GONZÁLEZ PEREYRA

Profesora investigadora de tiempo completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Doctora en Sociología, por el Instituto de investigaciones "Alfonso Vélaz Pliego" (BUAP). Maestra y licenciada en Economía por la misma universidad. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores Nivel I.

Adscrita a la licenciatura en Relaciones Internacionales, así como conferencista en diversos foros académicos nacionales e internacionales. Reconocimiento perfil Prodep e Integrante del Cuerpo Académico Teoría y Derecho Internacional. Las líneas de investigación abordadas corresponden a economía feminista. Su obra más reciente denominada: "Mujeres empresarias, relaciones de género, trabajo y familia", entre otras publicaciones en revistas y libros compilados.



El presente ejercicio académico es producto de una profunda reflexión sobre las diferentes líneas de trabajo del Cuerpo Académico Teoría y Derecho Internacional de la Facultad de Derecho y Ciencia Sociales, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Las líneas de investigación abordadas permiten analizar en el primer capítulo el derecho nacional mexicano e internacional como medio para proteger a los niños en vista de que estos son utilizados en conflictos armados. En el segundo capítulo se desarrolla el tema de la migración mexicana a los Estados Unidos, durante el Programa Bracero del siglo XX; donde se analiza el proceso de la migración mexicana hacia los Estados Unidos enmarcada en el programa de trabajadores agrícolas entre los años 40 y 60 del siglo XX.

En ese mismo sentido, en el capítulo tercero se estudia sobre el cambio estructural económico y sus relaciones de género y trabajo, donde se analizan las características del desarrollo empresarial y los efectos diferenciales en la reestructuración económica, haciendo la diferenciación entre las empresas que constituyen una opción de autoempleo de aquellas que ofrecen nuevas fuentes de trabajo y expansión, logrando además revelar los mecanismos mediante los que se crean las empresas encabezadas por mujeres, y sus redes de relaciones sociales y económicas. Es importante señalar que en el capítulo cuarto se analiza la necesaria visibilidad de los pueblos originarios de América Latina y el Caribe: ante el despojo de sus recursos naturales. Se analizan las distintas etapas o fases que han vivido los pueblos originarios de América Latina y el Caribe desde la llegada del europeo que significó el desconocimiento de sus territorios, lenguas, culturas, su organización social y desde luego el derecho a su autodeterminación. Por último, se aborda en el capítulo cinco la legislación pro ambiental frente a los procesos de integración en la unión europea. Evidenciando que actualmente asistimos a una verdadera crisis ecológico-ambiental, donde la gobernanza de los bienes comunes y su orientación hacia una nueva cultura ambiental socialmente aceptada constituyen una de las claves

ISBN: 978 607 402 938 3



9 786074 029383

P Y V



BUAP

PLAZA Y VALDES

P Y V

EDITORES

TEMAS CONTEMPORÁNEOS DE DERECHO INTERNACIONAL

TEMAS CONTEMPORÁNEOS DE DERECHO INTERNACIONAL



SILVANO VICTORIA DE LA ROSA
SALVADOR VÁZQUEZ VALLEJO
ALEX MUNGUÍA SALAZAR
ROCÍO GONZÁLEZ PEREYRA
(COORDINADORES)



SILVANO VICTORIA DE LA ROSA

Obtuvo los grados de licenciado en Periodismo y traductor del idioma ruso-español, además de maestro en Derecho Internacional en 1979 por la Universidad Amistad de los Pueblos "Patricio Lumumba" de Moscú, URSS y en 1989 el grado de doctor en Filosofía (PhD) y en Derecho Internacional Público, en la misma universidad.

En 1980, por examen de oposición, obtuvo la cátedra de Derecho Internacional Público en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, de la cual es titular "C", misma que imparte hasta la actualidad. Es profesor investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales en la BUAP, impartiendo clases en las licenciaturas y posgrados de Derecho y Relaciones Internacionales. Cuenta, además, con el reconocimiento Perfil Proded.

Tiene una gran cantidad de artículos publicados en revistas como Diké, Ius y Tlamelau, siendo fundador de las dos últimas. Ha sido conferencista en México y en el ámbito internacional.

Es coautor de varios libros del Cuerpo Académico --el cual coordina desde 2009 hasta la fecha--, entre ellos: "Teoría y Derecho Internacional".

SALVADOR VÁZQUEZ VALLEJO

Abogado, notario y actuario por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

Maestro en Derecho Económico y doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco (UAM-X). En donde le fue otorgada la medalla al mérito universitario.

Autor de varios libros, entre los que destaca "El pensamiento internacional de Octavio Paz", editado por Miguel Ángel Porrúa-BUAP, así como coautor de diversos libros colectivos.

Actualmente profesor de carrera titular "C" adscrito a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Profesor de la maestría en Relaciones Internacionales y Derechos Humanos.

Profesor invitado de las maestrías en: Administración Pública y Derecho, de la Universidad Autónoma de Querétaro. Conferencista en diversos eventos académicos nacionales e internacionales. Miembro del SNI, Nivel 1.

TEMAS CONTEMPORÁNEOS
DE DERECHO INTERNACIONAL

Directorio
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Rector

Dr. José Alfonso Esparza Ortiz

Secretario General

Dr. René Valdiviezo Sandoval

Director de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Dr. Roberto Santacruz Fernández

Secretario de Investigación y Estudios de Posgrado

Dr. Francisco Martínez Alpizar

Secretario Académico

Mtro. José Francisco Ávila Caso

Secretario Administrativo

Mtro. Demetrio Abundez Apreza

Coordinación de Publicaciones

Mtro. Omar Eduardo Mayorga Gallardo

TEMAS CONTEMPORÁNEOS DE DERECHO INTERNACIONAL

Silvano Victoria de la Rosa
Salvador Vázquez Vallejo
Alex Munguía Salazar
Rocío González Pereyra
(coordinadores)



Primera edición: noviembre 2017

D. R. © Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Av. San Claudio y 22 Sur

Ciudad Universitaria, Puebla, México.

© Silvano Victoria de la Rosa, Salvador Vázquez Vallejo,

Alex Munguía Salazar y Rocío González Pereyra

© Plaza y Valdés S. A. de C. V.

Alfonso Herrera #130, int. 11, Colonia San Rafael

Ciudad de México, 06470. Teléfono: 5097 20 70

editorial@plazayvaldes.com

www.plazayvaldes.com

Plaza y Valdés S.L.

Calle Murcia, 2. Colonia de los Ángeles

Pozuelo de Alarcón 28223, Madrid, España

Teléfono: 91 8126315

madrid@plazayvaldes.com

www.plazayvaldes.es

Formación ortotipográfica: José Luis Castelán Aguilar

ISBN: 978-607-402-938-3

Impreso en México / *Printed in Mexico*

Este libro fue financiado con recursos del Programa de Apoyos a
Cuerpos Académicos

El trabajo de edición de esta obra fue realizado en el Taller de Edición de Plaza y Valdés ubicado en el Reclusorio Preventivo Varonil Norte. Lo anterior es posible gracias al apoyo, confianza y colaboración de todas las autoridades del Sistema Penitenciario del Gobierno de la Ciudad de México, en especial de la Dirección Ejecutiva de Trabajo Penitenciario.

Contenido

Prólogo	9
El Derecho nacional mexicano e internacional como medio para proteger a los niños para que no sean utilizados en conflictos armados <i>Silvano Victoria de la Rosa</i> <i>y Araceli Nolasco Gámez</i>	13
La migración mexicana a los Estados Unidos, durante el Programa Bracero del siglo XX <i>Alex Munguía Salazar</i>	29
Cambio estructural económico, relaciones de género y trabajo <i>Rocío González Pereyra</i> <i>y Adrián Acevedo Cisneros</i>	67
La necesaria visibilidad de los Pueblos Originarios de América Latina y el Caribe ante el despojo de sus recursos naturales <i>Medardo Reyes Salinas y Alex Munguía</i> <i>Salazar</i>	97

La Legislación pro Ambiental frente a los Procesos
de Integración a la Unión Europea: aceptación
y conflicto

Américo Saldívar Valdez y Salvador Vázquez

Vallejo 115

Introducción

El presente libro es producto de un proceso de reflexión profunda sobre las diferentes líneas de trabajo del Cuerpo Académico Teoría y Derecho Internacional de la Facultad de Derecho y Ciencia Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. En el primer capítulo titulado El Derecho nacional mexicano e internacional como medio para proteger a los niños para que no sean utilizados en conflictos armados, los autores: Dr. Silvano Victoria de la Rosa y la Maestra Araceli Nolasco Gámez, señalan que los conflictos armados, tales como una guerra colonizadora, invasión, guerra civil, movimiento de liberación nacional, guerrilla, golpe de Estado, etc., conllevan a la no protección o descuido de los menores, que en muchas ocasiones terminan siendo participantes activos en los conflictos armados; como soldados, cocineros, mensajeros, vigías y en general, como “carne de cañón”, no están en condiciones de decidir sobre su participación y terminan siendo víctimas de dichos conflictos.

En el segundo capítulo titulado La migración mexicana a los Estados Unidos, durante el Programa Bracero del siglo XX; el doctor Alex Munguía Salazar señala que a lo largo del tiempo ya sea en épocas de guerra o de crecimiento económi-

co, este país ha manifestado la aceptación y beneplácito por los trabajadores migrantes mexicanos; inclusive durante el programa Bracero de los años 40 - 60 Estados Unidos solicitó al gobierno mexicano el apoyo de mano de obra. Sin embargo, ese beneplácito se ha traducido en época de crisis interna en políticas violatorias de los derechos humanos, tal como fue la última década del siglo XX y el inicio del siglo XXI.

En el capítulo tercero titulado Cambio estructural económico, relaciones de género y trabajo, la doctora Rocío González Pereyra y el maestro Adrián Cisneros trabajan sobre las características del desarrollo empresarial y los efectos diferenciales en la reestructuración económica. Los autores hacen la diferenciación entre las empresas que constituyen una opción de autoempleo de aquellas que ofrecen nuevas fuentes de trabajo y expansión. Logrando además revelar los mecanismos mediante los que se crean las empresas encabezadas por mujeres, y sus redes de relaciones sociales y económicas.

En el capítulo cuarto desarrollado por los doctores Medardo Reyes Salinas y Munguía Salazar, titulado “La necesaria visibilidad de los pueblos originarios de América Latina y el Caribe: ante el despojo de sus recursos naturales”, analizan las distintas etapas o fases que han vivido los pueblos originarios de nuestra América Latina y el Caribe desde la llegada del invasor europeo que significó el desconocimiento de sus territorios, lenguas, culturas, su organización social hasta la lucha por su inalienable derecho a la autodeterminación.

Señalan que a lo largo de tres siglos, la invasión europea significó en la mayoría de los casos, el exterminio de muchos de estos pueblos; hasta la conformación del Estado-nación, en las recién independizadas repúblicas que basándose en principios constitucionales del liberalismo europeo en boga, las oligarquías del continente establecieron una “igualdad” ciudadana, sin importar los orígenes étnicos de un gran con-

INTRODUCCIÓN

glomerado poblacional que formaría parte de la población de nuestras sociedades actuales.

En el capítulo cinco titulado “La Legislación pro ambiental frente a los procesos de integración a la Unión Europea: aceptación y conflicto”, los doctores Américo Saldívar y Salvador Vázquez Vallejo, señalan que actualmente asistimos a una verdadera crisis ecológico-ambiental, donde, la gobernanza de los bienes comunes y su orientación hacia una nueva cultura ambiental constituye una de las claves para superar dicha crisis. En este trabajo se analiza la importancia que tienen los arreglos institucionales, reglamentos, regulaciones y normas legales, así como su aceptación por parte de la sociedad y de los nuevos Estados miembros para establecer límites en el uso y explotación de los recursos naturales y los bienes comunes.

H. Puebla de Z; 2016

El Derecho nacional mexicano e internacional como medio para proteger a los niños para que no sean utilizados en conflictos armados * ¹

*Silvano Victoria de la Rosa***

*Araceli Nolasco Gámez****

Durante los conflictos armados, sean estos de carácter civil en un Estado o entre dos o más Estados, los derechos de los niños siempre se ven afectados en los países donde existe un sistema neoliberal.¹

* Ponencia presentada en el XXIX Congreso de AMEI en Cancún, Quintana Roo, 2015.

** Investigador del Centro de Investigaciones Jurídico-Políticas y profesor de las cátedras Derecho Internacional Público; URSS, Rusia y la CEI; y Derecho Diplomático en las Relaciones Internacionales y posgrados: en Relaciones Internacionales y en Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la BUAP.

* * *Mtra. Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales BUAP y doctorante en Derecho en la misma universidad.

¹ Silvano Victoria de la Rosa.

Introducción

Con mucho retardo en la historia de la humanidad, pero desde inicios del siglo XX y lo que va del XXI, los derechos nacionales e internacionales “han intentado codificar la protección a los niños”, para que no sean utilizados en los conflictos armados.

Los conflictos armados, independientemente de cómo se llamen: guerra colonizadora, invasión, guerra civil, movimiento de liberación nacional, guerrilla, golpe de Estado, etc., conllevan a la no protección o descuido de los menores, que en muchas ocasiones terminan siendo participantes activos en los conflictos armados; como soldados, cocineros, mensajeros, vigías y en general, como “carne de cañón”, siendo personas que no están en condiciones de decidir su participación, sino que son las circunstancias las que los obligan a participar en estos conflictos armados.

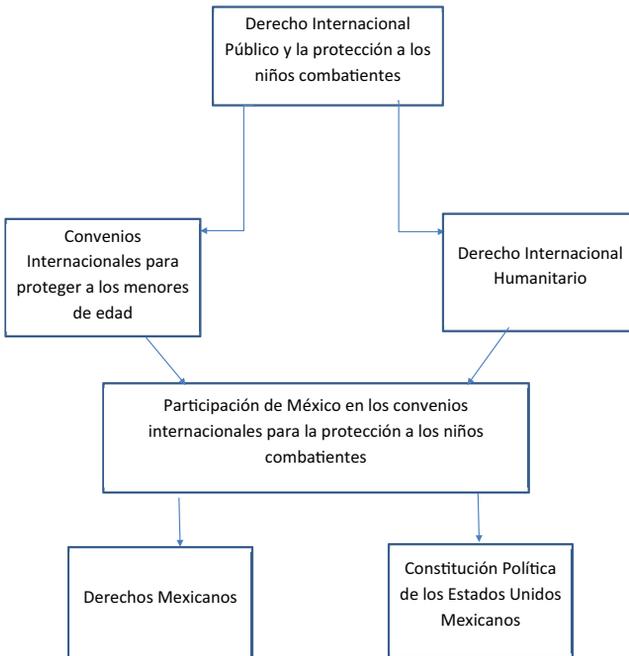
El derecho nacional e internacional, como protector de intereses que por su palabra “defensor de la justicia”, sea nacional o internacional, termina protegiendo a los intereses de los dominantes, todo por proteger intereses mezquinos de los productores de armas, así sucedió en los años 80 del siglo XX, en el Salvador durante su guerra civil; o en 2014, del siglo XXI, en Nigeria con el secuestro de dos mil mujeres y niños.

La dificultad de aplicar la protección de las leyes nacionales es porque “el poder se encuentra en disputa” y no le importa la protección a los menores, quienes deberían estar disfrutando de los derechos que les consagran las constituciones nacionales y los convenios internacionales, como por ejemplo, el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En lo que se refiere a los convenios del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Convenios de Derechos Humanos, Convenios sobre Derecho Humanitario, etc. Ante

las observaciones hechas por la ONU, a través del Comité de los Derechos Humanos del Niño, el gobierno acepta que la Comisión Nacional de Derechos Humanos de nuestro país dará seguimiento a estas recomendaciones.

Esta respuesta desgraciadamente sólo quedó en el discurso porque, en la práctica, los niños siguen siendo objetos de muchas clases de delitos en nuestro país. Palabras clave:

1. Derecho nacional
2. Derechos humanos
3. Derecho Internacional Público
4. Derecho humanitario
5. Convenios internacionales



El Derecho nacional para la protección de los menores

A partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011², resulta limitante hablar solo del derecho interno del Estado mexicano, en cuanto a la protección de los derechos humanos de las personas, tornándose obligatorio resaltar los convenios internacionales con respecto al tema, pues se “evidencia el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas.”³

Partiendo de la definición de persona que nos da el diccionario jurídico, encontramos que es el “ser físico (hombre o mujer), o ente moral (pluralidad de personas legalmente articulado) capaz de derechos y obligaciones.”⁴ Si bien es cierto que los menores de edad se encuentran limitados para ejercer ciertos derechos (capacidad de ejercicio, de obrar), que solo se establecen con la intención de tutelar los intereses legítimos de los actos o personas a quienes pueden afectar contrayendo obligaciones que no alcanzarían a comprender o cumplir dada la etapa de madurez en la que se encuentran.

² “Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección...” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, 2016.

³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>. Consultado el 08/07/2015

⁴ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 34a. ed., Ed. Porrúa, México, 2005, p404

De entre las diferentes acepciones que nos da la Real Academia Española de la palabra *niño*, tenemos que se refiere al que está en la niñez (esa etapa de la vida que va desde el nacimiento hasta la pubertad), tiene pocos años, poca experiencia.⁵ En la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989 se define en el Artículo 1 que “Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.”⁶

Los derechos de los niños, como parte de los derechos humanos están consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la cual establece que todas las personas gozarán de los derechos que ella otorga, así como de las garantías para su protección, sin distinciones, entre otras, de la edad; pero a su vez, también establece que uno de los requisitos para ser considerados ciudadanos, es tener 18 años, en consecuencia, para nuestra legislación y en concordancia con la definición de niño que da la Convención de los Derechos del Niño, los menores de esta edad, gozarán de una protección especial, superior y compartida por parte del Estado y la sociedad, como lo establece el:

Artículo 4o. (...)

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

⁵ Convención sobre los Derechos del niño. AE. Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989. Real Academia Española. <http://lema.rae.es/drae/?val=ni%C3%B1o>. Consultado el 10/07/2015.

⁶ Ley General de los Derechos de los Niños y Adolescentes. // Diario Oficial de la Federación. 4 de diciembre del 2014.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos. El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

En cuanto a las leyes generales del Estado mexicano, el 4 de diciembre de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que establece en su Artículo 16 que “Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a no ser privados de la vida bajo ninguna circunstancia, ni ser utilizados en conflictos armados o violentos.”⁷ Además obliga a las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), en el ámbito de sus respectivas competencias, a tomar las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar los casos en que niñas, niños o adolescentes se vean afectados, entre otros, por la incitación o coacción para que participen en la comisión de delitos o en asociaciones delictuosas, en conflictos armados o en cualquier otra actividad que impida su desarrollo integral; y establece la obligación que tiene toda persona de denunciar, en caso de tener conocimiento, de casos de niñas, niños y adolescentes que sufran o hayan sufrido, en cualquier forma, violación de sus derechos.

Concepto de Derecho Internacional y su normatividad en la protección a los niños

Tras la devastadora Primera Guerra Mundial, la comunidad internacional creó la Liga de las Naciones, en 1919, que, a

⁷ Naciones Unidas Derechos Humanos. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>. Consultado el 02/08/2015.

través del Comité para la Protección de los Niños, empezó a “prestar importancia” al tema de los considerados, en la edad media, “adultos pequeños”; cristalizando la idea de ofrecer especial protección a los menores trabajadores surgida de las leyes francesas en 1841. Para 1848 se contempló también, en esa legislación, el derecho de los niños a la educación.

El primer tratado sobre los derechos de los niños fue aprobada en 1924 por la Liga de las Naciones, siendo la Declaración de los Derechos del Niño (llamada también Declaración de Ginebra) “un texto histórico que reconoce y afirma, por primera vez, la existencia de derechos específicos para los niños y las niñas, pero sobre todo la responsabilidad de los adultos hacia ellos.”⁸ Por otra parte, la falta de responsabilidad de parte de los Estados para garantizar la protección de los infantes motivó la continuidad de que se siguiera discutiendo en la Organización de las Naciones Unidas (ONU, a partir de 1945) la Declaración de los Derechos del Niño que establece el principio de que “la humanidad debe al niño lo mejor que ésta puede darle.” Sin tener un carácter vinculante para los Estados firmantes, contempla derechos fundamentales de la niñez en cuanto a su bienestar, desarrollo, asistencia y protección.⁹

En el preámbulo de la Declaración de los Derechos del Niño,¹⁰ de 1959, se considera que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado

⁸ Humanium, Juntos por los Derechos de los Niños. <http://www.humanium.org/es/ginebra-1924/>. Consultado el 09/07/2015.

⁹ Declaración de los Derechos del Niño / AG de la ONU del 20 de noviembre de 1959. <http://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o%20Republica%20Dominicana.pdf>. Consultado el 16/04/2014.

¹⁰ *Ídem*.

especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento, es decir, desde que es concebido y hasta que es considerado adulto, cuando tiene plena conciencia y asume la responsabilidad de sus actos, antes de ello es vulnerable, fácil de influenciar y de someterlo al arbitrio de los intereses de unos cuantos.

Esta protección especial había sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, y en los convenios constitutivos de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño, como lo es el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), creada en 1950, y Organismos No Gubernamentales (ONG) como *Save the children* o *Humanium*, entre otros.

La Convención de los Derechos del Niño, del 20 de noviembre de 1989, aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas, en su artículo 38 establece que los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en conflictos bélicos y, en cuanto a la rehabilitación de los niños soldados, el artículo 39 señala “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.”¹¹

¹¹ Convención sobre... Op. Cit. Nota 5. // <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>. Consultado el 17/04/2014.

Aunado a lo anterior, el 12 de febrero (Día Internacional contra el Reclutamiento de Niños Soldados) de 2002, entró en vigencia el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de los Niños, que, tomando en cuenta las recomendaciones de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, consideró necesario aumentar la protección de los niños con miras a evitar que participen en conflictos armados, a la no utilización de menores de 15 años en dichos conflictos u hostilidades y a considerar niño a todo menor de 18 años.¹²

Utilización de niños en los conflictos armados

Las revoluciones de los oprimidos, cualquiera que sea la denominación que adquieran representan esas luchas de los hombres, mujeres y niños de sobrevivir al hambre, a la represión nacional, al racismo, a la discriminación (en todas sus formas) a la delincuencia, a la ambición e imposición del capitalismo y su ideología, a la ambición de algunos de apoderarse del mundo. Pues, “mientras que 500 empresas controlan el 90% del comercio mundial y 400 grandes hombres de negocios tienen un ingreso superior a la mitad de la población mundial, millones de niños mueren de hambre o asesinados.”¹³ “El conflicto (confluyere) es un choque de metas. Las metas de varios sujetos que se interponen en el camino de las de otros, son incompatibles. Puede conducir a

¹² Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la protección del niño en los conflictos armados. // <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPACCRC.aspx>.

¹³ Rivera Álvarez, Rubén, *El marxismo y la guerrilla*, Ed. Izquierda socialista, México, 2009, p. 3.

choques entre las partes, -conocido como violencia-.”¹⁴ Un conflicto es un detonante, incluso de una guerra, surge por esos intereses contradictorios que pueden tener las personas o los Estados sujetos de Derecho Internacional. Los motivos y clases de conflictos son de diversa naturaleza, civiles, por intereses de clases sociales, penales, laborales, internacionales, etc.

El conflicto armado se ha dividido en internacional y no internacional, o nacional nos referimos al primero cuando se opone a las fuerzas armadas de al menos dos Estados, en cambio, en el conflicto armado no internacional o nacional se enfrentan dentro del territorio de un mismo Estado, fuerzas armadas entre sí, o en contra de su población.

Los conflictos armados, teñidos con una gran dosis de violencia, independientemente de cómo se llamen: guerra colonizadora, invasión, guerra civil, movimiento de liberación nacional, guerrilla, etc., conllevan a la no protección o descuido de los menores, que en muchas ocasiones terminan siendo participantes activos en dichos conflictos; como soldados, cocineros, mensajeros, vigías, escudos humanos, “carne de cañón”, combatientes, etc.

En América Latina, los conflictos armados han tomado la forma de *guerrillas* y comúnmente se les confunde con luchas revolucionarias, pero estas últimas se caracterizan porque los protagonistas han sido obreros, campesinos y en general el pueblo, que busca una transformación social y su liberación del opresor, llámese éste Estado o los políticos corruptos.

En cuanto a la guerra civil que hubo en El Salvador, en 1980, la guerrilla reclutaba a niños de 12 años para ir al frente de batalla, donde la inocencia de los niños que no alcanzaban

¹⁴ Galtung, Johan, Linch, Jake y otro, *Reporteando conflictos*, Ed. Ariete, México, 2006, p. 12.

a comprender lo que pasaba, se mezclaba con la miseria y la tragedia de la guerra, retratada esta cruel circunstancia en la película “Voces inocentes”.

En el documental titulado “La guerra contra las mujeres”, se narra la violación que sufren mujeres y niñas (reconocidas por la ONU, como armas de guerra), por combatientes, incluidos niños, tanto en la ex Yugoslavia, en la República Democrática del Congo, Ruanda y en Guatemala. Es estremecedor ver cómo niños soldados sometían, violaban y mataban a mujeres, ya fueran niñas, adultas o ancianas, según la Unicef¹⁵, se calcula que hay alrededor de 300,000 niños (y niñas) menores de 18 años que participan en más de 30 conflictos en todo el mundo, realizando diversas actividades prohibidas para ellos.

En México, se ha dado un fenómeno de reclutamiento de niños por parte del narcotráfico como una opción de “empleo”, pues:

se aplica desde hace décadas una política económica y social que no genera empleos, que lo único que está produciendo es más pobreza, más desempleo, marginación y hambre en las familias mexicanas. Se habla de que cerca de la mitad de la población, alrededor de 50 millones de mexicanos, vive en condiciones de pobreza y muchos de ellos, en condiciones de pobreza extrema. En muchas regiones del país, la única opción de trabajo y de ingresos la ofrece el narcotráfico. O sea, el narco vino a sustituir a los empresarios lícitos y al gobierno, porque crea empleos e incluso, llega a realizar obras de beneficencia, aunque esto cada vez en menor medida, en beneficio de la gente. Y lo otro es que son ellos los que mandan, como está pasando en Michoacán, en Sinaloa y en Guerrero. Entonces, obligan a

¹⁵ Niñas y niños soldados. http://www.unicef.org/spanish/emerg/files/NINAS_Y_NINOS_SOLDADOS.pdf. Consultado el 15/04/2014.

las familias a entregar a sus hijos, adolescente y niños, o bien, si se niegan, los sacan por la fuerza.¹⁶

El Derecho Internacional Humanitario para proteger a los niños en los conflictos armados

El Derecho Internacional Humanitario (DIH), como parte complementaria importante del Derecho Internacional Público (DIP), es definido por el Comité Internacional de la Cruz Roja como ese conjunto de:

normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, especialmente destinadas a solucionar los problemas de índole humanitaria que se derivan directamente de los conflictos armados, internacionales o no, y limitan, por razones humanitarias, el derecho de las partes en conflicto a utilizar los métodos y medios de hacer la guerra de su elección o protegen a las personas y los bienes afectados o que pueden verse afectados por el conflicto.¹⁷

El DIH y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DDHH) son complementarios, pues la finalidad de ambos es proteger a las personas, pero bajo circunstancias y modalidades diferentes, toda vez que el primero se aplica en situaciones de conflictos armados, mientras que los derechos humanos protegen a las personas en todo tiempo, ya sea de paz o de guerra.

¹⁶ Entrevista realizada al periodista Javier Valdez Cárdenas, autor de *Los morros del narco*. <http://www.sinembargo.mx/12-02-2014/901332>. Consultado el 16/04/2014.

¹⁷ CIRC Derecho Internacional Humanitario, CIRC Publicaciones, Ginebra, 1997 p.4.

El DIH empieza a desarrollar su papel principal cuando el conflicto ha llegado a una falta de entendimiento entre las partes en conflicto porque tiende a proteger a las víctimas de estos conflictos a medias, sin hacer ninguna discriminación entre ellas.

Conclusiones

Para este trabajo se elaboran algunas conclusiones:

1. El gobierno que cada Estado tenga, será un indicador de la protección a sus niños y en general de su población.
2. En un sistema de clases sociales donde a las minorías no les preocupa la igualdad social, la no protección a los niños no sólo en momentos de paz sino aún más en situaciones de conflictos internos o con el exterior, los niños estarán siempre expuestos al atropello de sus derechos elementales como seres humanos.
3. Para México, al igual que estos países del mundo, según el artículo 133 de la Constitución, el gobierno se compromete a cumplir con lo que establezca el Derecho Internacional para proteger a los infantes. En la práctica, el Gobierno parece que considera, que la obligación sólo la deben tener los poderes y no el Estado.
4. Según la práctica de la realidad, donde existen gobiernos dictatoriales en conflicto con su población, es común que a los niños los usen como soldados para combatir a su mismo pueblo, a sabiendas que se violan tanto el Derecho Nacional como el Internacional Público y el Derecho Humanitario.

5. Si bien es cierto que cada derecho tiene su ámbito de aplicación, también lo es que, al no llegarse a ningún acuerdo entre los países en conflicto, cada derecho se debe aplicar según su normatividad y costumbres; para proteger lo estipulado en cada derecho, ya sea Derecho Nacional, Derecho Humano, Derecho Humanitario, Derecho Internacional, entre otros.

Bibliografía fundamental

- Bianchi, María del Carmen, (compiladora), *El derecho y los chicos*, Espacio editorial, Argentina, 1995.
- Carbonell, Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3ª edición.
- Dierckxsens, Wiem; Jarquín T.J. Antonio, Crisis y sobrevivencia ante guerreros y banqueros. Ed. Observatorio Internacional de la Crisis. Costa Rica, 2012.
- Galtung, Johan, Linch, Jake y otro, Reporteando conflictos, Ed. Ariete, México, 2006.
- Ortega Soriano, Ricardo A. *Los Derechos de las niñas y los niños en el Derecho Internacional, con especial atención al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2011.
- Ramón Chornet, Consuelo, (coordinadora), *Estabilidad internacional, conflictos armados y protección de los derechos humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- Rivera Álvarez, Rubén. *El marxismo y la guerrilla*, Ed. Izquierda socialista, México, 2009.
- Valdez Cárdenas, Javier, autor de *Los morros del narco*. <http://www.sinembargo.mx/12-02-2014/901332>. Consultado el 16/04/2014.

Documentos

ABC de las Naciones Unidas, Naciones Unidas, Nueva York, 1995.

CIRC Derecho Internacional Humanitario, CIRC Publicaciones, Ginebra, 1997. P.4.

Convención sobre los Derechos del niño. AE. Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989. Real Academia Española. <http://lema.rae.es/drae/?val=ni%C3%B1o>. Consultado el 10/07/2015.

Declaración de los Derechos del Niño / AG de la ONU del 20 de noviembre de 1959. <http://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o%20Republica%20Dominicana.pdf>. Consultado el 16/04/2014.

Niñas y niños soldados. http://www.unicef.org/spanish/emerg/files/NINAS_Y_NINOS_SOLDADOS.pdf. Consultado el 15/04/2014.

Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la protección del niño en los conflictos armados. // <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPACCRC.aspx>.

Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos publicadas en junio de 2011, Suprema Corte de Justicia de la Nación. <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>. Consultado el 08/07/2015.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados LVIII Legislatura. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>. Consultado el 09/07/2015.

La migración mexicana a los Estados Unidos, durante el Programa Bracero del siglo XX

*Alex Munguía Salazar**

Introducción

El proceso migratorio entre México y Estados Unidos ha estado permanentemente activo. Respecto a los Estados Unidos, su condición de receptor de amplios grupos de inmigrantes se ha visto modificada por parte de su gobierno, según el estado de su economía. Esto es, a lo largo del tiempo, ya sea en épocas de guerra o de crecimiento económico, este país ha manifestado la aceptación y beneplácito por los trabajadores migrantes mexicanos; inclusive durante el programa Bracero de los años 40- 60 Estados Unidos solicitó

* Dr. en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México, profesor investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP. amunguiasalazar@hotmail.com.

al gobierno mexicano el apoyo de mano de obra. Sin embargo, ese beneplácito se ha traducido en época de crisis interna en políticas violatorias de los derechos humanos, tal como fue la última década del siglo XX y el inicio del siglo XXI.

Sin embargo es indudable que, la presencia de los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos representa un factor de gran importancia en las relaciones entre ambas naciones, no solo por su evidente peso en la actividad económica norteamericana, sino desde luego, porque la población de mexicanos que allá radica, representa una fuerza social de significativo volumen para México, y repercute de manera directa y sostenida en el contexto político de los dos países.

La migración de mexicanos a los Estados Unidos es principalmente para buscar empleo; lo cual es un fenómeno masivo que se ha presentado por más de un siglo. Desde entonces, ha existido un mercado de fuerza de trabajo, donde la demanda de mano de obra por parte de Estados Unidos, es tan real como la oferta desde México. Es decir, hay toda una red de interrelación y esto es, en el fondo, lo que explica el fenómeno de la migración de mexicanos a los Estados Unidos, puesto que además, si no hubiera tal interacción entre estos factores del mercado internacional de la fuerza de trabajo, el fenómeno no sería un asunto tan importante como lo es hoy en día.

Entre las acciones difundidas por el gobierno estadounidense para evitar la entrada de los trabajadores migrantes, se encuentran aquellas mediante las cuales no solo se intenta repatriarlos, sino también negarles el acceso a servicios y a programas de asistencia social o escolar, en virtud de que, según ellos, no han contribuido a crearlos, a pesar de que se ha demostrado que independientemente de su estatus migratorio, los trabajadores migrantes contribuyen al erario

estadounidense y que en muy pocas ocasiones hacen uso de dichos servicios, en especial cuando son indocumentados, a fin de no ser detectados por las autoridades del país.

La Pérdida del Territorio Mexicano en el Siglo XIX

Al triunfo de la Independencia de México en 1821, después de 11 años de guerra civil e imperial contra España, la situación que prevalecía en las provincias del norte y en el resto del país fue de anarquía y desorganización social, situación que de ninguna manera era la más óptima para enfrentarse a las ambiciones territoriales de los Estados Unidos, cuyos gobiernos históricamente demostraron carecer de escrúpulos para lograr el expansionismo de su país. Tal como lo ejemplifican las dos visiones fundamentalistas como lo fueron, “el destino manifiesto”¹ y la “doctrina Monroe”²

¹ La doctrina del **Destino manifiesto** (en inglés, *Manifest Destiny*) elaborada en 1846 es una frase e idea que expresa la creencia en que Estados Unidos de América es una nación destinada a expandirse desde las costas del Atlántico hasta el Pacífico. Esta idea es también usada por los partidarios, para justificar, otras adquisiciones territoriales. Los partidarios de esta ideología creen que la expansión no sólo es buena sino también obvia (manifiesta) y certera (destino). La frase pasó a convertirse con el tiempo en una doctrina.

² La **Doctrina Monroe**, sintetizada en la frase «América para los americanos», fue elaborada por John Quincy Adams y atribuida a James Monroe en el año 1823. Establecía que cualquier intervención de los estados europeos en América sería visto como un acto de agresión que requeriría la intervención de Estados Unidos. La doctrina fue presentada por el presidente James Monroe durante su séptimo discurso al Congreso sobre el Estado de la Unión. Constituyendo una doctrina de agresión e

En 1822, México contaba oficialmente con la mayor extensión territorial de su historia: 22 provincias, poco más de cinco millones de kilómetros cuadrados, si se considera la extensión actual de los Estados de Texas, California, Arizona, Nuevo México, Nevada, Utah, Oklahoma y parte de Kansas en los Estados Unidos de América, más de (3,000,000 Km²).

El siglo XIX fue muy difícil para México en cuanto a la conservación de su territorio. En 1824 se presentó el primer proyecto de división política del México independiente y “federado”, donde se estableció el término de “Estado” en lugar de “provincia”, se conformaron 19 estados federales y cuatro territorios, que quedaron asentados en la Constitución de ese año. Sin embargo las luchas internas entre centralistas y federalistas debilitaban al gobierno en turno, y obligaban a cambios constantes en las leyes para cada territorio.

A estos cambios estructurales se suma, en 1835, la sublevación de la provincia de Texas, incentivada por colonos anglosajones. A pesar de que algunos intentos anteriores de sublevación habían sido sofocados, unos años después, el ejército mexicano fue derrotado. En 1845 EU anexó Texas a su territorio e intentó recorrer sus fronteras hasta el río Bravo y en 1846 declaró la guerra a México, que había protestado por ese hecho. El desenlace fue la derrota del país y la firma del tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848, en el cual se aceptó la pérdida de dicho territorio y el establecimiento de la frontera en el río Bravo. Perdiéndose de esta forma más de (3'000,000 km²) del territorio nacional, es decir la frontera norteamericana que se había establecido nada más en la costa atlántica recién ocupada, había abarcado la costa del Pacífico y establecido hasta el río Bravo la frontera con México.

intervención casi absoluta a los países de América Latina por parte de los Estados Unidos.

La Segunda Mitad del Siglo XIX

Entre el proceso de expansión económica y la inmigración en Estados Unidos hay una relación directa. Como la emigración masiva irlandesa (durante las décadas 30 y 40 del siglo XIX); la alemana (a finales de la década del 40 del siglo XIX); y la del sur y este de Europa, la cual hacia 1910 llega a constituirse en 71.9% del total de la emigración a los Estados Unidos.

Esta relación existente entre economía y migración se ve reflejada en la expansión y desarrollo del capitalismo en Estados Unidos, mismo que se dio a la par de su consolidación como nación, con la colonización, inmigración y expansión de su territorio. Entre 1815 y 1870 emigraron aproximadamente 46 millones de personas que hicieron posible la colonización y la industrialización. Entre 1881 y 1900 fueron 8.9 millones de inmigrantes (Bustamante, 1976) y aumentaron hasta alcanzar su máximo en 1907 con un total de 1 millón 208 mil personas en un solo año. Pero la etapa de la inmigración ilimitada correspondiente a la población europea que todavía prosiguió intensamente durante las dos primeras décadas del siglo XX, se acabó en 1921 con la primera ley de cuotas (Adams, 1979). De tal modo, hacia 1920 una octava parte de la población había nacido en el extranjero (Nevis, 1977).

Esas corrientes migratorias no sólo tuvieron que ver con la atracción ejercida por la expansión económica de Estados Unidos, sino en su contrapartida, con la situación que prevalecía durante los periodos correspondientes en los países de origen, como guerras y crisis económicas. De modo que en menos de 100 años a partir de la primera mitad del siglo XIX, fueron más de 50 millones los europeos, en su mayoría trabajadores agrícolas desplazados, los que emigraron al continente americano, específicamente a Estados Unidos, Chile, Argentina, Uruguay y Brasil (Nevis, 1977).

Uno de los sellos característicos que se reflejó en todas las etapas migratorias fue la discriminación y relegación social a la que los migrantes fueron sujetos, como ejemplo de ello la asignación de los trabajos de más bajo salario por parte de los habitantes anglosajones en la mayoría de los casos (como la discriminación hacia los trabajadores irlandeses). Pese a que la discriminación era generalizada sin importar el lugar de procedencia, fue contra latinos, negros y asiáticos hacia quienes se acentuó una xenofobia que asociaba lo “perverso” e “inferior” a la nueva inmigración. La justificación supuestamente “objetiva” de esta base irracional se basaba en el hecho de que los trabajadores nuevos llegaban a desplazar a los nativos de sus empleos al ofrecerse por salarios más bajos. De tal suerte que, los propios sindicatos reclamaban la imposición de limitaciones a la inmigración, reforzado así “un mecanismo de discriminación étnica y racial sobre la cual se mantienen las estructuras del poder...” (Nevis, 1977).

Los hechos restrictivos y discriminatorios a la inmigración se hicieron más duros respecto a los trabajadores asiáticos (Nevis, 1977). En 1886, los inmigrantes chinos llevaban a cabo el 90% del trabajo agrícola en California, y su inmigración crecía, al grado que, entre 1850 y 1882 llegaron a cerca de 200 mil, y en 1905, 1 millón 26 mil (Bustamante, 1976).

En el caso de México, el desplazamiento de los trabajadores migratorios a Estados Unidos también estuvo precedido, desde sus orígenes, por la constante del desarrollo del capitalismo en ese país. Así a finales del siglo XIX los trabajadores mexicanos empezaron a desempeñar un papel de especial importancia en la construcción y mantenimiento de los ferrocarriles, las labores agrícolas y la minería en el suroeste de los Estados Unidos.

En los ferrocarriles, su trabajo constituyó el 70% del empleado en las cuartillas del sector y el 90% de los

llamados supernumerarios en las principales líneas y recibiendo los salarios más bajos (Wollenberg, 1973) conforme su aumento cobraba importancia en relación a la exclusión de la inmigración china y asiática en general, ya que se incrementaba la demanda de mano de obra no calificada (Nevis, 1977). El asentamiento de la población mexicana en Estados Unidos se explicaba en parte por el antecedente histórico geográfico de haber sido territorio mexicano (Castillo, 1997).

Desde su origen, como puede verse, la mano de obra mexicana se ha mantenido en su mayor parte en la escala más baja del trabajo no calificado en la estructura del empleo de Estados Unidos. En el periodo de 1850 a 1889 en México no existía un interés de los trabajadores mexicanos para emigrar a Estados Unidos, sin embargo, a partir del 1900, las condiciones cambiaron en México y la motivación para migrar al norte se empieza a incrementar, pues las tierras dejaron de ser comunales y pasaron al sector privado pues “para 1910 el 97% de las familias del campo no poseían tierras” (Massey, 1991).

La política industrial porfiriana estaba enfocada a la extracción y exportación, lo que impedía una mejora en las condiciones laborales y negaban la posibilidad de mejorar. Así, la mala distribución de la riqueza y el modelo económico en el porfiriato fue el factor que generó la emigración, entre la mayoría excluida y oprimida. Su clímax llegó durante la primera década del siglo XX con el deslinde de tierras comunales, la caída del salario agrícola, el alza de los precios de los alimentos, el cambio de sistemas de producción y las pocas oportunidades de empleo urbano. Estos factores operaban de manera conjunta, creaban grandes masas de campesinos sin tierra, con poco presupuesto económico (Massey, 1991). Ante lo cual la emigración a los Estados

Unidos no cesó, a pesar de obtener los más bajos salarios y las peores condiciones de trabajo en ese país.

El comienzo de los movimientos de mexicanos hacia los Estados Unidos en el siglo XX

A mediados de la dictadura de Porfirio Díaz se continuó promoviendo la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos y se añadieron a esta corriente migratoria muchas personas que huyeron por temor ante las nuevas condiciones que vivía el país con la Revolución Mexicana, se calcula que entre 1910 y 1916 emigraron a Estados Unidos 370 mil mexicanos, en su mayoría sin documentos.

Un precedente histórico importante lo constituye la presencia de trabajadores mexicanos en la industria norteamericana. Hacia los años 20, verdaderas colonias de mexicanos se empezaban a establecer en Chicago, en parte a causa de la huelga de la industria del acero, por lo cual la “Inland Steel Co” había hecho llevar centenares de trabajadores mexicanos para sustituir a los huelguistas. En 1920 había 12 mil mexicanos en Chicago. Fueron las deportaciones de la década de los 30 las que truncaron esta tendencia al desplazamiento de mexicanos hacia la industria pesada de Estados Unidos (Aguilar Zinser, 1978).

A partir de la Primera Guerra Mundial, gran cantidad de empleos en los campos del suroeste norteamericano quedaron disponibles, por lo cual ingresaron al país cerca de 72,000 braceros, pues los trabajadores estadounidenses se enrolaron en el servicio militar o bien se dirigieron a industrias de guerra, donde los salarios eran más altos. Durante las cosechas se veía a miles de trabajadores migrantes cultivando los campos en Texas, California, Colorado, Arizona y otros

estados; además tendían las vías férreas, abrían caminos carreteros, trabajaban en los puertos, servían de peones en las construcciones y realizaban tareas que, si no fuera por ellos, difícilmente saldrían adelante (Alanís Enciso, 1999).

La Ley de Inmigración de 1917 conocida como Ley Burnett (Martínez, 1957), restringió la migración legal de mexicanos a Estados Unidos ya que se requería que los inmigrantes supieran leer y escribir y que pagaran un alto impuesto de entrada por persona. En consecuencia, ante la disminución en el abastecimiento de mano de obra mexicana el Congreso Norteamericano, presionado por las empresas, suspendió lo que contenía la Ley con respecto a admitir trabajadores contratados y lo referente a la alfabetización. Esto dio pauta a que el Departamento de Trabajo, que entonces incluía el Servicio de Inmigración, pusiera en práctica un programa de contrato de trabajo que facilitó a los empleadores estadounidenses contratar mano de obra extranjera para trabajos agrícolas, mantenimiento de vías de ferrocarril, construcción y minería de carbón y lignito. Este programa comprendió básicamente a mexicanos, aunque participó un pequeño grupo de trabajadores canadienses y de Bahamas. Entre 80 mil trabajadores mexicanos participaron en este programa, la mayoría en California, Colorado, Utah e Idaho en los campos de caña de azúcar y en Texas, Arizona y California en el algodón.

En 1924 se creó una nueva Ley de inmigración que autorizaba la creación de una patrulla fronteriza, ya que antes solo existía una pequeña guardia montada en la frontera de México. En la década de 1920, la emigración se convirtió en una de las principales preocupaciones de México, pero la crisis económica que se desató en 1929 en Estados Unidos se encargó de que regresaran al país buena parte de estos trabajadores.

A través de la legislación migratoria, el gobierno estadounidense intervino para permitir el ingreso de trabajadores mexicanos a fin de aumentar el número de trabajadores que iban a laborar a los campos e industrias y enfrentar la falta de mano de obra. La política migratoria estadounidense en ocasiones fue flexible, abierta y en otras restrictivas. Para la contratación de los trabajadores mexicanos se le denominaba de enganche y los que los contrataban enganchadores. Este término se refería al contrato laboral, la mayoría de las veces verbal, en el cual una vez aceptadas las condiciones, los enganchados quedaban a disposición del enganchador. Una característica que los distinguió fue el factor de explotación con que manejaban la contratación de la fuerza de trabajo.

La Primera Guerra Mundial significó un aumento considerable de la emigración mexicana a Estados Unidos, como resultado del incremento de la demanda de mano de obra, al convertirse ese país en el principal abastecedor de los aliados (Martinez, 1957). A ello se aunaban los efectos todavía recientes de la Revolución Mexicana en 1910. Entre 1910 y 1916 ingresaron legalmente 370 mil trabajadores a Estados Unidos y alrededor de 1 millón sin documentos (Martinez, 1957). La restricción legal que empezó a endurecerse hacia 1917, se distendió y transformó en aceptación cuando Alemania le propuso al gobierno mexicano su alianza en la guerra.³ Los Estados Unidos, por

³ El ministro de Asuntos Exteriores del Imperio Alemán Arthur Zimmermann, el 16 de enero de 1917 mediante un telegrama enviado a su embajador en México, el conde Heinrich von Eckardt, instruía al embajador para que acercara al Gobierno mexicano una propuesta para formar una alianza en contra de Estados Unidos durante la Primera Guerra Mundial. Dicho telegrama fue interceptado por los

su parte, quitaron la cláusula de alfabetización obligatoria para los inmigrantes mexicanos. Los trabajadores mexicanos habían comenzado a llegar al corazón mismo de la industria. Sin embargo, en 1917, 20 mil 927 trabajadores industriales mexicanos regresaron por el temor de ser enlistados en el ejército (Aguilar Zinser, 1978).

En la postguerra la necesidad de mano de obra mexicana creció, y de los 237 mil 21 migrantes extranjeros documentados en 1919, el 42.7% eran mexicanos. Se cree que en 1920 fueron éstos quienes hicieron el 80% del trabajo pesado en la región suroeste del país (Martínez, 1957). Todavía en 1921 entraban a Estados Unidos 800 mil nuevos inmigrantes y 522 mil 919 en 1923, pero en 1924 se crea la patrulla fronteriza de inmigración como un intento de frenar la inmigración

servicios británicos de espionaje, y su contenido aceleró la entrada de los Estados Unidos en la guerra. “... Nos proponemos comenzar el primero de febrero la guerra submarina, sin restricción. No obstante, nos esforzaremos para mantener la neutralidad de los Estados Unidos de América. En caso de no tener éxito, proponemos a México una alianza sobre las siguientes bases: hacer juntos la guerra, declarar juntos la paz; aportaremos abundante ayuda financiera; y el entendimiento por nuestra parte de que México ha de reconquistar el territorio perdido en Nuevo México, Texas y Arizona. Los detalles del acuerdo quedan a su discreción [de Von Eckardt]. Queda usted encargado de informar al presidente [de México] de todo lo antedicho, de la forma más secreta posible, tan pronto como el estallido de la guerra con los Estados Unidos de América sea un hecho seguro. Debe además sugerirle que tome la iniciativa de invitar a Japón a adherirse de forma inmediata a este plan, ofreciéndose al mismo tiempo como mediador entre Japón y nosotros. Haga notar al Presidente que el uso despiadado de nuestros submarinos ya hace previsible que Inglaterra se vea obligada a pedir la paz en los próximos meses.” En Buchanan, Patrick J. Churchill, Hitler, and the Unnecessary War. Three Rivers Press 2008. Páginas 54, 57-58.

mexicana indocumentada, que dio lugar a la aparición de los “coyotes” que ayudaban a los mexicanos a pasar al “otro lado” (Nevis, 1977).

Con la creación de la patrulla fronteriza estadounidense nace la definición “extranjero ilegal”. Muchos de los mexicanos que vivían en los Estados Unidos empezaron a ser vistos como sujetos sospechosos. Esta fuerza laboral mexicana fue vital en el desarrollo de la economía y prosperidad de los Estados Unidos. En su gran mayoría, los trabajadores mexicanos eran considerados fuertes y eficientes. Además, trabajaban por salarios bajos y en condiciones infrahumanas. Otra medida de control sobre los inmigrantes mexicanos establecida durante la era de la depresión era negarle la visa a todo aquel que no pudiera comprobar que tenía empleo seguro en Estados Unidos. A los mexicanos deportados bajo este decreto se les avisaba que si retornaban a los Estados Unidos, se les consideraría persona fuera de la ley.

La crisis de 1929 ocasionó deportaciones masivas en la década de 1930. La sobre producción y la baja de precios por exceso de oferta, que causó la limitación de la producción y el despido de trabajadores, hizo que la mayor parte de trabajadores migrantes mexicanos fueran deportados. De acuerdo con el censo de 1930, había 1 millón 422 mil 533 mexicanos en Estados Unidos, de los cuales 48.1% residía en Texas, 38% había nacido dentro de Estados Unidos y 43,04% fuera, es decir aproximadamente 617 mil 378. Cerca de 400 mil mexicanos --casi una tercera parte de los que se encontraban en Estados Unidos-- fueron repatriados entre 1929 y 1935. Se expulsó a los trabajadores cuyos empleos, mejor remunerados, correspondían a los de los norteamericanos, admitiendo por otra parte a campesinos para desempeñar los oficios menos calificados y con los más bajos salarios (García Cantu, 1978).

LA MIGRACIÓN MEXICANA A LOS ESTADOS UNIDOS

A partir de datos proporcionados por los consulados, entre 1927-28, el 70% de los mexicanos que radicaban en Estados Unidos eran jornaleros agrícolas; 15% trabajadores no especializados en fábricas y talleres; 10% en las minas, y 5% comerciantes, profesionistas e industriales. Para esa fecha la estratificación de la calificación de los mexicanos e industrias básicas de Chicago y la región de Calumet era la siguiente: 1.5% calificados; 16.6% semicalificados y 81.9% no calificados (Taylor, 1970). Esto por supuesto no es generalizable, aunque puede ser ilustrativo de la situación que prevalecía.⁴

A finales de 1918 en Estados Unidos al término de la guerra, el ambiente en pro de la emigración empezó a cambiar. Las opiniones se dividieron más y se inclinaron a limitar la entrada de trabajadores migrantes por considerarse ya innecesaria su participación en las labores agrícolas e industriales.

En 1924 se crea una nueva Ley de Inmigración que autorizaba la creación de una patrulla fronteriza, ya que antes solo existía una pequeña guardia montada en la frontera de México. El número de agentes asignados aumentaría gradualmente. En ese mismo año se llevó a cabo una nueva ley de migración que establecía un procedimiento administrativo llamado “repatriación voluntaria” con el fin de activar la expulsión de inmigrantes ilegales.

Durante la gran depresión que inició en octubre de 1929, se llevó a cabo un periodo de descenso en la migración de mexicanos hacia el norte y del mayor número de deportaciones masivas registradas, esto se debió a que se encontraban sin

⁴ En Febrero de 1937 había en Estados Unidos aproximadamente 2 millones y medio de mexicanos, los cuales el 80 % estaba desempleado. Idem supra.

empleo y por lo tanto sin posibilidades de obtener recursos para mantenerse.

En respuesta a esta situación Lázaro Cárdenas fue el único presidente mexicano que promovió la repatriación de mexicanos para reubicarlos laboralmente en suelo nacional, de acuerdo con la política demográfica del Plan Sexenal de 1935, aunque éste no dio resultado, puesto que estableció para 1936 un programa de colonización con el fin de distribuir a los repatriados en el territorio nacional, pero estos lugares de ubicación no coincidían con los lugares de origen de los migrantes, por lo cual fracasó.

El Programa Bracero

El proceso de industrialización y el abandono de la tierra durante la década de los 40, constituyeron en México las manifestaciones “expulsoras” de la migración mexicana a Estados Unidos. Se calcula que dentro de los primeros años de la década mencionada, 16% de la población rural abandonó su tierra. Entre 1940 y 1944 la migración del campo hacia la industria mexicana fue de alrededor de 200 mil personas, mientras que cerca de 125 mil (es decir más de la mitad) salía a trabajar a las granjas y ferrocarriles de Estados Unidos como “braceros” o “espaldas mojadas” (de Alcántara, 1977).

Aunque, parece ser que cada vez que Estados Unidos encontraba una razón para cerrarle la puerta a la inmigración mexicana, un evento histórico ocurría los forzaba a abrir la puerta de nuevo. Ese fue el caso cuando Estados Unidos entró a la Segunda Guerra Mundial. Su fuerza laboral se fue a los campos de batalla. En 1942, Estados Unidos firmó el Tratado Bracero que abrió de nuevo la puerta a la inmigración de trabajadores mexicanos. Entre dicho periodo y 1964, millones

de mexicanos viajaron hacia Estados Unidos bajo dicho tratado, el cual les daba derecho a empleo y estancia temporal en los campos y los ranchos.

Con la participación de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, comenzó una segunda gran oleada de mexicanos, pues la escasez de mano de obra en diferentes áreas creó en la agricultura norteamericana una gran demanda. Lo cual obligó a Estados Unidos a contratar mano de obra mexicana sobre todo para los productores de azúcar en Arizona, Nuevo México y Texas. Esta solicitud de importación de mano de obra se fue incrementando conforme los propios trabajadores estadounidenses se fueron enrolando a las fuerzas armadas. “Así surgió el primer acuerdo de contratación de braceros. El convenio sobre braceros, con varias enmiendas, duró 22 años y comprendió tres periodos: del 1 de agosto de 1942 a diciembre de 1947; de febrero de 1948 a 1951 y por último de julio de 1951 hasta diciembre de 1964 (Machuca, 1990).

El objetivo era resolver la escasez de mano de obra en la agricultura, resultante del reclutamiento militar. El gobierno de México y Estados Unidos establecieron un acuerdo formal para emplear trabajadores mexicanos. A través de este primer acuerdo sobre la importación de mano de obra mexicana, México procuró que se diese protección sobre los derechos de los trabajadores mexicanos y no volviese a ocurrir lo que en los años veinte, cuando miles de mexicanos se vieron afectados por los abusos por parte de los patrones o contratistas.

Este convenio sobre trabajadores temporales, formalmente legislado en Estados Unidos como la Ley Pública 45, fue conocido con el nombre de Programa Bracero y comenzó como una medida de carácter urgente para reponer la mano de obra que había perdido a través del reclutamiento militar. En este acuerdo se incluyeron demandas fundamentales del gobierno

mexicano, se disponía que el gobierno norteamericano fuera el patrón ante la ley y responsable del bienestar de los trabajadores y que los plantadores y demás empleadores de mano de obra mexicana fueran subcontratistas. También se garantizaría a los inmigrantes un trato no discriminatorio, salario mínimo, gastos para alimentación, vivienda y repatriación.

Esta primera etapa concluyó el 31 de diciembre de 1947. Durante los cinco años que duró el programa, 350,000 trabajadores ingresaron a Estados Unidos. La mayoría llegaron como trabajadores de campo y se establecieron en California.

En 1941 se hizo una solicitud de 323 mil 900 trabajadores para la industria naval, de aviones, de maquinaria y armamento, de los cuales 227 mil 500 eran trabajadores no calificados. Ello ocasionó que los trabajadores agrícolas norteamericanos se desplazaran hacia la industria de guerra, con lo cual la agricultura, donde los salarios habían sido tradicionalmente más bajos, perdió un millón de trabajadores. Este es el tipo de desplazamiento que históricamente constituyó la actual distribución sectorial de la fuerza de trabajo de Estados Unidos, en la que se inscribe la mano de obra migrante como una situación ya consolidada.

Bajo el Programa Bracero, más de cuatro millones de trabajadores agrícolas mexicanos laboraron en los campos estadounidenses. Esa fue una de las razones por la cual dichos campos se convirtieron en los más productivos del mundo. Muchos de los braceros venían de otras regiones agrícolas de México, tales como Coahuila, la llamada “Comarca Lagunera”.

Durante este Programa Bracero, la actividad de los trabajadores migrantes mexicanos quedaba desde un principio legalmente restringido a la función estricta de

reserva. Entre los puntos del primer acuerdo figuran por ejemplo los siguientes: “los trabajadores mexicanos no deberán ser usados para desplazar a trabajadores locales, sino únicamente para cubrir la escasez de fuerza laboral; los trabajadores mexicanos no podrán ser reclutados por el ejército de Estados Unidos; el trabajo de los braceros se destinará exclusivamente a la agricultura” (Machuca, 1990). Si cualquier trabajador aceptaba trabajar en la industria sería deportado inmediatamente; se harían deducciones a los salarios hasta de un 10%, como “ahorro” que tendría depositado el patrón y que le sería devuelto al trabajador a su regreso a México;⁵ los salarios deberían de ser igual a los de los trabajadores locales del área a la cual fueran asignados los braceros.

Muchos trabajadores mexicanos viajaban por tren a la frontera norte. Su arribo alteró el medio ambiente social y económico de los pueblos fronterizos. Ciudad Juárez, vecina de El Paso, Texas, se convirtió en un centro de reclutamiento laboral y en el punto principal de reunión de los trabajadores agrícolas.

Los trabajadores eran seleccionados en los centros de reclutamiento por representantes de ambos gobiernos. En 1944, el primer centro de reclutamiento en la Ciudad de México había contratado 16 mil hombres y rechazado a 30 mil (Nevis, 1977). Los contratos del Programa Bracero eran controlados por asociaciones independientes de agricultores y la Oficina de Cultivo. Escritos en inglés, los contratos eran rompecabezas para los trabajadores, quienes los firmaban

⁵ Lo cual a dado pie a la “coalición Braceroproa”, mediante la cual los braceros de entonces le piden actualmente a las autoridades actuales el reembolso de tales asignaciones.

sin saber los términos de empleo y sin entender que estos eliminaban sus derechos laborales.

A los braceros se les permitía regresar a sus pueblos sólo en caso de emergencia, y sólo si recibían permiso de sus patrones. Cuando los contratos expiraban, los trabajadores tenían que devolver sus permisos y retornar a México. Los braceros cosechaban remolachas, pepinos, tomates y algodón, entre otros productos agrícolas.

La reacción fue que los empresarios agrícolas atacaron la vigilancia de la “Administración de Seguridad Agrícola” responsable del programa, acusándola de dificultar la contratación de braceros. En contra de dicha forma de responsabilidad oficial para importar mano de obra extranjera, pugnaban por un regreso al reclutamiento empresarial directo. La situación cambió a favor de los agricultores cuando en junio de 1943 el control de programas pasó a la comisión de Empleo en Tiempos de Guerra (WMC) (Galarza, 1958).

De agosto de 1942 a abril de 1943, 15 mil 199 braceros llegaron a trabajar a los Estados Unidos. Pero paradójicamente, los inmigrantes sin documentos aumentaron extraordinariamente durante la vigencia de estos convenios: entre septiembre de 1942 y diciembre de 1947 entraron a Estados Unidos 309 mil 538 mexicanos como braceros bajo los términos del acuerdo, mientras 477 mil 829 trabajadores sin documentos ingresaban. Según cifras de esos años, fueron 219 mil 600 los braceros contratados. Pero también, los mexicanos aprehendidos y deportados entre 1942 y 1947 fueron 343 mil 896. Como puede verse, en cualquier caso los trabajadores sin documentos excedieron en mucho a los trabajadores incluidos en el Programa Bracero (Galarza, 1958). Durante esta primera etapa del programa de braceros (1942-1947), más de 200 mil mexicanos fueron a los Estados Unidos para trabajar en labores agrícolas y

130 mil más (1943-1946) para el mantenimiento de sus instalaciones ferroviarias.

Resulta significativo que con la rendición de Japón, el 14 de agosto de 1945, se haya dado por concluido el programa de importación de mano de obra mexicana para labores no agrícolas. Sus consecuencias no se quedaron ahí. Para 1947 el número de trabajadores deportados fue de 116 mil 320 y para 1948, de 214 mil 543. A partir de ese momento los trabajadores indocumentados deportados aumentaron cada año hasta llegar al número culminante que excedió el millón en 1954 (Morales, 1980).

Al final de la Segunda Guerra Mundial, los trabajadores mexicanos fueron sustituidos por aquellos que regresaban de la guerra. En 1947, El Servicio de Cultivo Laboral de Emergencia trabajaba en la reducción del número de trabajadores mexicanos. Para los años 60, el sobreflujo de trabajadores agrícolas “ilegales”, junto con la invención de la cosechadora de algodón mecánica, hicieron del Programa Bracero una política poco práctica y atractiva. Estos eventos y la violación de los derechos laborales hacia el bracero, pusieron fin a dicho programa en 1964.

Una vez que el gobierno de Estados Unidos ya no era parte contratante, los agricultores se encargaban de todo, con cooperación incluso del SIN (Servicio de Inmigración y Naturalización), llegando a abrir la frontera a todo mexicano que quisiera entrar y aceptar cualquier salario por su trabajo (Morales, 1980). Estas medidas llegaron a ser ocasión de cancelación del acuerdo internacional. Sin embargo, en 1948, entre el 13 y el 18 de octubre, habían entrado a Texas cerca de seis mil mexicanos sin documentos. Se estableció entonces un acuerdo por el que se legalizaron 37 mil 200 indocumentados, pero todo aquel que intentará su regreso después de esta fecha sería repatriado inmediatamente (política del “Drying Out”).

La función de la patrulla fronteriza en 1949 logró detener a casi 280,000 inmigrantes indocumentados. Cuatro años después, ese número crecería a 865,000. Esto motivó que el gobierno estadounidense se sintiera presionado para abatir dicho flujo. Como resultado, se estableció la Operación Mojado en 1954 bajo la batuta del nuevo comisionado del Servicio de Inmigración y Naturalización, Joseph Swing, el cual supervisó a la patrulla fronteriza y organizó a funcionarios estatales, municipales y a cuerpos policíacos. El objetivo de esta intensa vigilancia fronteriza era capturar al “extranjero ilegal”. Pero en la práctica, la Operación Mojado enfocaba su atención en la captura de mexicanos, legales o no. Los cuerpos policíacos patrullaban los barrios latinos del suroeste estadounidense. Algunos mexicanos, temerosos de la violencia implícita en esta acción, regresaban al país. En 1954, los agentes habían deportado a más de un millón de indocumentados.

Aunque, en algunos casos, los indocumentados eran deportados junto con sus hijos nacidos en los Estados Unidos, y que por ley eran ciudadanos de ese país. Los agentes usaban un criterio bastante cerrado para detener a sospechosos. Adoptaron la práctica de parar a todo aquel que pareciera mexicano, incluyendo a ciudadanos, y pedirles identificación. Esta práctica de Operación Mojado incitó y enojó a muchos sectores de estadounidenses.

Ya desde entonces, se dejaba sentir la contradicción entre agricultores y organizaciones laborales. Hacia 1949 los agricultores, apoyados por el Servicio de Empleo, presionaban por la reubicación de los centros de reclutamiento en la frontera, en tanto que la Federación Americana del Trabajo, a través del Sindicato Nacional de Trabajadores Agrícolas, reclamaba la total cancelación del “programa” porque causaba muchos problemas a los trabajadores domésticos. Mientras tanto, para

1950 entraban cada mes 10 mil mexicanos indocumentados a California y 20 mil a Texas y Nuevo México.

La política de Drying Out, no había sido precisamente una medida a favor de la legalización de los trabajadores mexicanos, sino una concesión a los agricultores norteamericanos y que reflejaban el carácter temporal y limitado de la demanda de fuerza de trabajo migrante.

Es por eso que tan solo en 1950 se admitieron 19 mil 813 nuevos braceros y 96 mil 239 indocumentados fueron legalizados bajo los términos del acuerdo de 1949. Entre 1942 y 1947 llegaron a Estados Unidos 219 mil 600 braceros. Sin embargo, conforme aumentaban las contrataciones, crecían igualmente las deportaciones subsecuentes. Para el mismo periodo (1942-1947) fueron 413 mil los indocumentados aprehendidos, y para 1954-1959 (época inmediata posterior a la guerra de Corea) fueron contratados 2 millones 459 mil 429 braceros, en tanto que los indocumentados aprehendidos ascendían a 1 millón 502 mil 107 (Galarza E. , 1964).

Es curioso advertir que las deportaciones se producen en mayor escala durante lapsos más abreviados que las contrataciones. En 1954, el año de la mayor deportación de mexicanos indocumentados, ascendió a 1 millón 108 mil 900 (frente a 2 millones y medio que ingresaron en un periodo de cinco años). Esta cifra equivale casi al total de deportaciones de 1941 a 1950, que ascendió a 1 millón 396 mil 34 y ello porque sólo en 1950 se expulsó, de acuerdo con cifras oficiales, a 480 mil, si no, la diferencia sería aún mayor. Y de ese año en adelante, las cifras anuales superaron al medio millón.

La guerra de Corea iniciada a mediados de 1950, representó otra vez y casi de inmediato un nuevo auge en la demanda de mano de obra mexicana para las labores agrícolas, tal y como había sido en 1942. La dificultad de los agricultores por establecer un sistema de contratación libre frente a la oposición

de los sindicatos a la contratación de extranjeros. Desembocó en que ambos limitarían sus reclamos a sus ámbitos propios: los primeros propugnaron por la renovación de los contratos de los trabajadores a su servicio, en tanto que los segundos se opusieron a que se incluyera a los extranjeros en los sectores industrializados de la agricultura (Nevis, 1977).

Las medidas de restricción y regulación de los trabajadores migrantes por parte del gobierno de Estados Unidos se encontraban expresadas en la solicitud que el presidente Harry Truman había hecho al Congreso con una legislación para castigar el “delito” de importación y contratación de extranjeros “ilegales” (Ojeda Gómez, 1971), lo que incluía un aumento de recursos para el SIN, medidas para lograr una mayor utilización de la mano de obra doméstica y la certificación de indisponibilidad de mano de obra nacional del Departamento del Trabajo para solicitar braceros, cuya presencia no debería tener efectos adversos sobre las condiciones laborales y salariales de los trabajadores domésticos (Galarza E., 1964). Asimismo, se estipulaban las actividades agrícolas en las que los braceros podían emplearse, los cuales no tenían derecho a la asistencia de la Seguridad Social. A esta ley se opuso otra que la contrarrestaba: la “Texas Proviso” que dejaba inmunes a los empleadores de “indocumentados” y establecía que el empleo y los servicios relacionados con la contratación que proporciona el empresario al trabajador, tales como transporte, casa y alimento, no constituían un delito, con lo cual ya no se consideraba la “contratación” como una actividad fuera de la ley.

Hacia 1953, las zonas agrícolas de Texas, California y Arizona dependían de trabajadores mexicanos: 87% de los pizcadores de algodón y 74% de los cuidadores de ganado eran braceros. Es evidente pues que tenía que surgir una

ley como la “Texas Proviso”, ya que, la fuerza de trabajo contratada se había destinado casi siempre y en su mayor parte a los estados del sur de Norteamérica. En 1959, Texas, California, Arizona, Nuevo México y Arkansas recibieron 94% del total de braceros contratados, Texas y California 79% (Craig, 1971).

Al llegar a su fin la guerra de Corea, en 1953, la demanda de mano de obra volvió a decrecer. Sin embargo, ya desde 1950 habían sido 485 mil 215 los mexicanos aprehendidos frente a 67 mil 500 braceros contratados; 500 mil mexicanos aprehendidos frente a 192 mil trabajadores legales contratados en 1951. Y para 1953, 865 mil 318 indocumentados detenidos frente a 201 mil 380 braceros contratados (Cornelius, 1987). En 1954, punto más elevado en la historia de las deportaciones (más de 1 millón de mexicanos), se arrestaban hasta 2 mil trabajadores sin documentos por día (Galarza E. , 1964).

El 15 de enero de 1954 (fecha de terminación del programa hasta entonces vigente), el gobierno norteamericano anunció un programa de reclutamiento unilateral en la frontera (Galarza E., 1964). Por su parte, el gobierno mexicano manifestó su inconformidad. Para el 23 de enero se abrió la frontera comenzando la contratación. La situación se agravó al grado de acontecer hechos sangrientos entre el 23 de enero y el 5 de febrero, pues miles de campesinos fueron reprimidos por el propio ejército mexicano mientras intentaban entrar a Estados Unidos. (Nevis, 1977) La frontera se cerró y cesó la legalización de indocumentados. Mientras tanto, Ruiz Cortínez, presidente de México, responsabilizaba a las propias víctimas, declarando que: “este problema lo provocaban nuestros trabajadores que se internaban sin la protección contractual” (Nevis, 1977).

En 1961 la “administración” de John F. Kennedy introducía enmiendas y declaraban la necesidad de establecer límites

al número de braceros con la finalidad de no afectar a los trabajadores nacionales y dar fin gradual al “Programa de Bracero”. Se planteó, por ejemplo, que el empleo de braceros sólo se permitiría en temporada agrícola y en ningún caso para trabajos que involucraran el manejo de maquinaria agrícola industrial. Se acordó sin embargo, una extensión del “programa” de dos años y luego uno más, con la prohibición a los braceros de permanecer en los Estados Unidos más de seis meses y en ningún caso más de nueve. (Craig, 1971) La administración de Kennedy había impuesto igualmente relaciones más restrictivas a los empresarios agrícolas estadounidenses. No obstante, la mecanización acelerada de la agricultura hacía decrecer, por otra parte, la demanda de mano de obra (como es el caso de la cosecha de algodón), lo cual, al parecer fue determinante para la terminación del “Programa Bracero”.

Durante y aún terminado el primer Programa Bracero muchos trabajadores fueron empleados de manera irregular, ya que se introducían de forma indocumentada a territorio norteamericano, de esta manera se hacían más susceptibles a los abusos por parte del patrón o contratista. Los “braceros” que entraban a Estados Unidos y trabajaban allá legalmente, eran colocados en competencia con los migrantes indocumentados, cuyos números aumentaron en proporción directa a los aumentos del número de braceros, de tal manera que obtenía trabajo el que estuviera dispuesto a trabajar por menos. Esto era una práctica común utilizada por el estado de Texas para excepcionar a los empresarios agrícolas del cumplimiento de los términos del Programa Bracero.⁶ (Bustamante, 1976)

⁶ Como lo documentó Ernesto Galarza en su libro sobre los convenios de braceros titulado *Merchants of Labor. A History of the Bracero*

El periodo posterior del Programa Bracero

Luego de que terminaron los convenios de braceros en 1964, los empresarios agrícolas de Texas y California se habían acostumbrado tanto a contar con trabajadores sin derechos, que siguieron luchando por la reanudación de esos convenios, contra la oposición de la poderosa central sindical AFL-CIO. También, el gobierno de México se mantuvo insistiendo por la vía diplomática en la renovación de dichos convenios sobre trabajadores temporales.

La indiferencia de los gobiernos de México, desde el de López Mateos por los problemas de los trabajadores migratorios mexicanos en Estados Unidos, se debió principalmente a la fuerza que fue adquiriendo dentro del gobierno de México la visión de la emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos como una válvula de escape. Se creía que había que propiciar la emigración, que en aquellos años era casi totalmente de jornaleros agrícola, como un alivio para las presiones hacia el gobierno, resultado del desempleo en el campo y las condiciones de extrema pobreza que durante décadas habían prevalecido en el campo mexicano.

Esa visión de la emigración como “válvula de escape” inhibió al gobierno de México de criticar a su contraparte de Estados Unidos por las condiciones de explotación en las que

Program, publicado en 1964. Este libro demuestra cómo los convenios de braceros, sobre todo los firmados después de la segunda guerra mundial, respondieron principalmente a los intereses de los empresarios agrícolas por asegurarse de una fuente de mano de obra barata. Las condiciones de asimetría de poder entre patronos y trabajadores migratorios era tal, que hizo de dichos acuerdos bilaterales – en la práctica- mecanismos de perpetuación de las condiciones de explotación de todos los trabajadores migratorios (Bustamante, 1976).

eran mantenidos los trabajadores migratorios mexicanos en aquel país.⁷ (Bustamante, 1976)

Esta política de indiferencia prevaleció durante más de medio siglo, debido a la ausencia de costo político para el gobierno de México por no cumplir con su responsabilidad de proteger a los mexicanos en el extranjero. Ciertamente hubo declaraciones críticas, pero nada que hubiera ido más allá de expresiones de retórica, tanto de parte del gobierno como de los partidos políticos, las iglesias, los sindicatos, los estudiantes y en general, las instituciones representativas de la sociedad civil mexicana.

Fueron finalmente las presiones de Estados Unidos hacia México sobre lo que se percibía en los círculos más conservadores de ambos partidos políticos, como los costos de la inmigración de mexicanos, lo que promovió un cambio en la visión de la “válvula de escape” hacia una política de no-política sobre la emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos (García y Griego, 1988).

La regularidad con que se alternan sucesivamente los periodos de demanda de mano de obra mexicana, con los periodos de su deportación masiva, permiten definir el flujo y reflujo de las contracciones y expansiones de la economía de los Estados Unidos. La modalidad que históricamente presenta, impone un desplazamiento de la fuerza de trabajo mexicana

⁷ Desde principios de los años cincuenta del siglo XX, la Ley Taft-Hartley, estableció que los derechos de los trabajadores en todo el sector industrial, estarían consignados en leyes laborales que a partir de entonces tendrían que prevalecer en las relaciones obrero-patronales. El problema es que esa ley hizo la excepción de los trabajadores agrícolas, que desde entonces quedaron discriminados, porque no serían tratados como trabajadores industriales. Por lo cual, tomando en cuenta que la mayoría de ellos eran trabajadores agrícolas, constituía una condición de discriminación institucional. (Bustamante, 1976).

entre dos polos, circunstancialmente contradictorios pero esencialmente complementarios; la demanda, por un lado, de una mano de obra migrante internacional para labores “no calificadas” y, por otro, la política migratoria represiva y restrictiva que aplica el Estado norteamericano en contra de tales trabajadores. (Machuca, 1990)

En octubre de 1965, las enmiendas a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 revocaron el sistema de cuotas por origen nacional. Bajo la ley anterior, se permitía que 2% de la población total de una nación extranjera emigrara legalmente cada año a los Estados Unidos. En vez de considerar la nacionalidad y origen étnico, las enmiendas de 1965 establecen un sistema basado en la reunificación de familias y en las destrezas de los trabajadores inmigrantes. Las enmiendas representan la más importante revisión de la política de inmigración en los Estados Unidos desde 1921.

Esa ley de 1965 estableció un tope en el número de inmigrantes del hemisferio del este de 170,000 y de 20,000 por país. Se otorgaron visas individuales, dándose prioridad a la reunificación de la familia, a quienes tuvieran habilidades requeridas en los Estados Unidos y a refugiados. Desde 1965 las fuentes de inmigración han cambiado de Europa hacia Latinoamérica y Asia.

No es casual, por otra parte, el que haya sido en las coyunturas de guerra el momento a partir del cual la inmigración mexicana se establece como fuente permanente de mano de obra en Estados Unidos. La guerra constituye más que un simple factor históricamente ocasional, es un elemento estructural de la reproducción del sistema. Asimismo, constituye uno de los recursos económicos más importantes frente a las tendencias de la economía estadounidense. La guerra representa pues una de las válvulas de escape y dinamización de la economía frente a las tendencias recesivas

de la misma. Los mecanismos de control restrictivos de la movilidad de la fuerza de trabajo, como lo fue el “Programa Bracero”, lejos de significar un obstáculo a los mecanismos del mercado de la fuerza de trabajo, parecían ser más bien una estrategia de fortalecimiento de la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes, pues durante las etapas de vigencia de dicho programa, no sólo no disminuyó la migración “indocumentada” sino que ésta se incrementó aún más que aquélla legalizada.

Los medios de “coacción” no limitaban el flujo de trabajadores, sino que acentuaban su expoliación, con restricciones salariales o los depósitos forzosos de una parte del salario.⁸ El “Programa Bracero” tampoco logró funcionar con el grado de regulación, control y vigilancia que pretendía, y mucho menos cuando de las violaciones laborales y salariales contra los trabajadores se trataba. Por su parte los “centros de contratación” establecidos en México constituían, no la garantía de legalización de los trabajadores, sino una especie de aportación de un “tributo” de fuerza de trabajo por parte de México para los agricultores norteamericanos. El Estado mexicano se encargaba así de seleccionar trabajadores idóneos, con lo que le evitaba al Estado norteamericano esta tarea de reclutamiento (oficial) y selección de los contingentes trabajadores migrantes.

La contradicción entre el control restrictivo estatal y los intereses del proteccionismo gremial de los sindicatos de Estados Unidos, por un lado, y la necesidad de una libre contratación de trabajadores migrantes por parte de los agricultores norteamericanos por otro, se manifiesta como

⁸ Una de las medidas propuestas por la legislación norteamericana para imponer a los trabajadores mexicanos era un depósito forzoso en la “Comisión de Empleos en Tiempos de guerra” (WMC).

unidad y contradicción de las dinámicas de la economía estadounidense.

Sin embargo, vista en su función general, la diferencia entre “braceros” e “indocumentados” no fue sino una formalidad. Ambos respectivamente pasaban a formar parte de los contingentes laborales o del desempleo, con la única diferencia de que los primeros estaban controlados y regulados al amparo de una legislación binacional. Los intereses de las dos grandes fracciones del aparato productivo norteamericano, industrial y agrícola, respondían a variaciones o momentos determinados del ciclo económico de su país,⁹ tanto “indocumentados” como “braceros” desempeñaron con su sola presencia como “mano de obra barata” efectos de presión hacia abajo en los niveles salariales.

De cualquier manera, la mano de obra “indocumentada” no dejó de representar en ningún momento para los agricultores norteamericanos un recurso siempre a la mano. Aliviaba al aparato productivo de Estados Unidos de las limitaciones impuestas por el programa y les permitía transgredirlo. No obstante, ambas fracciones de trabajadores siempre se vieron sometidas a condiciones muy similares de desamparo y explotación, con la pequeña diferencia de que la de los “braceros” se encontraba legitimada. Aunque las dos formas, el libre juego de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo y el control laboral estatal se oponían, ambas tuvieron no obstante un papel clave en el sometimiento por igual a braceros e indocumentados (Machuca, 1990).

Sin embargo, este precedente sentó las bases de una situación que quedó consolidada en adelante, en la cual tuvo

⁹ En ambos sentidos para presionar a la clase obrera norteamericana como a los propios trabajadores migrantes mexicanos, contratando a los que están dispuestos a trabajar “por menos”.

un papel especial la regulación estatal, se trata del límite sectorial dentro del que es contenida esta fuerza de trabajo en la economía norteamericana. El “límite sectorial” por medio del cual los trabajadores mexicanos quedaban circunscritos a la agricultura, para impedir que presionaran o compitieran por los salarios del sector industrial, fue establecido no por la eficacia estatal sino por el proteccionismo y oposición de los grandes y poderosos sindicatos norteamericanos.

Por otra parte, en 1964 se creó una industria fronteriza, como un intento por mantener a los migrantes del lado mexicano, llamada las maquiladoras. El Programa de Fábricas Gemelas de Ensamble y que actualmente domina la estructura industrial de la frontera de Estados Unidos y México. Fue establecida esencialmente por el Programa de Industrialización de la Frontera para reemplazar al Programa Bracero y proporcionar trabajo a los miles de braceros que regresaron a México.

El advenimiento de la industria maquiladora transformó a las regiones fronterizas en zonas de trabajo, pero mal pagado y a destajo. Esto era particularmente atractivo para las compañías estadounidenses que utilizaban grandes números de trabajadores para manufacturar productos. Bajo las disposiciones del Acuerdo de las Fábricas Gemelas entre Estados Unidos y México, la materia prima podía ser temporalmente importada a México libre de derechos de aduana bajo la condición de que, una vez ensamblada como producto, éste se exportara. Dichos productos eran ensamblados usando la mano de obra mexicana barata.¹⁰ Las exportaciones que salen de las maquiladoras sólo pagan

¹⁰ Actualmente, a lo largo de la frontera, existen alrededor de 4,000 maquiladoras que emplean aproximadamente a un millón de trabajadores. La importancia de los productos que manufacturan –la mitad de los cuales

el valor agregado sobre el producto impuesto por el gobierno mexicano.¹¹

Los agricultores transgredían la legislación internacional y abrían las fronteras para disminuir la oferta de empleo y presionar más en la disminución de los salarios, donde las fronteras internacionales son más bien “fronteras de mercado”, por las cuales los propios trabajadores mexicanos pasan con riesgo de sus vidas hacia las fuentes del empleo.¹²

Con la terminación del Programa Bracero comienza el regreso de miles de mexicanos que de algún modo se hallaban de manera documentada e indocumentada, hay que recordar que no todos se encontraban legalmente dentro del país, aunque no por eso dejaron de beneficiarse con el programa. Aunque el término del programa fue paulatino, México resintió el beneficio de la entrada de remesas de los trabajadores inmigrantes en Estados Unidos, pero fue

son productos textiles y artículos electrónicos- es sólo superada por la industria petrolera en la economía mexicana.

¹¹ Una fábrica “gemela o maquiladora” podía establecerse en cualquier parte de los Estados Unidos, y su contraparte mexicana en cualquier estado del país. La gran mayoría de estas fábricas están situadas en las ciudades fronterizas para tomar ventaja de su proximidad a los mercados estadounidenses y a los que suministran las materias primas. Además, existen incentivos proporcionados por los estados fronterizos para que las compañías instalen sus fábricas allí. Sólo China ha recibido más inversión extranjera que la región fronteriza mexicana. Desde la creación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, compañías como BMW, Sony y Matsushita han establecido maquiladoras en ciudades como Reynosa y Matamoros.

¹² Entre 1942-1947 el número de trabajadores sin documentos que había ingresado a Estados Unidos excedía en más de 160 mil a los trabajadores contratados “legalmente”, es decir que a partir de la firma del primer convenio de Braceros la inmigración indocumentada excedió al número de trabajadores contratados legalmente.

mayormente resentido por los inmigrantes que decidieron regresar.

En esta nueva etapa los braceros cambiaron de nombre y de estatus, ahora eran ilegales y entre ellos se distinguían dos modalidades: los “mojados” que cruzaban las corrientes del río Bravo y los “alambristas” que se escabullían por debajo o por encima de la malla de alambre que recorre algunas partes de la frontera. También surgen los “michaelos”, aquellos que han obtenido una mica, un permiso de trabajo que les permitía pasar libremente por los puestos fronterizos (Durand, 1994).

A esta modalidad hay que agregar a aquellos indocumentados que optan por pagar a un “coyote” quienes conocen la manera de poder introducir al inmigrante a territorio norteamericano e inclusive a conseguirle trabajo, y aquellos que optan por comprar documentos falsos.

Durante el apogeo del Programa Bracero, en los decenios de 1950 y principio de los 60 los destinos más comunes fueron las zonas agrícolas de California y Texas. Desde entonces ha habido tres tendencias concurrentes, una presencia en California, un regreso a Chicago y el medio oeste y una dispersión generalizada por Estados Unidos (INAH, 1988).

Aunque el término de los convenios entre México y Estados Unidos sobre trabajadores migratorios se llevó a cabo el 13 de diciembre de 1964, los gobiernos de ambos países sabían que la clausura de dichos acuerdos no iba a suponer el fin de la migración. Todavía en los siguientes tres años se llevaron a cabo contrataciones legales de trabajadores mexicanos; pero éstas ya no fueron el resultado de un compromiso formal entre los gobiernos de los dos países, sino únicamente de un acuerdo de asociaciones de agricultores norteamericanos y una agencia mexicana, que para este caso era la Dirección General de Trabajadores Migratorios de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Al respecto hay que mencionar que el número de

trabajadores contratados, bajo este procedimiento fue muy reducido, de 3 millones 700 en 1965; 1 mil 703 en 1966 y 6 mil 127 en 1967” (Gómez Arnau, 1990). Por este hecho, en 1968 las autoridades norteamericanas determinaron que no se contrataría a más trabajadores mexicanos en ese año.

En junio de 1969, el Secretario Ejecutivo de la California-Arizona Farm Labor Association que había estado contratando legalmente a trabajadores mexicanos, pidió a la Dirección General de Asuntos de Trabajadores Migratorios de la Secretaría de Relaciones Exteriores que estimara la posibilidad de realizar una reunión con el fin de proteger el acuerdo de 1965, para resolver la necesidad de mano de obra requerida por los agricultores de California y Arizona en la temporada de cosechas; pero teniendo en cuenta la experiencia de 1968, se contestó que solo se aceptaría la celebración de dicha reunión, siempre y cuando se obtuviera la anuencia de los Departamentos de Trabajo, de Justicia y de Estado, del gobierno de Estados Unidos. Tal reunión no se concretó además de que a partir de ese año ningún acuerdo se llevó a cabo con los empleadores estadounidenses para contratar trabajadores mexicanos. Sin embargo, la cancillería mexicana se percataba de que cada vez más el problema de la migración de trabajadores indocumentados iba en aumento y, además se presentaba con mayor frecuencia casos de abuso y extorsión ya que estos trabajadores eran un blanco fácil para los agresiones.

Como resultado de la preocupación surgida en ambas partes, el 4 de febrero de 1968 tuvo lugar una primera reunión informal entre representantes de México y Estados Unidos para examinar las medidas que podían implementarse, a fin de contener la corriente de trabajadores migratorios indocumentados. En aquella reunión los representantes mexicanos hicieron notar que la Constitución mexicana permite a los nacionales viajar libremente y que no se

contemplaban sanciones para este tipo de casos. Por otro lado, hicieron notar que si los trabajadores abandonaban su lugar de origen y se trasladaban al vecino país, era debido en gran parte, a la publicidad y a las actividades de difusión por parte de los empleadores norteamericanos que les facilitaban encontrar trabajo en Estados Unidos.

Así mismo, los representantes del gobierno de Estados Unidos, por su parte, informaron que su país estudiaba la posibilidad de sancionar a los empleadores que contrataran extranjeros indocumentados. Poco después de una segunda reunión de ese mismo año, los representantes de México expresaron que cooperaría en la medida de sus posibilidades para evitar la salida de este tipo de trabajadores y para lograrlo pondría en marcha a todos los medios de difusión a su alcance, esperando a su vez que Estados Unidos actuara en un esfuerzo convergente para tal propósito.

En octubre de 1969, volvió a efectuarse la reunión informal entre representantes de ambos gobiernos cuyas conclusiones establecían que los representantes norteamericanos seguirían estudiando el problema y comunicarían a los superiores de sus departamentos de Estado, de Justicia y del Trabajo, que la resolución expuesta por los representantes mexicanos que parecía más adecuada era la que el Departamento de Trabajo examinaría la posibilidad de cambiar su política (prevista en la legislación norteamericana) respecto a la necesidad de expedir certificados de indisponibilidad de mano de obra nacional como condicionante para permitir la contratación de trabajadores extranjeros, cuyo objetivo era legalizar las labores de una parte importante de los indocumentados, que continuarían las gestiones que el Departamento de Justicia estaba llevando a cabo para respaldar la iniciativa de ley que proclamaba el establecimiento de sanciones a los empleadores que reclutaran indocumentados, que se intercambiaran con el gobierno de

México los informes relativos a nombres y antecedentes de los ‘enganchadores’ de este tipo de trabajadores.

Conclusiones

El proceso de industrialización y el abandono de la tierra durante la década de los 40 en el siglo XX, constituyeron en México las manifestaciones “expulsoras” de la migración mexicana a Estados Unidos. Se calcula que dentro de los primeros años de la década mencionada, 16% de la población rural abandonó su tierra. Entre 1940 y 1944, la migración del campo hacia la industria mexicana fue de alrededor de 200,000 personas, mientras que cerca de 125,000 (es decir, más de la mitad) salían a trabajar a las granjas y ferrocarriles de Estados Unidos como “braceros” o “espaldas mojadas”.

Aunque, parece ser que cada vez que los Estados Unidos encontraban una razón para cerrarle la puerta a la inmigración mexicana, un evento histórico ocurría que los forzaba a abrir la puerta de nuevo. Ese fue el caso, cuando Estados Unidos entró a la Segunda Guerra Mundial. Su fuerza laboral se fue a los campos de batalla. En 1942, Estados Unidos firmó el Tratado de Braceros que abrió de nuevo la puerta a la inmigración de trabajadores mexicanos. Entre 1942 y 1964 millones de mexicanos viajaron hacia Estados Unidos, bajo dicho tratado, el cual les daba, formalmente derecho a empleo y estancia temporal en los campos y los ranchos.

Bibliografía

Adams, W. P. (1979). *Los Estados Unidos de América*. México: Siglo XXI.

- Aguilar Zinser, A. (1978). Mexicanos en Chicago. En A. Aguilar Zinser, *Mexicanos en Chicago* (pág. 3). Uno más Uno.
- Alanis Enciso, F. S. (1999). El primer programa bracero y el gobierno de México 1917-1918. En F. S. Alanis Enciso, *El primer programa bracero y el gobierno de México 1917-1918* (pág. 45). México: El Colegio de San Luis.
- Borjas, G. (1999). *Heaven's Door: Immigration Policy and the American Economy*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Bustamante, J. (1976). Espaldas Mojadas.; Materia prima de expansión del capital norteamericano. *Cuadernos del CES No. 9*, 21.
- Castillo, P. (1880-1920). *The Making of the Mexican Working Class in the U.S.* Los Angeles, California: V Reunión de Historiadores mexicanos y norteamericanos en Pátzcuaro, Michoacan.
- CNDH. (1999). *Estudio sobre las violaciones a los derechos humanos de la mujer mexicana que emigra hacia Estados Unidos de América*. México: CNDH.
- Cornelius, W. (1987). *Mexican Migration to the USA, Causes, Consequences and US responses*, . Massachuset: MIT, Cambridge.
- Corona, R. (2001). *Monto y Uso de las Remesas en México*. México: El Mercado de Valores.
- Craig, R. B. (1971). *The Bracero program*. Austin: University of Texas.
- de Alcántara, H. (1977). La modernización de la Agricultura Mexicana. *Revista de la Facultad de Economía*, 24.
- Durand, J. (1994). *Más allá de la línea de patrones migratorios entre México y Estados Unidos*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- El desafío de la interdependencia. México Estados Unidos* (1988). *Informe sobre el futuro de las Relaciones México-Estados Unidos*. México: Fondo de la Cultura Económica.

- Fullerton, H. N. (2001). *Labor Force Projections to 2010: Steady Growth and Changing Composition*. U.S. Department of Labor.
- Galarza, E. (1958). Trabajadores mexicanos en tierra extraña. En E. Galarza, *Trabajadores mexicanos en tierra extraña* (págs. 3-84). México: Problemas agrícolas e industriales de México No. 1 y 2 Vol. X.
- Galarza, E. (1964). *Merchants of Labor. The Mexican bracero Story, an account of the managed migration of mexican farm workers in California 1942-1960*. Santa Barbara, California: McNally and Loftin.
- García Cantu, G. (1978). Utopías Mexicanas. En G. García Cantu, *Utopías Mexicanas* (pág. 202). México: FCE.
- García y Griego, M. y. (1988). *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*. México : UNAM y Miguel Ángel Porrúa.
- Gómez Arnau, R. (1990). *México y la Protección de sus nacionales en Estados Unidos*. México: CISAN, UNAM.
- Hecker, D. E. (2001). *Occupational Employment Projections to 2010*. U.S. Department of Labor.
- INAH. (1988). *El desafío de la interdependencia México y Estados Unidos, Informe de la comisión sobre el foro de las relaciones México- Estados Unidos*. México: FCE.
- Kenneth, J. (1995). Cracking Down Immigration. *The Congressional Quarterly Researcher semanario* 3, Vol 5, 107.
- Lowell, L. B. (2002). "How many Undocumented: The numbers behind the U.S.-Mexico Migration Talks". The Pew Hispanic Center.
- Machuca, J. A. (1990). Internacionalización de la fuerza de trabajo y acumulación de capita México- EUA. En J. A. Machuca, *Internacionalización de la fuerza de trabajo y acumulación de capita México- EUA* (pág. 135). México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.

- Martinez, J. R. (1957). Mexican Immigration to the U.S. . En J. R. Martinez, *Mexican Immigration to the U.S.* (pág. 17). Berkeley: University of California en Berkeley.
- Massey, D. S. (1991). Los ausentes, el proceso social de migración social internacional en el Occidente de México. En D. S. Massey, *Los ausentes, el proceso social de migración social internacional en el Occidente de México* (pág. 52). México: Patria.
- Morales, M. J. (1980). *Migración mexicana indocumentada a los Estados Unidos (Tesis de Licenciatura)*. México: UNAM.
- Nevis, A. y. (1977). *Breve Historia de los EUA*. México: Compañía General de Ediciones.
- Ojeda Gómez, M. (1971). *Estudio de un caso de decisión política: El programa norteamericano de importación de Braceros en Extremos de México*. México: El Colegio de México.
- Papail, J. (2001). “Remesas e inversiones de los ex-migrantes internacionales radicados en áreas urbanas de Jalisco, Guanajuato y Zacatecas”. México.
- Taylor, P. S. (1970). Mexican Labor in the USA. En P. S. Taylor, *Mexican Labor in the USA* (pág. 155). Nueva York: Arno Press and The New York Times.
- Tuirán, R. (2000). “Desarrollo, comercio y migración: el caso de México”. *Los Acuerdos de Libre Comercio y sus Impactos en la Migración*. Guatemala.
- Tuirán, R. F. (2001). Dinámica Reciente de la Migración México- Estados Unidos. En R. F. Tuirán, *Dinámica Reciente de la Migración México- Estados Unidos* (pág. 6). México : El Mercado de Valores.
- Wollenberg, C. (1973). *Working on the trake: The Pacific Electric Strike of 1903*. California: Pacific Historial Review, vol. XLII.

Cambio estructural económico, relaciones de género y trabajo

*Rocío González Pereyra**

*Adrián Acevedo Cisneros***

Introducción

Este capítulo trata sobre las características del desarrollo empresarial y los efectos diferenciales de la reestructuración económica. Profundizar en esta línea de investigación permite hallar diferencias entre las empresarias. Para ello resulta particularmente útil distinguir a las empresas que constituyen una opción de autoempleo de aquellas que ofrecen nuevas fuentes de trabajo y tienen planes de expansión. A su vez, penetrar en este campo ayuda a revelar los mecanismos mediante los que se crean las

* Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Doctora en Sociología por el ICSyH de la BUAP. rocio.pereyra@outlook.com.

** Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, BUAP; Maestría en Historia por el Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades Alfonso Vélaz Pliego de la BUAP.

empresas encabezadas por mujeres, y las redes de relaciones sociales y económicas que ellas establecen.

La búsqueda bibliohemerográfica efectuada confirma que existen pocas publicaciones académicas destinadas a reflexionar en torno a la vinculación entre los distintos tipos de empresas y la situación empresarial femenina. A partir de la década de los setenta la participación de la mujer en la actividad económica se ha hecho evidente tanto en los países industrializados como en aquellos que se encuentran en vías de industrialización. Este fenómeno atrajo la atención de un número cada vez más importante de especialistas que analizan los cambios propiciados por este fenómeno.

La experiencia mexicana durante el cambio estructural

Al término de la Segunda Guerra Mundial, México se incorporó a un ambicioso programa de crecimiento industrial basado en la sustitución de importaciones que habría de prolongarse por más de tres décadas. Para 1976, sin embargo, ese proyecto había dado claras muestras de agotamiento, por lo que tras la aguda crisis que alteró los equilibrios macroeconómicos y externos en 1977, se adoptó un modelo de crecimiento sustentado en la explotación de los recursos petroleros del país, pero si bien es cierto que dicha medida condujo a un acelerado crecimiento, éste fue singularmente efímero y terminó de manera brusca a principios de los años ochenta con la caída de la cotización del energético. Así, de tasas de crecimiento económico superiores a 65% anual que se tenía en las décadas de 1960 y 1970 respectivamente, el dinamismo se redujo prácticamente a cero en el periodo de 1981 a 1988, a partir del estallido de lo que se conoce como la “crisis de la

deuda” a principios de los años ochenta (Hernández, 2010: 21).

Hacia 1985 se instrumentaron cambios de gran importancia: el crecimiento se orientó hacia los mercados externos, de modo que la política comercial se expandió al abatirse en pocos años las restricciones cuantitativas y arancelarias a las importaciones; se redujo la participación del Estado en la economía mediante un intenso proceso de privatización; se emprendió la apertura a la Inversión Extranjera Directa (IED) mediante modificaciones a las reglas existentes y se procedió a la desregulación de importantes sectores de la economía, confiriéndole desde entonces un papel más activo al sector privado y a la competencia en el proceso de crecimiento, pero a pesar de estas estrategias, las transformaciones y reformas no condujeron al crecimiento sostenido, de tal manera que a mediados de los noventa hubo severos desequilibrios macroeconómicos y externos en el país que contribuyeron a la crisis de 1995 a 1996. Como resultado de estas decisiones políticas, de 1988 a 1999 el país creció a una tasa ligeramente mayor que el incremento poblacional de 3.3% anual (Hernández, 2006; Ramírez, 2002; Díaz, 2003; Cordera, 2005).

Entre 2001 y 2006 el PIB aumentó a una tasa media anual de 1.0%, en contraste con la tasa de 1.4% obtenida en el sexenio anterior. Cabe señalar que entre 1996 y 2000 la economía mexicana se recuperó de una gran crisis detonada en 1995 durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, pero contra todo pronóstico el PIB recuperó rápidamente su tendencia histórica.

Desde esta perspectiva adversa, el impacto recesivo de las políticas económicas de corte neoliberal derivó en una situación de virtual estancamiento en la presente década,

sobre todo, si se toma en cuenta la evolución del PIB *per cápita*. Destaca, sin embargo, un hecho significativo: el crecimiento del PIB *per cápita* entre 1994 y 2000 fue de 21.5%, mientras que el correspondiente al sexenio de Vicente Fox Quesada fue tan sólo de 7.9% (Hernández, 2010).

Mi intención en este apartado no es polemizar en torno a los cambios que se avizoran, sino hacer una aproximación conceptual de los acontecimientos económicos que han llevado a México a una encrucijada.

En términos generales, la fallida distribución del ingreso ha sido una tendencia negativa del sistema capitalista. Los especialistas coinciden en que las políticas económicas y sociales hasta ahora aplicadas no han sido lo suficientemente eficaces como para reducir la inequidad económica, e incluso para mejorar el poder de compra de amplios segmentos de la población que están atrapados en condiciones de pobreza extrema.

Este pesimista panorama se complementa posteriormente con preocupaciones de otros ámbitos más o menos relacionadas con la inequitativa distribución de los frutos del crecimiento económico a toda la población, en especial las desigualdades en términos de beneficios sociales (seguridad social, acceso a salud y vivienda), de participación política, económica y cultural, en materia ambiental y de integración social (participación social y expresión de demandas). Al respecto, la CEPAL ha prestado atención a la equidad de género como parte de la equidad social. El acento puesto en los estudios sobre la generación de pobreza, como síntesis de la situación de quienes están más carentes de bienestar, incorpora la noción de exclusión que define a aquellos grupos que se mantienen y reproducen sin acceso suficiente a los bienes sociales. A propósito de estos nuevos temas se proponen políticas sociales (Gálvez, 2009: 21).

Es significativo que desde la década de los ochenta la economía mexicana ha enfrentado crisis económicas recurrentes en las que las microempresas y las pequeñas empresas, especialmente las familiares, han sido las más afectadas por una situación que se ha extendido durante más de dos décadas. La crisis de 1985 dejó sentir sus efectos en el sector empresarial, y a este evento le siguió un corto periodo de crecimiento, hasta el “error de diciembre” de 1994 que derivó en una crisis aparentemente más profunda que la anterior. De hecho, en la etapa que abarca de 1970 a 1990 la proporción porcentual de la PEA empresarial disminuyó de manera alarmante y apenas se incrementó en el año 2000, sin que se lograra recuperar la proporción porcentual que se tenía tres décadas atrás.

Esperanzada en el nuevo milenio, la población mexicana supuso que al fin ingresaría a una fase de crecimiento sostenido y con ello se daría curso a la urgente proliferación de empresas y su consecuente generación de empleos; los ciudadanos pensaron que finalmente se pondría en marcha una política económica capaz de delinear las áreas sobre las que se impulsaría el crecimiento y se fortalecerían las empresas familiares para volverlas altamente competitivas. Sin embargo, esto no sucedió y en 2008 nuevamente se desencadenó una tercera crisis, con peores consecuencias que las anteriores debido a su carácter global.

Bajo estas circunstancias, en América Latina la actividad empresarial femenina registra desde 1990 una creciente importancia y un ascenso, ya que entre 25% y 35% de los empleadores son mujeres. En el caso de México, aunque la participación laboral de las mujeres es menos representativa que la de los países desarrollados, también se muestra una tendencia hacia el incremento. La Encuesta Nacional de Empleo 2004 reportó que durante 1995 la correlación de

empresarios y patrones era de 89.5% hombres y 10.5% mujeres, y para 2004 pasó a ser de 84.2% hombres y 15.8% mujeres.

En 2008 el diagnóstico efectuado por INMUJERES reportó que 81.1% de los empleadores eran hombres y 18.9% mujeres (Hernández, 2010).

En un contexto de deterioro de las condiciones laborales de la mano de obra tanto femenina como masculina, la presencia de las mujeres en los mercados de trabajo ha jugado un papel cada vez más importante en la manutención económica de las familias.¹

Es conocido que ante las restricciones económicas que enfrentan de manera cotidiana las familias mexicanas se suscitan transformaciones en la división del trabajo, ya sea extradoméstico o doméstico. Existen otros ámbitos, además del trabajo, que definen el bienestar familiar, como serían otras fuentes de ingreso, transferencias gubernamentales, renta de propiedades, endeudamiento, emprendimiento de negocios y otros (Boltvinik, 2003; García, 2007). En esta línea de reflexión, la participación laboral tiene implicaciones profundas para la comprensión de las actividades que desempeñan las mujeres, de sus experiencias particulares en el mercado de trabajo y de las demandas que el propio mercado de trabajo les impone.

Durante las últimas cuatro décadas la sociedad mexicana ha experimentado transformaciones económicas y sociodemográficas considerables; la acelerada urbanización,

¹ Los resultados de los estudios de pobreza y distribución del ingreso en el país muestran que el número medio de perceptores por familia ha aumentado de manera sistemática desde que se cuenta con esos registros estadísticos. Para el año 2002, dos personas en promedio por cada hogar percibían algún ingreso, en comparación con 1.5 en 1977 (García, 2007).

la ampliación de la industrialización, la acentuada migración rural-urbana, la expansión del sistema educativo y la diversificación de los mercados de trabajo urbanos son algunos de los aspectos que caracterizan este rápido proceso de cambio social. Entre las variables y condicionantes de todas esas transformaciones se hace imperioso ampliar nuestro conocimiento en lo concerniente a las nuevas formas de trabajo.

Un grupo bien consolidado de investigaciones centradas en el análisis de la oferta laboral y la dinámica de los mercados de trabajo ha dado a conocer las herramientas conceptuales y metodológicas necesarias para determinar el grado de desigualdad entre hombres y mujeres en las actividades de trabajo (Ariza y Oliveira, 2006; Blanco, 2002; García, 2007; Pedrero, 2004; Pacheco, 2008; Olivo, 2005; Ribeiro, 2004).

En este mismo tenor, la participación de hombres y mujeres en el mercado laboral está vinculada a una compleja red de factores que han transformado las relaciones micro y macrosociales de las mujeres. Desde esta perspectiva, profundizar en la comprensión y el análisis de la contribución de las mujeres al espacio empresarial admite incorporar nuevos componentes a la configuración de las características de la inserción de las mujeres en la actividad económica como una nueva forma de identidad femenina y su permanencia en estos ámbitos.

La intervención de las mujeres en las empresas debe considerarse como una conquista de género de características muy especiales. Serna (2001: 11) intuye que las mujeres que asumen este desafío no lo hacen sólo con el propósito de ingresar al mercado laboral como asalariadas, sino que su decisión es producto de un planteamiento serio y un deseo consciente de llegar a ser propietarias de una empresa. Esto las impulsa a pensar la posibilidad de crear su propia fuente

de trabajo con el fin de forjar ingresos para sí mismas y para los miembros de su familia.

La aceptación de ese reto obedece a razones tales como la insatisfacción por el trabajo que tenían con anterioridad estas mujeres, la falta de acreditaciones para competir por un trabajo asalariado, carecer de ayuda de redes familiares y la discriminación sexual en el trabajo, entre muchas posibles causas. El que las empresarias sigan este camino y no otro es un asunto que debe investigarse, ya que en esa decisión confluyen componentes de orden económico, social y cultural de gran relevancia para el estudio de la aportación económica de las mujeres en el mercado de trabajo y el proceso de forjarse como empresarias.

Las investigaciones relacionadas con mujeres empresarias en México han sido muy escasas. Serna (2004) y Zabudovsky (2001) consideran que este tipo de estudios cobró cierta importancia desde finales de la década de los setenta en países como Estados Unidos, Canadá y Gran Bretaña. Sin embargo, fue a mediados de los ochenta cuando los estudios que buscaban explicar y analizar las razones de la participación femenina en el mundo empresarial empezaron a cobrar auge. Se debe señalar que, en contraste, son abundantes los trabajos de investigación sobre el ámbito empresarial que desarrollan los hombres, mientras que en los países de América Latina hay contados trabajos relacionados con las mujeres empresarias. Desde esa perspectiva, la participación empresarial femenina en países industrializados se ha centrado en resaltar las particularidades de la inserción femenina en las actividades económicas. Hay que resaltar que el tema que ha sido abordado de manera constante es el que se refiere a los motivos por los que estas mujeres deciden participar en la actividad empresarial. Al respecto, comparto la idea de Serna de que en las economías capitalistas la propiedad empresarial se ha

desarrollado como un medio para que los miembros de grupos minoritarios escapen de sus condiciones de subordinación y logren, en alguna medida, aunque ilusoria, su libertad.

Retomando la amplia revisión bibliográfica efectuada por Serna, considero de gran importancia los hallazgos de autores como Aldrich y Waldinger (1990), Guarnizo (1992), Cromie y Hayes (1988), en estudios realizados sobre empresarias en Inglaterra. Estos investigadores probaron que las mujeres tenían ingresos económicos menores que los hombres y no eran contratadas en los mismos empleos, lo que implicaba que “la segregación en el trabajo significaba que los hombres y las mujeres realizaban diferentes tipos de trabajo y, por consiguiente, no estaban en competencia unos con otros” (Serna, 2004: 357).

Siguiendo esta lógica, algunos estudios han identificado, para el caso de México, la persistencia de jerarquías sexuales en lo que atañe a salarios, condiciones de trabajo, capacitación y promoción profesional, a pesar de los procesos de restructuración de las empresas (De la O, 2004: 328). Lo anterior pone de manifiesto que las empresas desarrollaron procesos de modernización en las que prevalece una fuerte concentración de mano de obra femenina que no ha sido capacitada; consecuentemente, las mujeres no ocupan los nuevos puestos de trabajo.

El conjunto de las investigaciones efectuadas fueron muy reveladoras respecto de la polarización de las calificaciones y ocupaciones según el sexo, en detrimento de las mujeres, pues ellas ocupan puestos con menores remuneraciones económicas. En contraste, los espacios de mayor calificación y jerarquía son ocupados por una mayoría masculina (De la O, 2004; Roldán, 1993). En esta posición se afirma que los beneficios de la restructuración y flexibilidad en el trabajo sólo son aparentes, ya que la multicalificación, autonomía

y responsabilidad raramente se aplican a las mujeres trabajadoras, incluso en los países industrializados.

En otra investigación (Goffee y Scase, 1985) acerca de empresarias inglesas se encontraron aspectos estrechamente asociados con el tiempo que las mujeres destinan al trabajo en la empresa; se concluyó que este tiempo es más reducido en comparación con el que sus colegas masculinos ocupan, debido a razones de carácter doméstico. Las mujeres que conformaron el estudio se encargaban al mismo tiempo de sus labores como empresarias, de las responsabilidades hogareñas, la crianza de los hijos y la atención a su pareja (Serna, 2004: 357).

Un recuento de las conclusiones a las que llegaron estos estudios deja al descubierto que la estructura prototípica de la familia en prácticamente todas las sociedades se ha fundamentado en una división del trabajo en razón del sexo. Mientras los hombres tienen más amplias funciones instrumentales de vínculo con la sociedad, a las mujeres se les asignan roles expresivos y se las circunscribe fundamentalmente al mundo de la familia. De esta forma, en los países desarrollados se encuentra una clara tendencia hacia una mayor participación de las mujeres en distintas esferas de lo social. La evolución reciente de la familia ha generado modificaciones que están afectando la división sexual del trabajo y la vez contribuyen a la construcción de escenarios más favorables para las mujeres, al debilitar las estructuras patriarcales y abrir más espacios para ellas.

Aunque paulatinamente se han ido estableciendo condiciones estructurales con el fin de que más mujeres tengan acceso al empleo, las condiciones familiares todavía constituyen un serio impedimento para el desarrollo laboral de éstas, principalmente porque las actividades relacionadas con

las tareas hogareñas siguen siendo actividades exclusivamente femeninas.

Los estudios dedicados a analizar este tema resaltan las razones que argumentan las propias mujeres para optar por la actividad empresarial. Ellas aducen lo siguiente: la necesidad de autonomía laboral, la frustración ante la desigualdad con la que se enfrentan al ejercer su vida profesional —el llamado “techo de cristal”— y, por último, arguyen que cuando las mujeres desempeñan actividades circunscritas al cuidado de la familia, la flexibilidad de horarios es una alternativa para incursionar en la actividad empresarial.

Serna (2004: 15) plantea, con base en una serie de estudios sobre la participación empresarial en México, que la autopercepción y movilidad de estas mujeres se sujetan a variaciones en el contexto, donde distintos agentes sociales interactúan.

La primera causa no se aplica exclusivamente a las mujeres, ya que cuando los hombres incursionan en la actividad empresarial lo hacen motivados por una necesidad de independencia. La segunda, también es invocada por los hombres para explicar por qué abandonaron sus actividades como asalariados profesionales y convertirse en empresarios. No obstante, en el caso de las mujeres su frustración se refiere a un trato desigual frente a los hombres, que tiene que ver con la segregación de género. Si la mujer quiere ascender dentro de una jerarquía, debe estar mejor calificada y trabajar más intensamente que su contraparte masculina. Es decir, entre los hombres se compete en igualdad de circunstancias, pero esto no sucede cuando la competencia es entre hombres y mujeres. La tercera explicación, que vincula al hogar con la empresa es, en cambio, privativa del universo femenino; ésta no se incluye en ningún análisis sobre empresarios. De acuerdo con esa apreciación las responsabilidades tradicionalmente asignadas

a la mujer-madre-esposa y la multiplicidad de funciones que desempeñan las obligan a modificar su trayectoria laboral, lo cual no sucede con los hombres.

En este marco de discusión es difícil encontrar una explicación contundente en torno a la participación de las mujeres en el terreno empresarial. Los estudios que apuntan a esa dirección aportan elementos que permiten una mejor comprensión de la articulación entre los distintos componentes que construyen las nuevas identidades femeninas.

El papel del trabajo en la sociedad moderna

Los avances en materia de igualdad de género en el mercado de trabajo se reflejan en la participación de las mujeres en los empleos competitivos. Las mujeres trabajan en una variedad de servicios profesionales en todo el mundo. Se las encuentra predominantemente en las áreas de conocimiento que han sido tradicionalmente femeninas, como la enfermería, docencia y administración, aunque ellas también han avanzado en muchos de los campos dominados por los hombres, particularmente en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones y los sistemas judiciales en todo el mundo.

Las estadísticas muestran que durante los últimos tres a cinco años no se han registrado mayores cambios en el porcentaje que ellas representan y que las mujeres continúan ocupando aproximadamente la mitad o más de los trabajos, en numerosos países. No obstante, continúa habiendo considerables variaciones respecto de la proporción de mujeres según las distintas profesiones.

De acuerdo con los datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2004 las estadísticas mundiales indican

que las mujeres han aumentado su participación en los puestos gerenciales, pero esta tasa de progresión es lenta, irregular y a veces desalentadora para las mujeres, quienes encuentran obstáculos creados por prejuicios de comportamiento en el lugar del trabajo. En los países para los que se dispone de estos datos se registran pocos o ningún cambio al respecto, e incluso en algunos casos los porcentajes han descendido. En las profesiones comúnmente reservadas para los hombres, las mujeres que ocupan puestos directivos constituyen prácticamente una minoría aislada. Aun en los sectores donde predominan las mujeres y en donde se encuentran más mujeres en altos cargos y responsabilidades ejecutivas un número desproporcionado de hombres accede a los puestos de más elevados en la jerarquía organizacional. La regla empírica es siempre la siguiente: cuanto más alta sea la jerarquía institucional, la participación de las mujeres será menor (OIT, 2004). La OIT muestra que, en general, los países de América del Norte, América del Sur y Europa Oriental cuentan con una proporción mayor de mujeres en los empleos de dirección que los países de Asia Oriental, Sur de Asia y Medio Oriente.

Según el reporte del Banco Mundial “Mujeres Empresarias; Barreras y Oportunidades en el Sector Privado Formal (2010) En América Latina y el Caribe”, la participación de las mujeres en los puestos de dirección se coloca entre 25% y 35%, con un máximo de 48% en las Antillas Neerlandesas y un mínimo del 10% en Surinam.

Para el caso de México, Zabludovsky (2001: 31) advierte que en los cargos ejecutivos de las grandes empresas la presencia de mujeres se concentra en ciertas áreas, como la Dirección de Recursos Humanos. Del total de ciento noventa y cuatro funcionarias en los más altos cargos ejecutivos de las principales empresas del país se encontró que 45% de

ellas es responsable de esta área; en sentido opuesto, sólo 4.64% ocupa cargos de alto nivel en el área de producción. Pero también sabemos que esta situación no es exclusiva de México; en Argentina las mujeres en altos cargos de dirección en el área de producción sólo representan 1%, y en conjunto las mujeres gerentes tienden a concentrarse en las áreas de recursos humanos, ventas y relaciones públicas. En Estados Unidos se produce un fenómeno similar: las ejecutivas tienden a concentrarse en el área de recursos humanos y de comunicación, más que en el área de producción (Zabludovsky, 2001). En ese caso, la irrupción de las mujeres en los espacios de poder se circunscribe a sucesos económicos, políticos y socioculturales extraordinarios ocurridos en los últimos años, lo que trae como consecuencia la desarticulación de las “certezas básicas” de una sociedad que paulatinamente se reincorpora a la modernidad (Giddens, 1995).

Por su parte, otras investigaciones inducen a considerar que los puestos ejecutivos exigen a los candidatos, hombres o mujeres, características socialmente consideradas como inherentes al sexo masculino, pues por lo común el perfil del ejecutivo se ha identificado con cualidades tales como “la seguridad, el superior juicio, la capacidad para imponer disciplina y la capacidad para imponer temor” (Martínez, 2000: 180). De tal manera que el fenómeno de las nuevas presencias femeninas en los puestos de poder obliga a reconocer que las mujeres ejecutivas, junto con todas aquellas que ejercen el poder, rompen con algunos de los estereotipos asignados al género femenino en nuestra cultura, como la pasividad, debilidad, falta de competencia, sumisión, sentimentalismo... y con ello dan paso a un proceso de cambio cultural que marca la pauta para dimensionar de qué manera se están transformando las identidades femeninas.

Trabajo y relaciones de género

La Sociología del trabajo en América Latina demoró mucho tiempo antes de tomar como centro de su interés el espacio del trabajo propiamente dicho, el piso de las fábricas y los talleres de producción (De la Garza, 2000). Durante largos años esta Sociología se circunscribió al análisis del sindicalismo (Zapata, 1987) o al estudio de los efectos adversos de los procesos de industrialización en los habitantes de las grandes urbes. Era una Sociología de carácter acendradamente político en un contexto de auge de las teorías desarrollistas y de la creencia de que los procesos de industrialización venían acompañados de mejoras en la calidad de vida para toda la población;² en consecuencia, sus análisis estaban imantados de ese carácter. El ingreso al mundo de las fábricas y el encuentro con las condiciones reales de trabajo eran todavía lejanos:

Del modo descrito, surgen nuevas transformaciones en el proceso de trabajo, en los puestos y también en la percepción de los trabajadores. Es decir, de la subjetividad obrera y de las organizaciones sindicales en torno a este tema. De este modo, se identifica la dificultad de analizar no sólo los cambios en el lugar de trabajo. Es necesario considerar los cambios que se van presentando en las modalidades de contratación, en la

² La comunidad científica internacional, en los últimos diez años, ha reconocido que el trabajo es un concepto por estudiar que rebasa la relación social de empleo. Así pues, la Sociología del trabajo se ha ampliado hasta constituirse en una disciplina cuyos objetivos son mostrar el conjunto de relaciones colectivas por las cuales se realiza la producción de bienes y servicios (véase Castillo, 2002).

flexibilidad, en la calidad del empleo, en las relaciones laborales y en la situación del mercado de trabajo.³

Novick define así la organización del trabajo:

El conjunto de aspectos técnicos y sociales que intervienen en la producción de determinado objeto. Se refiere a la división del trabajo entre las personas, así como entre las personas y las máquinas. Intervienen el medio ambiente y la totalidad de las dimensiones presentes en cualquier prestación laboral. La organización del trabajo es el resultado del conjunto de reglas y normas que determinan cómo se ejecuta la producción en la empresa. Desde esta perspectiva es una construcción social, histórica, modificable y cambiante (Novick, 2002: 126).

La anterior exposición pretende ser una sistematización de algunos aportes teóricos sobre lo que la Sociología del trabajo ha impulsado en diversas temáticas.

La perspectiva sociodemográfica rescata la presencia de las mujeres en el ámbito laboral y plantea la importancia de los mercados de trabajo y el ámbito extradoméstico, de reproducción social y de la familia,⁴ en un momento en el que la sociedad mexicana experimentaba transformaciones

³ A partir de los años ochenta el concepto de flexibilidad se ha vuelto clave para entender los cambios en las relaciones laborales. Por un lado, se ha relacionado con la tecnología reprogramable y, por otro, se vincula con las nuevas formas de organización del trabajo que deberían superar al taylorismo/fordismo, y también se relaciona con la precariedad en los empleos; se le ha hecho extensiva a las reformas de los sistemas de seguridad social, de la contratación colectiva, de las leyes laborales y de la ruptura de los pactos corporativos de nivel estatal (véase De la Garza, 2002; Novick, 2002; Castillo, 2003; Abramo, 2000 y Guadarrama, 2001).

⁴ Esos temas han sido abordados con una exhaustiva revisión por García, Blanco y Pacheco (1996).

económicas y sociodemográficas considerables; la creciente y acelerada urbanización, la enfatizada migración urbanarural, la expansión del sistema educativo y la diversificación de los mercados de trabajo urbanos.

El escenario laboral de 1980 se encontraba en conflicto debido a los efectos del proyecto modernizador del sector productivo, que afectaba los cambios tecnológicos, organizativos y sindicales. El resultado de estas transformaciones fue la pérdida de puestos de trabajo, bajos salarios y el resquebrajamiento de los sindicatos corporativos no débiles.⁵

A través de la década de 1990 se desarrollaron temas relacionados con las transformaciones productivas y se gestaron los estudios sobre empresas y sectores industriales relevantes, en los que se analizaba el cambio tecnológico, organizacional y las relaciones laborales, así como las subjetividades en el proceso de trabajo (De la O, 2004).

Una de las contribuciones más importantes de la perspectiva de género a los estudios del trabajo femenino ha sido la crítica al propio concepto de *trabajo* y su redefinición para abarcar las actividades productivas y reproductivas, por lo que se destaca la trascendencia de distinguir entre el trabajo extradoméstico —actividad orientada hacia el mercado que tiene lugar en el domicilio o fuera del hogar— de otras actividades indispensables para la reproducción de los individuos, y el trabajo doméstico, la producción para el autoconsumo y la creación y sostenimiento de redes de relaciones sociales que incluyen acciones colectivas para obtener servicios públicos (De Oliveira y Ariza, 2002). Asimismo, con la noción de *división sexual del trabajo* una serie de investigaciones ha

⁵ En esta revisión panorámica se incluye el Sindicato de Petróleos Mexicanos y la dirigencia del magisterio (De la Garza y Bouzas, 1997).

puesto de manifiesto la desigual participación de hombres y mujeres en las actividades productivas y reproductivas.

La creciente incursión de las mujeres en el trabajo extradoméstico sin dejar de cumplir las funciones domésticas que habitualmente desempeñan, sin duda es un hecho que repercute en las relaciones dentro del hogar, y es también una rica veta de estudio.

Para García y De Oliveira existen por lo menos cuatro orientaciones nocionales en torno al papel que ha desempeñado el trabajo extradoméstico en la condición de subordinación femenina: “*a*) factor de integración, *b*) factor de marginación social, *c*) factor de explotación, y *d*) factor de empoderamiento de las mujeres” (García y De Oliveira, 2002: 149).

La primera, germina en el marco de las teorías de la modernización y hace hincapié en la importancia de la participación económica femenina como un aspecto que brinda a las mujeres la posibilidad de integrarse en la vida social. En esta postura, el trabajo extradoméstico contribuye a la liberación de las mujeres, ya que permite erosionar la subordinación femenina presente en el mundo tradicional caracterizado por el autoritarismo, la desigualdad y la dominación masculina.

La segunda postura —correspondiente a la marginación social en una línea radical— sostiene que la incorporación al trabajo extradoméstico ha contribuido más bien al deterioro del estatus de las mujeres, puesto que se da en forma marginal e inequitativa y propicia una reducida participación femenina en los beneficios del desarrollo. Dentro de esta misma corriente, como exponen Ariza y De Oliveira (2002), se proveyeron argumentos más balanceados que sostienen que el desarrollo socioeconómico puede atraer tanto pérdidas como ganancias para la condición social de las mujeres, y que

el trabajo asalariado presenta ventajas frente a las formas no asalariadas, sobre todo, en cuanto a la creación de un posible espacio de autonomía para las mujeres (García y De Oliveira, 2002: 149).

En la postura centrada en las condiciones de explotación se desarrolla, desde una perspectiva marxista, la funcionalidad del trabajo femenino (doméstico y extradoméstico) para la acumulación capitalista en la medida en que deprime los salarios y garantiza elevados niveles de ganancia para los empresarios. Se argumenta que el trabajo doméstico contribuye a reducir los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, y el extradoméstico a la formación del ejército industrial de reserva.⁶

En la cuarta postura, García y De Oliveira (2002) destacan que las corrientes más recientes referidas al empoderamiento de las mujeres reflejan una posición más flexible en donde el trabajo extradoméstico es planteado como uno entre varios factores que pueden contribuir a ese proceso. Se adopta una visión multidimensional que incorpora, además del trabajo, otros aspectos de la vida social vinculados al origen socioeconómico (desigualdades de clase) y con los valores y representaciones acerca de lo masculino y lo femenino prevalecientes en nuestras sociedades.

La investigación cualitativa de Ariza, García y De Oliveira indica que la escolaridad y tipo de actividad laboral realizada por las mujeres para el posible logro de cambios

⁶ Hay que señalar la diferencia entre la manutención, que se relaciona con la renovación diaria de la capacidad del trabajador mediante la satisfacción de sus necesidades de alimentación, vestido, vivienda, transporte, salud y otros, y la reposición del trabajador que se relaciona con la sustitución al retirarse de la población activa (véase De Oliveira, 2001 y Ariza; 2002).

en su condición de subordinación inciden en los siguientes aspectos:

Aquellas que cuentan con mayores niveles de escolaridad y desempeñan actividades no manuales (sectores medios) suelen lograr un mayor grado de autonomía en comparación con las que tienen menor escolaridad y realizan actividades manuales (sectores populares). En entrevistas realizadas en diferentes ciudades de México a principios de los años noventa, algunas mujeres pertenecientes al primer grupo (sectores medios) afirmaban que su contribución monetaria era central para la reproducción de la unidad doméstica, que participaban de manera relevante en la toma de decisiones y en el control de su reproducción. Asimismo, aunque casi todas tenían garantizada su libertad de movimiento, no todas habían puesto en marcha acciones concretas para enfrentar el dominio masculino (García y De Oliveira, 1994).

En oposición, las entrevistadas que se ubican en el estudio como pertenecientes al segundo grupo (sectores populares) tienden a presentar una situación de menor autonomía frente a sus cónyuges. Las investigadoras explican lo siguiente:

Ellas valoraban en menor medida su contribución a la manutención de sus familias, aceptaban con más facilidad que el marido ejerciera la autoridad y fuera el jefe del hogar y el responsable de los gastos. Además, en la mayoría de los casos le pedían permiso para salir de la casa, aunque ya empezaban a participar en las decisiones reproductivas y habían tomado por lo menos algunas iniciativas para defender sus derechos (García y De Oliveira, 1994).

Los hallazgos cualitativos confrontan distintas hipótesis en torno a la posible influencia del trabajo extradoméstico sobre la posición social de las mujeres y las relaciones de género. A

partir de estos se comienza a clarificar las diferentes cataduras de la participación laboral que deben ser tomadas en cuenta y las dimensiones de las relaciones de género que habrían estado sujetas a transformación en diferentes momentos.

Por otro lado, en lo que respecta a los estudios cuantitativos, sobresale la investigación de Casique (2001), la cual se propuso determinar qué aspectos del poder y autonomía de las mujeres están significativamente relacionados con el desempeño de un trabajo extradoméstico en nuestro contexto nacional. La autora se basó en una encuesta probabilística denominada Encuesta Nacional de Planificación Familiar (Enaplaf) llevada a cabo en 1995; en el diseño de ese instrumento se consideró la influencia de la actividad económica desempeñada por las mujeres en la semana previa a la aplicación de la encuesta, sobre tres principales elementos de análisis: *a)* el poder en la toma de decisiones, *b)* la autonomía en la libertad de movimiento, y *c)* la contribución de los varones a las tareas domésticas. Los resultados más claros se obtuvieron en los segmentos de autonomía o libertad de movimiento, pues las esposas incorporadas al mercado de trabajo mostraron siempre niveles significativamente mayores de movilidad (o ausencia de permisos), en comparación con aquellas que se dedicaban exclusivamente a sus tareas domésticas (teniendo en cuenta un conjunto importante de variables de control sociodemográfico).

Diversas investigaciones han puesto de relieve que el control de los recursos monetarios de que dispone el hogar constituye un punto neurálgico respecto a las potencialidades que el trabajo extradoméstico puede acarrear para la mujer, a la par que se constituye en una de las áreas más claramente conflictivas de la dinámica intrafamiliar. El control atañe, naturalmente, a la capacidad decisoria real con que cuenta la mujer en éste y otros aspectos de la vida, y compete, por

lo tanto, a las relaciones de poder que pautan la interacción social entre hombres y mujeres de diferentes clases y sectores sociales (Scott, 1990; De Barbieri, 1992).

La importancia de la aportación de la mujer al presupuesto familiar, como factor de cambio, tiene una influencia positiva sobre las relaciones de género en la pareja, en contraste con las relaciones de pareja en las que la mujer no tiene un ingreso propio o un trabajo remunerado. Desde esta perspectiva, se observa que hay una correlación entre aportación al ingreso de la pareja, por parte de las mujeres, y la disposición del cónyuge para colaborar en las tareas domésticas.

Las aportaciones de las investigaciones cualitativas en relación a la participación del cónyuge en el cuidado de los hijos apuntan a que los varones jóvenes y de sectores medios en el país, están asumiendo una paternidad más activa, participativa y cercana a sus hijos, en comparación con los varones mayores y de sectores populares, quienes se caracterizan por centrarse en la búsqueda del bienestar físico y material de sus hijos.⁷

En cuanto a la participación del cónyuge en el cuidado de los niños y la libertad de movimiento de las esposas, el hecho de que ellas aporten algo al gasto familiar establece una radical diferencia (García y De Oliveira, 1994).

Es preciso señalar que la manera en que las mujeres asumen el trabajo extradoméstico en su vida⁸ tiene un efecto

⁷ Véase García, Oliveira (2000), Benería y Roldán (1997), Pacheco (2001) y Blanco (2000), quienes sostienen la hipótesis de que la paternidad ha experimentado una transformación histórica, pues actualmente los varones expresan más sus lazos afectivos con sus hijos.

⁸ La diferencia entre el espacio de la casa y el del trabajo hizo más difícil a las mujeres conciliar el trabajo remunerado con el doméstico y contribuyó a una redefinición de los papeles masculinos y femeninos.

significativo en la explicación que ellas mismas proporcionan acerca de su libertad de movimiento. En este sentido, las mujeres que formaron parte del estudio consideran el trabajo extradoméstico como un factor relevante de independencia económica y superación personal que las autoriza a prescindir de permisos de su cónyuge para realizar actividades fuera de la casa; el hecho de trabajar repercute en una vida autónoma, con intereses propios y un proyecto individual para los cuales se necesita dedicación y proyección de expectativas laborales.

La persistencia de la división sexual en el mercado de trabajo,⁹ los procesos que con frecuencia suceden al cambio en la composición por sexo de las ocupaciones, la discriminación salarial y las condiciones muchas veces precarias del trabajo femenino, han dado pie a la reflexión acerca del modo en que la organización laboral, los criterios que guían la distribución del trabajo doméstico y extradoméstico (división sexual y social del trabajo) y una serie de procesos relacionados, confluyen en la gestación de situaciones de exclusión social de las mujeres. El acceso limitado al empleo y la continuidad de la responsabilidad de las tareas domésticas se combinan para dejarlas fuera de las mejores opciones disponibles y de las prerrogativas sociales que éstas brindan. A ese respecto, la segregación ocupacional es vista en sí misma como una forma de exclusión (De Oliveira y Ariza, 2002).

Amparados en esta vertiente de análisis se engendran dos conceptos que adquieren relevancia y a su vez sintetizan

⁹ El tema de la división sexual del trabajo ha propiciado una serie de investigaciones tanto cualitativas como cuantitativas que revelan la desigual participación de hombres y mujeres en las actividades productivas y reproductivas. La creciente incursión de las mujeres al trabajo extradoméstico ha estado acompañada de una intervención reducida de los varones en el espacio reproductivo.

parte de la vivencia del trabajo femenino: la *doble jornada* y la *incompatibilidad entre la producción y la reproducción*. Ambas categorías de análisis sirvieron de base para mostrar con toda nitidez la verdadera dimensión del trabajo femenino. Este mérito estuvo acompañado de la problematización teórica acerca de la especificidad del trabajo doméstico vinculado a la formación social capitalista. Los esfuerzos por cuantificar su magnitud a través de investigaciones de tipo presupuesto-tiempo se han limitado a desplegar instrumentos para reconocer el trabajo femenino, haciendo visible el descomunal esfuerzo cotidiano de las mujeres. Evidentemente, esa línea de investigación ha hecho visible la sobrecarga de trabajo que pesa sobre ellas.

El estudio de Pedrero¹⁰ da cuenta de que hombres y mujeres participan de manera diferente en las actividades domésticas: “Las mujeres dedican globalmente más de 30 horas a la semana que los hombres al trabajo doméstico. A las mujeres se les van 30 horas entre cocinar y limpiar, 14 en el cuidado de los niños y 10 más en la atención a las personas discapacitadas” (2005: 43).

Se entiende que esta división sexual de las tareas domésticas es una construcción sociohistórica susceptible de transformación, y que el alcance de los trabajos reproductivos rebasa el ámbito doméstico al desempeñar un papel central

¹⁰ Señala que el trabajo doméstico no es ajeno a persona alguna, sea porque la propia persona lo realiza o porque es beneficiaria de éste. Sin embargo, su delimitación respecto a lo que tradicionalmente se conoce como *económico* no ha sido estática, lo cual lleva a emprender una revisión técnica sistemática para que se advierta la necesidad de plantear su medición, y a una reflexión teórica para lograr su valoración en términos de remuneración.

en los procesos de reproducción de la fuerza de trabajo en el nivel societal.

Las familias dejan de ser consideradas unidades aisladas, autocontenidas, y se las visualiza insertas en redes de relaciones sociales que sobrepasan el espacio residencial e incluyen organizaciones y movilizaciones vecinales; son conceptualizadas como ámbitos donde se crean y recrean relaciones sociales de intercambio y solidaridad, de autoridad, poder y conflicto, que contribuyen al mantenimiento de la subordinación de las mujeres respecto de los varones (Yanagisako, 1979).

En términos generales, el conjunto de estudios cualitativos y cuantitativos hasta aquí revisados devela que la relación entre el trabajo extradoméstico y la condición de subordinación femenina es una cuestión compleja en la cual intervienen múltiples elementos. De aquí se deriva que hay que tener en cuenta el tipo de actividad laboral que desempeñan las mujeres, las aportaciones económicas a su familia y el significado atribuido a la actividad extradoméstica, así como otros rasgos de la población analizada tales como la escolaridad, el lugar de residencia, las características familiares y el origen social.

Consideraciones finales

En esa estela de preocupaciones se destaca la reflexión de la Sociología del trabajo, con el surgimiento del *nuevo sindicalismo*, con especial interés en el análisis de las transformaciones en el proceso de trabajo y en los puestos, pero también en la percepción de los trabajadores, es decir, en la subjetividad obrera y las organizaciones sindicales. Pero no sólo hay que identificar los cambios respecto del lugar de trabajo, sino también es forzoso considerar las mutaciones

que se desenvuelven en las modalidades de contratación, en la flexibilidad, en la calidad del empleo, en las relaciones laborales y en la situación del mercado de trabajo, en general.

Para estudiar el caso mexicano se suele recurrir a un modelo contractual de la Revolución Mexicana (De la Garza, 1993) basado en tres parámetros principales: el de las políticas laborales referidas al salario, el empleo y los conflictos suscitados por las relaciones corporativo-sindicales, y el del salario indirecto vinculado con la política social del Estado en el nivel microsociedad.

A la articulación entre la base tecnológica, la organizacional y las relaciones laborales se le denomina *base sociotécnica del desarrollo estabilizador*. El Estado se erigió en elemento regulador del conflicto entre clases y se convirtió en un importante inversionista productivo; al aumentar su gasto social subsidió los insumos de la industria privada y los gastos de la reproducción de la fuerza de trabajo, como una política salarial que permitía cerrar el circuito productivo. Aunado a ello, el sindicalismo nacional tomó la forma del corporativismo autoritario. En conjunto, estos elementos han sido un gran lastre para México, tanto por la rigidez del modelo, como por los intereses puestos en juego cuando se produjo la crisis de la deuda en 1982.

La Sociología del trabajo aportó conceptos clave para definir a los sujetos laborales y dio paso sucesivo a los términos *clase obrera*, *fuerza de trabajo*, *obrero social* y la categoría de *sujeto*.

Por lo anterior, consideré pertinente centrarme en rubros que están presentes en la relación entre mujeres, trabajo y familia; con ello me refiero a todo lo que permea este nexo, como la división sexual del trabajo, la doble jornada y la segregación laboral. Por ese motivo, diseñé y apliqué un cuestionario-entrevista, enfrentándome a la contrariedad de

idear preguntas cuyas respuestas proveyeran información para entender la identidad de género de las empresarias y que también fuera susceptible de otorgar una explicación sobre cómo se desarrollaron sus trayectorias laborales y sus escenarios familiares.

Referencias

- Barbieri García, Martha Teresita de (1996a). “Algo más que las mujeres adultas. Algunos puntos para la discusión sobre la categoría género desde la Sociología”, en María Luisa González Marín (Coord.) Metodología para los estudios de género. México: UNAM/IIIE, pp. 18-27.
- Barbieri García, Martha Teresita de (1996b). “Certezas y malos entendidos sobre la categoría género”, en Laura Guzmán Stein y Gilda Pacheco Oreamuno (Comps.) Estudios básicos de derechos humanos IV. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Comisión de la Unión Europea.
- Barbieri García, Martha Teresita de (1998). “Género, una dimensión de la desigualdad social”. México: UM, Núm. extraordinario II.
- Benería, Lourdes y Martha Roldán (1992). Las encrucijadas de clase y género. México: COLMEX/FCE.
- De la Garza, Toledo Enrique (2000) “Epistemología de los modelos de producción” *en los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI*, Buenos Aires, CLACSO.
- De la O, María Eugenia (2004). “Las mujeres en la Sociología del Trabajo en México: entre la indiferencia y el sobredimensionamiento”. En Romo Pérez Gil, Sara Elena y Patricia Ravelo Blancas (comps.). *Voces disidentes*.

- Debates contemporáneos en los estudios de género en México.* México: Miguel Ángel Porrúa.
- García, Canclini Néstor (1995). “Consumidores y ciudadanos conflictos multiculturales de la globalización”. México, Grijalbo.
- Rubin, Gayle (1996). “El tráfico de mujeres: notas sobre la Economía política del sexo”, en Marta Lamas (Comp.) *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual.* México: UNAM/PUEG/Porrúa.
- Lamas, Marta (1986). “La antropología feminista y la categoría de género”, en *Nueva Antropología*, tomo. VIII, 30.
- Lamas, Marta (1996a). “Dificultades y posibilidades de la categoría ‘género’”. En Marta Lamas (Comp.) *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual.* México: Porrúa/UNAM/Programa Universitario de Estudios de Género.
- Lamas, Marta (1996b). “Identidades”, en *Debate feminista*, Vol. 14, año 7, pp. IX-XII.
- Lamas, Marta (1998). “Sexualidad y género: la voluntad de saber feminista”. En Ivone Szasz y Susana Lerner (Comps.) *Sexualidades en México.* México: COLMEX.
- Lamas, Marta (2003). Usos, dificultades y posibilidades de la categoría género”. En Marta Lamas (Comp.) *El género. La construcción cultura de la diferencia sexual.* México, UNAM.
- Lamas, Marta (octubre 1999). “Género, diferencias de sexo y diferencia sexual”, en *Debate Feminista*, Año 10, Vol. 20, pp. 84-106.
- Lamas, Marta (2006). “Feminismos, transmisiones y retransmisiones”. México: Taurus.

- Lauretis, Teresa de (1992). “La tecnología del género”, en Ramos Escandón, Carmen (Comp.) El género en perspectiva. México: UAM-Iztapalapa.
- Mead Margaret (1935). “Sex and Temperament in three Primitive Societies”, Morrow, Nueva York.
- Rubin, Gayle (1984). “Thinking sex; notes for a Radical Theory of the politics of sexuality ”, en pleasure and danger, Carole S. Vance (ed), Routledge & Kegan Paul.
- Scott, J. W. (2001). “Igualdad versus diferencia: los usos de la teoría postestructuralista”, en Debate feminista: ciudadanía y feminismo. México.
- Scott, J. W. (octubre 1999). “Comentario sobre ‘Confounding Género’ de Hawkesworth”, en Debate Feminista, año 10, Vol. 20.
- Scott, Joan y Conway Jill (2003). “El concepto de género”, en Lamas Martha (Comp.). El género la construcción cultural de la diferencia sexual, México, PUEG, UNAM.

La necesaria visibilidad de los Pueblos Originarios de América Latina y el Caribe ante el despojo de sus recursos naturales

*Dr. Medardo Reyes Salinas**

*Dr. Alex Munguía Salazar***

Introducción

En el presente trabajo analizamos las distintas etapas o fases que han vivido los pueblos originarios de nuestra América Latina y el Caribe desde la llegada del invasor europeo que significó el desconocimiento de sus territorios, lenguas, culturas, su organización social y desde luego el derecho inalienable a su autodeterminación.

* Profesor Investigador en la Universidad Autónoma de Guerrero, UAG.

** Dr. en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México, Profesor Investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla BUAP. amunguiasalazar@hotmail.com.

A lo largo de tres siglos la invasión europea significó en la mayoría de los casos, el exterminio de muchos de estos pueblos; seguidamente comentamos su presencia en el proceso de la conformación del Estado-nación, en las recién independizadas repúblicas que basándose en principios constitucionales del liberalismo europeo en boga, las oligarquías del continente establecieron una “igualdad” ciudadana, sin importar los orígenes étnicos de un gran conglomerado poblacional que formaría parte de la población de nuestras sociedades actuales. (pueblos originarios.)

El aporte de estos pueblos en el proceso de descolonización europea fue de gran magnitud, pero esto no impidió su sometimiento durante más de dos siglos de vida; después de la independencia ya que durante este periodo han vivido un nuevo colonialismo interno impuesto por los criollos, figurando en nuestras sociedades como “ciudadanos” de segunda y tercera categoría.¹

Nos detenemos en la irrupción de los pueblos originarios en la vida de cada uno de nuestros países, luchando por una nueva relación como sujetos de derechos con el Estado del cual forman parte y desde luego; con el resto de la población, para establecer una convivencia armónica, que ponga fin a siglos de exclusión por sus rasgos étnicos.

En la coyuntura actual, como resultado de la subordinación de nuestra clase gobernante al gran capital transnacional,

¹ Véase HERNANDEZ Natalio. . “La Multiculturalidad y las lenguas indígenas”. En México Indígena. Nueva Época, Núm. 1, agosto de 2002. México. Pág. 12. “El INI surgió en 1948 con el propósito de integrar a los pueblos indígenas a la vida nacional en detrimento de su lengua, de su cultura y de su identidad. Esta política derivó en acciones paternalistas, asistencialistas y de tutela: se dio el trato a los pueblos indígenas como si fueran menores de edad, se menospreció su capacidad de dirección y administración de sus propios programas”.

nuestros pueblos originarios se encuentran en el ojo del huracán, como una “maldición” del destino; las grandes reservas de petróleo, gas, minerales, agua y bosques se encuentran en estos territorios y para los intereses de la clase que nos des gobierna y sus aliados en el exterior, la presencia de estos pueblos significa un estorbo a sus planes de despojo.²

Como consecuencia de lo anterior consideramos que hoy más que nunca se hace necesaria su visibilidad como sujetos de derechos, para continuar con la batalla en defensa de sus territorios, sus lenguas, sus culturas y su autonomía. Esto será posible estableciendo alianzas con otros sectores de nuestras sociedades, que han dado muestras de una solidaridad militante, debido a que los planteamientos de

² LOPEZ y Rivas Gilberto. “La lucha contra la minería tóxica en algunas regiones de México”. En *El Ecocidio del Siglo XXI. Cosmovisiones, Premisas, Impactos y Alternativas*. Camilo Valqui Cachi, José Gilberto Garza Grimaldo, Ángel Ascencio Romero, Jaime Salazar Adame y Medardo Reyes Salinas (Coordinadores), Eds. EON, UAGro, Inter-Cambio Social, A.C. y Centeotl A.C., México. 2014. Págs. 234 – 235. “En histórico resolutivo y cumpliendo sorpresivamente con lo que establece la ley en la materia, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) negó con fecha 5 de junio de 2013, la autorización en materia de impacto ambiental del proyecto de abrir una mina a tajo abierto con contenidos de oro y plata en el cerro del Jumil, municipio de Temixco, Morelos promovido por la empresa Esperanza Silver de México, S A de C V. Esta decisión representa un triunfo del amplio y diverso movimiento de la sociedad civil y de los pueblos de la entidad que con admirable constancia, dedicación y valentía enfrentó a una corporación minera canadiense que durante años había tejido una red clientelar de lealtades y complicidades entre habitantes de la zona, autoridades locales y funcionarios de diversas dependencias para inclinar a su favor autorizaciones y factibilidades para la apertura de la mina en una de las concesiones de más de 15 mil hectáreas por la Secretaría de Economía, que incluyen nada menos que la totalidad del sitio arqueológico de Xochicalco, considerado por la Unesco, patrimonio de la humanidad”.

los pueblos originarios atraviesan la agenda de amplios segmentos poblacionales, para la construcción de sociedades incluyentes, donde no tenga cabida la ignominia a la que han sido sometidos estos pueblos por muchos siglos.

II.- El Largo y Tortuoso Proceso de la Conformación del Estado Nación en Nuestra América Latina y el Caribe.

El colonizador europeo bautizó a los pobladores de estas tierras como indios, como una forma de hacerles ver su superioridad de hombre blanco.³ En relación a las políticas “integradoras” implementadas por los herederos del poder en las nuevas republicas con los pueblos originarios, David Chacón Hernández señala “Gran parte del problema es mantener hegemonías sin que los distintos pueblos que conforman una nación sean tomados en cuenta para ello. La exclusión de un pueblo no radica en no ser parte de la nación, sino de no ser enterados ni consultados para tales efectos”.⁶

³ La exclusión de que han sido objeto los pueblos originarios, primeramente durante el periodo colonial tres siglos, seguidamente en la conformación del Estado- nación en Latinoamérica y el Caribe, obra de los criollos inspirados en el liberalismo constitucional, desconociendo de entrada el derecho a ser diferentes .Cf. REYES, Salinas Medardo. Reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos originarios en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos .En Violencias sistémicas; los derechos humanos en América Latina y el Caribe. (Medardo Reyes Salinas y Enrique González Ruiz coordinadores) Ed. EON-UAGro. México. 2012. Pág. 205.

⁴ Cf. CHACÓN, Hernández. David. Democracia, Nación y Autonomía Étnica. El derecho fundamental de los pueblos indígenas. Ed. Porrúa. México. 2009. Pág. 106.

LA NECESARIA VISIBILIDAD DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS

Refiriéndose a la exclusión de que han sido objeto por muchos siglos los pueblos originarios, el autor antes citado afirma “El peor de los escenarios es, ha sido y será, aquel en que las culturas hegemónicas actuales, mantengan activos los procesos de aculturación en contra de la voluntad de las etnias, lo que significa un etnocidio de acción u omisión”.⁵

Las políticas asimilacionistas de los recién creados Estados latinoamericanos y del Caribe, señala chacón: “el Estado fue en ese sentido contra el curso de la historia, no porque no estaba destinado a surgir, sino que para fortalecerse, lo hace a partir de muchos otros grupos a los que no se les dio la posibilidad de decidir. Que en la actualidad una etnia se reivindique, no lo hace sino para preservarse de que en un futuro, las políticas de asimilación o integristas del Estado las hagan sucumbir como culturas vivas.” Ser pueblo, por consiguiente, es hoy por hoy más importante que nunca y dejar de ser considerado un simple poblado tiene mucho más sentido del que superficialmente podemos percibir.⁶

Chacón, Hernández, David, afirma “ser un pueblo étnico debe ser garantía de existencia histórica y futura y, la transformación de cada pueblo no puede ser un acto de autoridad que otorgue o no esa categoría”.⁷ “Tiene mucho sentido ser pueblo, pues considero que pueblo es un sujeto colectivo pero además, con voluntad propia para manifestarse y sobre todo, con suficiente voluntad para participar en las discusiones particulares y generales con todo el crédito y la personalidad debidos. De otra forma ser poblado es mantenerse sin personalidad o lo que es lo mismo, sin importancia, sin capacidad de acción y decisión. Pero una vez

⁵ CHACÓN, Hernández, David. Op. cit. Pág.111.

⁶ CHACÓN, Hernández, David. Op. Cit.Pág.111.

⁷ CHACÓN, Hernández, David. Op. Cit. Pág.111.

reconocida esa personalidad, se puede observar el principio básico de la autodeterminación como un derecho”.⁸

Estado y nación: dos resultados a necesidades básicas diferentes. La Nación satisface el anhelo de todo hombre de pertenecer a una comunidad amplia y de afirmar su identidad en ella. El Estado cumple otro valor igualmente universal, el de la seguridad y el orden. Para establecer la paz y desterrar la “guerra de todos contra todos” es preciso la sumisión a un poder soberano. ... Al garantizar la paz y el orden en el interior y la defensa frente al exterior, el Estado tiene que procurar también cierta convivencia equitativa y cierto desarrollo de todos los pueblos que lo componen, pero no puede suplir la conciencia de pertenencia personal y de identidad común que corresponden a la nación”.⁹

El concepto de pueblo, Luis Villoro, citando a A. Citescu, las Naciones Unidas toman en cuenta al menos dos características propias para aplicar el concepto de “pueblo” a una entidad colectiva: poseer “una identidad evidente y características propias” y además “una relación con un territorio, aún si el pueblo en cuestión hubiera sido expulsado injustamente de él y reemplazado por otra población”.¹⁰

El Estado nación moderno logra su consolidación definitiva con las revoluciones democráticas de los siglos XVIII y XIX. La soberanía no se adjudica ya a una persona o a un grupo, sino a la totalidad de los ciudadanos que componen una “nación”

La nación no se concibe separada del Estado soberano ni éste de aquella. Siguiendo el contractualismo en boga, el

⁸ CHACÓN, Hernández, David. Op. Cit. Pág.112.

⁹ Cf. VILLORO, Luis. Estado plural, pluralidad de culturas. Ed. Paidós-UNAM. México. 2006. Pág.18.

¹⁰ VILLORO, Luis. Op. Cit. Pág.20.

Estado-nación es concebido como la asociación de individuos que se unen libremente por contrato. La sociedad no es vista ya como la compleja red de grupos disímboles, asociaciones, culturas diversas, que han ido desarrollándose a lo largo de la historia, sino como una suma de individuos que convienen en hacer suya una voluntad general. solo así se pasará de una asociación impuesta por una necesidad histórica, a otra basada en la libertad de los asociados.

La expresión de la voluntad es la ley que rige a todos sin distinciones. Ante la ley todos los individuos se uniforman. Nadie tiene derecho a ser diferente. El nuevo Estado establece la homogeneidad en una sociedad heterogénea. Descansa en dos principios: está conformado por individuos iguales entre sí, sometidos a una regulación homogénea. El Estado-Nación, consagrado por las revoluciones modernas, no reconoce comunidades históricas previamente existentes, parte desde cero, del “estado de naturaleza” y constituye una nueva realidad política.¹¹

Se puede afirmar que aquí está la parte medular del presente trabajo para desarrollar la idea de la invisibilidad de los pueblos originarios en América Latina y el Caribe. Que parte desde el periodo colonial hasta finales del siglo xx.

En la última década del siglo pasado, logran estos pueblos que sus demandas formen parte de la agenda internacional y de los gobiernos de nuestros países, lo que quedó reflejado en normas constitucionales y la adopción de tres documentos internacionales: El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, las Declaraciones de Naciones Unidas (2007) y la de la Organización de Estados Americanos (2006).

¹¹ VILLORO, Luis. Op. Cit. Pág.25.

En la América hispana escribe Luis Villoro, la conciencia de las nuevas naciones no aparecen en los pueblos indígenas, apegados a sus culturas tradicionales; tampoco en los inmigrantes españoles, ligados a la metrópoli; solo puede surgir en un grupo que se siente desligado de todo vínculo comunitario; ya no puede reconocerse en la lejana España, pero tampoco pertenece a las comunidades indias y mestizas locales. Es una parte del grupo “criollo”, sobre todo la clase media “letrada” ella se encuentra sin asidero real en la sociedad, sin pertenecer a una ni a otra comunidad, ni a los pueblos locales ni a la metrópoli, imagina una asociación que le conceda plena pertenencia: una nueva nación.

Los criollos son: por otra parte, depositarios de una forma de vida y de cultura distinta, tanto de la cultura metropolitana como de la indígena, que ha ido forjándose poco a poco en los siglos anteriores. “la nueva nación tendrá una nueva forma política en que pueda expresarse. Una vez fraguada, se impondrá a todas las comunidades anteriores, al acogerlas en un nuevo Estado”.¹²

Los Estados modernos se fundaron bajo la idea de un poder soberano, único, una sociedad homogénea, compuesta de individuos sometidos a un solo régimen jurídico y por lo mismo con iguales derechos para todos. El ideal que dio sustento a este modelo de Estado es que surgían de una unión de ciudadanos que se ligaban voluntariamente a un convenio político, en donde todos cedían parte de su libertad a favor del Estado que se formaba”.¹³

América Latina, México incluido, no escaparon a estos modelos, “el Estado mono étnico”, los Estados que se

¹² VILLORO, Luis. Op. Cit. Pág. 32.

¹³ Cf. LÓPEZ, Bárcenas, Francisco. Autonomía y Derechos Humanos en México. Ed. Coyoacán-UNAM. México. 2005. Pág. 38.

formaron después de las guerras de independencia se fundaron respetando las divisiones administrativas coloniales, o la que los criollos marcaron de acuerdo con sus particulares intereses, pero sin tomar en cuenta las ubicaciones de los pueblos indígenas, descendientes de los habitantes originarios de estas tierras”.¹⁴

El Estado-nación, es resultado del dominio político de ese grupo sobre los demás. El espacio que ofrece para la realización de una nueva comunidad cultural, es también el que permite la dominación de un grupo hegemónico mediante el monopolio de la violencia. Para ejercer el poder; precisa unidad. El Estado nuevo debe ser la expresión de la voluntad concertada de todos los ciudadanos, por lo tanto; todos deben de convenir en una voluntad común. Esta debe expresarse en una sola ley, un solo marco cultural y una sola estructura de poder. Cuando el poder supremo ya no reside en una sola persona, sino en todo el pueblo, la nación debe confundirse con el Estado”.¹⁵

Se sustituyen así las comunidades vividas con otra inventada. La comunidad que se puede ver y tocar deja su lugar a la que se proyecta. Esta es el nuevo Estado-nación. Se trata de una asociación, de un nuevo género. No nos encontramos con ella; hay que crearla. Por una parte, es menester forjar una nueva identidad colectiva, distinta a la de las etnias y pueblos históricos, en la que puedan reconocerse todos los miembros del nuevo Estado; reinventar para ello el pasado y figurar un proyecto para el futuro.¹⁶

¹⁴ LÓPEZ, Bárcenas, Francisco. Op. Cit. Pág. 39.

¹⁵ VILLORO, Luis. Op. Cit. Pág. 34.

¹⁶ VILLORO, Luis. Op. Cit. Pág. 37.

III.- Los artífices del Estado-Nación en nuestra América Latina y el Caribe aplicaron el principio “tabla raza” con el pasado en relación a los pueblos originarios

En este apartado la idea central es examinar el proceso de la conformación del Estado monoétnico a través del constitucionalismo liberal, herencia del viejo continente europeo.

Todos somos iguales ante la ley, esta es general, concibiendo al Estado como producto del contrato social de Rousseau, desconociendo desde luego, un principio fundamental para los pueblos originarios, reivindicándolo estos, siglos más tarde y es el referente a la historicidad. Ellos ya estaban antes de que los criollos calcaran del viejo continente, su organización socio-política jurídica. (la historicidad, entendida como la presencia de los pueblos originarios antes de conformarse el ente estatal, diferencia que fue tomada en parte para facilitar el sometimiento al poder colonizador.¹⁷

Los primeros contactos entre europeos y autóctonos, se desarrollaron de diferentes maneras. Algunos de ellos estuvieron inspirados en la fuerza bruta. El destino de decenas de millones de los primeros habitantes de Latinoamérica y del Caribe como de sus descendientes, estuvo así, sellado durante 400 años.

Los españoles y portugueses no concibieron una política de Tratados o Acuerdos respecto a los pueblos originarios

¹⁷ Véase. Reyes, Salinas Medardo. “Reconocimiento de Derechos Colectivos de los Pueblos Originarios en América Latina y el Caribe: avances y retrocesos. En Violencias Sistémicas: Los Derechos Humanos en México, América Latina y el Caribe (Medardo Reyes Salinas y Enrique González Ruiz, (Coordinadores).

de nuestra América, al contrario de Inglaterra y otras potencias colonialistas que implementaron en el proceso de colonización una serie de Tratados, reconociéndoles poder soberano a los pueblos conquistados, que con el transcurso del tiempo ignoraron con argucias jurídicas nacionales e internacionales.

Para poder sacar del ámbito internacional las cuestiones que en el origen estaban dentro de la esfera de aplicación internacional y, para poder justificar que esas cuestiones eran únicamente de la competencia de la legislación interna y de sus tribunales nacionales no indígenas, los Estados se vieron obligados a aportar la prueba irrefutable de que “los pueblos indígenas en cuestión habían renunciado por voluntad propia a los atributos de soberanía”¹⁸

En cuanto a España y Portugal, la historia muestra que esas dos potencias elaboraban sus respectivas políticas coloniales sobre la base de las bulas papales, que durante la primera fase del “descubrimiento de América”, marcaron y reglamentaron las diferencias entre estas dos potencias coloniales en relación con los asuntos del nuevo mundo.

España y Portugal no percibieron interés alguno o necesidad en concluir tratados con las naciones indígenas, ni para facilitarles la colonización, ni para legitimarles sus conquistas ante las otras potencias europeas”¹⁹

Hay que hacer notar que el sistema judicial contribuyó de manera eficaz a este proceso de la empresa colonial de dominación. Los juristas con sus elaboraciones conceptuales, unas leyes internas aplicándose imperativamente tanto

¹⁸ Cf. GÓMEZ, del Prado. José Luis. Pueblos Indígenas. Normas Internacionales y marcos nacionales. Ed. Universidad de Deusto. Instituto de Derechos Humanos. Bilbao. 2002. Pág. 55.

¹⁹ Cf. GÓMEZ, del Prado. José Luis. Op. Cit. Pág. 54.

en la metrópoli como en las colonias, una maquinaria judicial sometida por la fuerza armada y unos tribunales internacionales también parciales decidiendo en virtud del derecho internacional en vigor, constituyeron los elementos que permitieron validar el pillaje organizado, perpetrado a lo largo de la aventura colonial”.²⁰

Cabe señalar que toda la maquinaria estatal respondía a la lógica de la empresa colonial, así como el llamado Derecho de gentes, Derecho internacional de los pueblos civilizados, estaban al servicio de dichas potencias y, no es de extrañar que con esos formulismos jurídicos se hayan desconocido los derechos de los pueblos originarios de nuestra América Latina y del Caribe, así como de otros pueblos de Asia y África.

Referente a los efectos nefastos de las políticas de asimilación, que diezmaron en gran manera esas poblaciones en todo el mundo, es necesario mencionar que se ha privado a los pueblos originarios de tres o cuatro atributos esenciales que constituían su Estatuto de naciones soberanas: (I) su territorio, (II) una capacidad reconocida de concluir acuerdos internacionales; y (III) sus formas particulares de gobierno.”²¹

IV. La Invisibilidad de los pueblos originarios en el marco normativo de América Latina y el Caribe

Sin tomar en cuenta la resistencia de estos pueblos, a la llegada del europeo “civilizador”, desde ese momento se

²⁰ GÓMEZ, del Prado. José Luis. Op. Cit. Pág. 55.??

²¹ GÓMEZ, del Prado. José Luis. Op. Cit. Pág. 57.

LA NECESARIA VISIBILIDAD DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS

empieza a construir un discurso, racista, considerándolo como salvaje por portar elementos raciales, culturales y jurídicos, contrarios a la visión occidental.

La clase política gobernante de nuestra América Latina y el Caribe plantearon en su momento que los pueblos originarios eran reminiscencias de un pasado y que por lo tanto estaban condenados a desaparecer y, ellos los oligarcas en alianza con el capital extranjero eran los portadores de la modernidad, estaban obligados a “incorporarlos” al desarrollo.

Lo anterior significó un etnocidio en el siglo XIX y XX, esta tendencia se abandonó a inicios de los 90s del siglo pasado en teoría; pero en la práctica sigue materializándose a través de políticas públicas que consideran a los pueblos originarios sujetos de ser tutelados por el Estado.²²

El reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos originarios, se logra solamente después de la irrupción de estos pueblos a la palestra internacional, como resultado de sus luchas a nivel nacional e internacional, al aprobarse el Convenio 169 de la OIT. Un referente obligado para la defensa de sus derechos largamente negados por la clase política que ha detentado el poder desde el surgimiento de nuestros Estados, hasta nuestros días.

Es necesaria la visibilidad de los pueblos originarios en nuestras sociedades multiculturales. Este proceso no ha sido fácil; Cuando se hace referencia a los pueblos originarios como sujetos de derechos, pareciera que ellos son de reciente aparición, porque sus demandas durante mucho tiempo fueron canalizadas por medio del partido político gobernante o se subsumieron en otras formas organizativas que, por

²² Véase Convenio 157, de la OIT.

la orientación asistencial de las instituciones del Estado nacional, no implicaron que se evidenciara la identidad de estos.²³

Muestra de lo anterior es el convenio 107 de la organización del trabajo, que su idea fundamental se centró en incorporar al indio a la vida económica, política y social, con los resultados ya conocidos, ignorando sus territorios, sus lenguas, sus culturas y su organización social, así como también su derecho a la autodeterminación.

Este proceso de acuerdo a José Joaquín Flores y Alfredo Bahena Méndez “produjo una cortina de humo que desdibujó la especificidad de ser indio o afro mexicano, en el caso de México, ante los ojos de una población y un ejército de funcionarios que históricamente solo se interesaron en lo indio para referirse al pasado o que, cuando se toparon con los indios actuales, los vieron con los ojos del indigenismo de incorporación o con los de un racismo alimentado por la mestizofilia nacionalista, en la que se basaba la explicación de la identidad nacional de cuya fuente se nutrieron las ideas de los gobiernos locales”.²⁴

“El surgimiento de un sujeto indio o afro mexicano, cuyas características emanan de un proceso organizativo, basado en la convergencia de identidades culturales con profundas raíces en la historia, pero además; con demandas autonómicas, propias de una generación de derechos humanos, en donde el

²³ Véase. FLORES, Félix José Joaquín y MENDEZ, Bahena Alfredo. Las luchas Indias, sus Intelectuales y la Universidad Intercultural de los Pueblos del Sur (México). En OSAL. Observatorio Social de América Latina. Año VIII Número 23, Abril del 2008. Ed. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina. Pág.206.

²⁴ FLORES, Félix José Joaquín y MENDEZ, Bahena Alfredo. Op. Cit. Pág. 206.

reconocimiento de la diversidad de colectividades es el eje de la convivencia en sociedad - viene a poner en cuestionamiento la definición liberal de Estado y de democracia”.²⁵

Conclusión

En nuestra opinión esa visibilidad de los pueblos originarios de América Latina y el Caribe inicia a partir de los años 90s del siglo pasado, con la aprobación del Convenio 169, Declaración de Naciones Unidas de los pueblos indígenas, la Declaración de la Organización de los Estados Americanos, así como también a través de sus luchas a nivel local, regional, nacional e internacional, reflejándose en las reformas constitucionales de estos países: México, Colombia, Perú, Panamá, Bolivia, Ecuador y Brasil. Consideramos que esas reformas constitucionales son insuficientes para lograr la visibilidad plena de los pueblos originarios, debido a que aparece el reconocimiento en forma difusa y dispersa en una serie de normas constitucionales difíciles de ejercitarse en caso de violación de las mismas.

Los gobiernos que han adoptado esa serie de mecanismos internacionales no han demostrado esa voluntad política, materializándose en acciones concretas que signifiquen nuevas relaciones con los pueblos originarios, al contrario sus acciones en muchos de los casos reflejan un retroceso en el reconocimiento de esos derechos colectivos; si tomamos en cuenta las concesiones otorgadas a empresas transnacionales para la explotación de recursos hídricos, petróleo, minerales y bosques, que se encuentran en los territorios de estos

²⁵ FLORES, Félix José Joaquín y MENDEZ, Bahena Alfredo. Op. Cit. Pág. 206.

pueblos, violentando de esa manera, la normatividad nacional e internacional pues no han sido consultados para que ejerzan ese derecho a decidir a través de un ejercicio libre e informado sobre el destino de esos recursos.

La respuesta de los pueblos originarios ante esa negativa de la clase gobernante para la reconstitución del Estado plural, democrático e incluyente, ponen énfasis en la recomposición del uso y disfrute de los bienes que se encuentran en los territorios donde habitan: tierra, bosques, agua, minerales, entre otros.

Lo anterior ha sido expresado en la demanda de autonomía y autodeterminación territorial, amparada legalmente en el Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, la experiencia les ha demostrado que mientras no se cuente con un Estatuto autonómico, ese conjunto de derechos colectivos difícilmente habrán de materializarse en economías como las nuestras, subordinadas al capital financiero internacional, ávidos de transformar las riquezas naturales de los pueblos originarios como: gas, agua, bosques, petróleo y minerales, en mercancías para saciar el consumismo de las economías centrales.

VI.- Bibliografía

Hernandez Natalio. “La Multiculturalidad y las lenguas indígenas”. En México Indígena. Nueva Época, Núm. 1, agosto de 2002. México.

Lopez y Rivas Gilberto. El Ecocidio del Siglo XXI. Cosmovisiones, Premisas, Impactos y Alternativas. Camilo Valqui Cachi, José Gilberto Garza Grimaldo, Ángel Ascencio Romero, Jaime Salazar Adame y Medardo

LA NECESARIA VISIBILIDAD DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS

- Reyes Salinas (Coordinadores), Eds. EON, UAGro, Inter-Cambio Social, A.C. y Centeotl A.C., México. 2014.
- Violencias sistémicas; los derechos humanos en América Latina y el Caribe. (Medardo Reyes Salinas y Enrique González Ruiz coordinadores) Ed. EON-UAGro. México.2012.
- Chacón, Hernández. David. Democracia, Nación y Autonomía Étnica. El derecho fundamental de los pueblos indígenas. Ed. Porrúa. México. 2009.
- Villoro, Luis. Estado plural, pluralidad de culturas. Ed. Paidós-UNAM. México. 2006.
- López, Bárcenas, Francisco. Autonomía y Derechos Humanos en México. Ed. Coyoacán-UNAM. México. 2005.
- Gómez, del Prado. José Luis. Pueblos Indígenas. Normas Internacionales y marcos nacionales. Ed. Universidad de Deusto. Instituto de Derechos Humanos. Bilbao. 2002.
- Convenio 157, de la OIT.
- Flores, Félix José Joaquín y MENDEZ, Bahena Alfredo. Las luchas Indias, sus Intelectuales y la Universidad Intercultural de los Pueblos del Sur (México). En OSAL. Observatorio Social de América Latina. Año VIII Número 23, Abril del 2008. Ed. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina.

La Legislación pro Ambiental frente a los Procesos de Integración a la Unión Europea: aceptación y conflicto

*Américo Saldívar Valdez**
*Salvador Vázquez Vallejo***

El derecho, por mínimo que sea, debe prevalecer sobre la conveniencia, por grande que parezca.

RAFAEL URIBE

Los prolegómenos

En nuestros días, cuando ni el Estado ni el mercado son capaces de cuidar de manera eficiente los bienes naturales, los servicios públicos y la libre difusión del

* Dr. en Ciencias Sociales por El Colegio de México (1979). Profesor – Investigador, Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM. Líneas de investigación: Economía de los Recursos Naturales y Desarrollos Sustentable; Política y Gestión ambiental; Pago por Servicios Ambientales; Cambio Climático.

** Profesor investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, BUAP. Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Profesor de carrera adscrito a la licenciatura en Relaciones Internacionales.

conocimiento, asistimos a una verdadera crisis ecológico-ambiental. La gobernanza de los bienes comunes y su orientación hacia una nueva cultura ambiental socialmente aceptada constituye una de las claves para superar dicha crisis. En este trabajo se analiza la importancia que tienen los arreglos institucionales, reglamentos, regulaciones y normas legales, así como su aceptación por parte de la sociedad y de los nuevos Estados miembros para establecer límites en el uso y explotación de los recursos naturales y los bienes comunes.

La reunión cumbre de la COP 21 celebrada en París entre noviembre y diciembre del 2015 para renovar el Protocolo de Kioto (PK) sobre el cambio climático y sus flacos resultados, constituye una muestra palpable de la urgencia e importancia que tienen los arreglos institucionales multilaterales a efecto de fincar responsabilidades en la tarea de acotar y reducir los efectos del terrible flagelo climático que afecta a la humanidad entera. Hoy por hoy el cambio climático y el aumento de la temperatura del planeta por debajo de los dos grados centígrados constituyen sin duda el principal problema que enfrenta el planeta.¹³

En términos generales la Unión Europea ha adoptado una posición firme en el tema de los cumplimientos de los acuerdos de las partes para cumplir con el principio de responsabilidad común pero diferenciada, establecidos por el PK ya con carácter obligatorio y vinculante para los países del Anexo 1 a partir de 2005. Sin embargo, para el caso particular que nos ocupa y preocupa, debemos señalar que la mayoría de los países adheridos a la UE a partir de 2004 han mostrado

¹ El Banco Mundial aseveró en un estudio que “Climate change will put another 100 million people into poverty in 15 years if developed countries don’t reduce their carbon emissions, and mass migrations and disease risk will result”.

reticencias en el cumplimiento de las metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Además del ejemplo anterior, en este ensayo queremos abundar más para mostrar las dificultades no sólo de incorporación a la comunidad europea, sino también en los procesos de adopción y homologación a regulaciones y directivas concernientes a los temas ecológico-ambientales. Para ello tomamos como referencia el proceso de adhesión a la Unión Europea (UE) de la mayoría de los países pertenecientes al ex bloque socialista² de Europa Centro-Oriental que culmina en 2004³, deteniéndonos en el análisis de los temas de la legislación en materia de protección ambiental ya aplicados en la propia Comunidad Europea y que estos países deben asumir y poner en práctica⁴. Esta transición que se inicia a partir de la solicitud de adhesión en 1994 se prolonga durante una década, tiempo en el cual se lleva a cabo un intenso y nada fácil proceso de convergencia-armonización, adaptación y encuentro con los requerimientos de la legislación europea en materia ambiental. Como lo señala Kruzikova (2004), durante dicho período se contribuyó a reforzar la implementación práctica y a mejorar

² Para una revisión más exhaustiva de las causas del colapso del llamado socialismo real ver: Saldívar (1991).

³ El año 2008 son aceptados como candidatos a ingresar Croacia y Bosnia-Herzegovina.

⁴ Este ensayo forma parte de un estudio más amplio donde se analizan las diferencias en el establecimiento de Pactos de Adhesión tipo Unión Europea en comparación con los Tratados de Libre Comercio (TLC); el que se firma con México, Chile, Colombia y Perú, o el más reciente el Acuerdo de Asociación Transpacífico (ATP) los cuales virtualmente consistieron en un Fast Track o acuerdo de cúpulas gubernamentales, sobre todo en nuestro país.

la normatividad ambiental preexistente, y generalmente más rezagada, en los países del ex bloque socialista.

Dentro de ese contexto podemos señalar que el viejo continente constituye uno de los antecedentes quizás más estructurados en políticas orientadas a corregir los daños ecológicos derivados del crecimiento económico. Desde los Tratados de Roma (1957) que crearon el mercado común europeo se ha dado un avance formidable en el desarrollo de la regulación ambiental. A partir de esa fecha se empieza a conformar una extensa legislación y normatividad que se aplican hoy en campos como calidad del aire y agua, residuos sólidos peligrosos, conservación de la biodiversidad, cambio climático, etc., pasando desde un ítem que había en 1967 a más de 50 para el año dos mil (Zito, 2000).

También en la creación de impuestos ecológicos la UE ha sido pionera. De hecho la preocupación por el tema del medio ambiente y la ecología se inicia con la aplicación de impuestos al carbón (1967), pasando por directivas sobre calidad del aire, la contaminación atmosférica y la disposición de residuos tóxicos peligrosos vía incineración segura y avanzada, hasta la directiva del agua del año 2000 (Directiva marco sobre el agua, 2000), una de las últimas. Existe una miríada de actas regulatorias y declaraciones de evaluación, donde sin duda un lugar prominente lo ocupa la guía de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), mismas que han trascendido las fronteras de la UE colocándose como un ejemplo a seguir para nuestros países tanto en materia de tasas impositivas, como de planeación y regulación ambiental y, sobre todo de cumplimiento y aplicación (Schmidt, Joao & Albrecht, 2005).

Desde principios de este siglo el Consejo Europeo estableció que uno de los objetivos estratégicos era convertir para el 2010 a la UE en una comunidad basada en el conocimiento y la competencia más dinámica del orbe, “para

lo cual la UE debe comprometerse de manera más activa en el desarrollo económico, social y ambiental. Para lograr esto último es necesario introducir los principios de sostenibilidad tanto en la producción y el consumo como en la conservación de los recursos naturales y su manejo sostenible” (traducción propia de Zito, 2000).

Para ello se estableció el Sistema de Gestión Ambiental (EMS por sus siglas en inglés) como un mecanismo y herramienta idónea para ordenar los aspectos relacionados con el medio ambiente. Posteriormente, entre 1993 y 1995 se aprueba y entra en vigor el mecanismo de regulación ampliado denominado EMAS (Sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales). Ello obligaba a todos los estados miembros a organizar la infraestructura administrativa necesaria para poder registrar y aplicar dicho instrumento. Se establece puntualmente que los requisitos para su registro eran: 1) la implementación del EMAS y 2) regulación y publicación de los desempeños ambientales, debiendo ser ambos verificados y aprobados por auditores independientes (Reglamento (CE) 761/2001).

El Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Medioambiental (EMAS) es un instrumento de gestión para empresas y otros organismos utilizado para evaluar el respeto del Medio Ambiente de las actividades empresariales y mejorar la prestación de los mismos desde esa perspectiva. Su propósito es el de reconocer y recompensar a aquellas organizaciones que vayan más allá de la adaptabilidad mínima legalmente exigida y que continuamente la mejoren. Además, se exige que las organizaciones que participen en el Sistema elaboren regularmente un informe público en el que orienten sobre sus actividades desde una perspectiva medioambiental.

Este sistema de participación voluntaria, disponible para las empresas desde 1995, se abrió en 2001 a otros sectores

económicos, incluyendo el sector público, y se extiende a países de la UE y del Espacio Económico Europeo. La principal ventaja del Sistema EMAS es que reporta beneficios evidentes a las empresas y organismos, puesto que cada vez existe una mayor preocupación por consumir productos y servicios que no perjudiquen al Medio Ambiente, y el formar parte de este Sistema implica que se es capaz de llevar a cabo operaciones sostenibles (*Delegación de la Federación de Municipios de Madrid en Bruselas, s.f.*)

Creación de la Política Ambiental

Importa ahora detenerse en las directivas relacionadas con nuestros temas y puntos de interés y explicar desde el análisis de las instituciones el complejo y difícil proceso de toma de decisiones comunitarias que se efectúa considerando las presiones internas y externas, así como de la propia realidad social, económica y política de todos y cada uno de los países miembros de la UE, en particular los de reciente incorporación.

Como hemos señalado, las políticas comunitarias representan una muy robusta estructura y edificio jurídico-institucional para aplicar los procedimientos legales según objetivos predeterminados en los tratados y acuerdos. Dentro de este contexto debemos subrayar que la política ambiental constituye uno de los ámbitos de actuación de la Comunidad Europea más exitoso. Sin embargo, los países centro-oriente-europeos constituye también una área con el porcentaje más elevado de incumplimiento de legislación comunitaria.

Existen 5 tipos principales de legislación comunitaria:

1. Regulaciones
2. Directivas o normas

3. Decisiones
4. Recomendaciones, y
5. Opiniones

Las primeras son de aplicación y observancia general para todos los países miembros siguiendo las reglas y principios del *acquis communautaire*. De acuerdo con el Artículo 249 del Tratado de la Unión Europea (1992) éstas deben ser publicadas en el *Diario Oficial de la UE*. Por otra parte las normas o directivas no son de aplicación general y automática para todos los miembros sino que pueden estar dirigidas a uno o varios países, de acuerdo a su nivel de integración, de desarrollo y de competencias, dejando a su criterio los medios más idóneos para cumplir sus objetivos. Cosa similar ocurre con las decisiones y las recomendaciones, que no necesariamente tienen carácter vinculante.

A su vez, los procedimientos de legislación contienen 4 modalidades o procesos (Argiros. & Zervoyianni, 2006):

- De consulta
- De cooperación
- De co-decisión y
- De aceptación

Dentro de los procesos de europeización se afirma que la política ambiental podría ser considerada como uno de los campos más estudiados dentro de los impactos internos o domésticos de la UE, si bien vale destacar que la PA constituye sólo uno de los más de 30 campos de acción y políticas. De este modo, la europeización es definida como la respuesta nacional a la integración europea o, mejor, como la adaptación nacional a las políticas de la UE (Haverland, 2003).

De acuerdo con el *acquis communautaire*, el marco legal común para toda la UE, se debe aceptar el acervo comunitario en su conjunto. Este marco legal mandata que los nuevos países miembros deben implementar la legislación ambiental existente en Europa, aplicar la estrategia de desarrollo, la producción y consumo más sustentables, prepararse para el comercio de emisiones de carbono a partir del 2012, así como frenar la pérdida de biodiversidad.

El Programa de Medio Ambiente (PMA) aparece en el Acta Única Europea (1986) cuando se le otorga a la Comisión Europea competencias que fueron entendidas como políticas por el Tratado de la Unión Europea (1992). Quizás uno de los principios políticos básicos definidos en el PMA establece que el contaminador debe pagar por los daños y los costos de reparación del ambiente, reconociendo que la prevención de daños ambientales es preferible a las acciones de remediación. Establece asimismo que todos los actos de la Comisión en todas las políticas deben tomar en consideración el MA en la contabilidad nacional⁵. EL Tratado de la Unión Europea también fortaleció el principio de precaución y la necesidad de que la política ambiental considere la diversidad económica regional (Phinnemore & McGowan, 2002, 138).

Podemos así observar que en la Unión Europea a la política ambiental se le concede alta importancia, dentro de los parámetros y límites que imponen el mercado y el modelo económico capitalista, pero dependiendo también de la presión y urgencia de los movimientos ecologistas. Ello explica por qué ya para mediados de los 90' se habían

⁵ Como lo establece la ONU, la contabilidad ambiental o cuentas satélites buscan generar y proveer información con la mayor eficiencia y confiabilidad sobre el impacto ambiental, vinculado a las principales variables económicas de cada país.

emitido y adoptado más de 300 directrices o regulaciones para el medioambiente. A partir de entonces ha disminuido el número de las mismas, reflejando la sensibilidad y controversias que rodean a la política ambiental así como los elevados costos de su implementación, mismos que impactan a los gobiernos municipales y a los centrales, así como a los inversionistas privados. La tasa promedio anual de aprobación de las leyes ambientales más importantes fue de 8 entre 1970 y 1990. Después se concentró en reformas y adiciones de la legislación existente más que en la creación de nuevas leyes (Haverland, 2003, 205).

Exigencias y normativas ambientales para los nuevos países miembros de la UE

En el Libro Blanco (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995, 3 de mayo) se menciona sobre la estrategia de preadhesión de los países asociados de Europa central y oriental, adoptada por el Consejo Europeo de Essen en diciembre de 1994. Su objetivo era ofrecer una guía para apoyar a dichos países a prepararse para las exigencias del mercado interior de la Unión Europea y su inminente asociación. Se enfatiza ahí la importancia de distinguir entre la adecuación al mercado interior y la adhesión a la Unión, que incluirá aceptar el acervo comunitario en su conjunto, el *acquis communautaire*.

De tal suerte, durante las negociaciones para el acceso formal, deberían cubrirse muchas lagunas legislativas e identificar limitaciones y debilidades que debían ser rectificadas y corregidas gradualmente. Importa subrayar que en las negociaciones de todos estos países entre 1994 y el 2004, el capítulo medio ambiental fue una parte sustantiva

del propio proceso, fue el más extenso y enfrentó dificultades mayores.

Al uniformar y homologar la legislación ambiental para los nuevos países adherentes, la UE buscaba, entre otros, dos objetivos primordiales:

1. Mejorar e impulsar la gestión y protección ambiental en los nuevos países miembros, y que, al menos en teoría, no deberían predominar los intereses económicos sobre los ambientales, y
2. Evitar ventajas comparativas y competitivas en el comercio e inversiones, a través de legislaciones ambientales más laxas y permisivas.

Durante el período de preparación previo a la adhesión, los países candidatos deberían ajustar todos sus sistemas legales e implementar, con sólo un corto período de gracia, todas las directivas, regulaciones y demás exigencias del *acquis*.

Una década antes de la adhesión formal y definitiva ya la Comisión Europea señalaba los rezagos que en materia de legislación ambiental enfrentaban los futuros miembros de la UE: “El panorama general de la legislación en materia de medio ambiente es muy desigual, y los países asociados son muy conscientes del probable coste que supondrá elevar sus niveles de protección a los vigentes ya en la Comunidad. No obstante, en algunos casos –como en algunos productos y temas específicos–, se ha realizado un avance relativamente importante en la preparación de la nueva legislación” (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995, 26).

Por ello se establecieron plataformas de apoyo como el *PHARE* (Programa PHARE, 2007, 12 de febrero), un programa de asistencia de pre adhesión financiado por la Comunidad Europea para auxiliar a los países candidatos a

incorporarse a la misma, y orientado al desarrollo de planes maestros, estudios de factibilidad, educación y entrenamiento de tipo legal y administrativo (Moldan & Hak, 2011, 3826).

En el año 2000 la Comisión edita un segundo Libro Blanco donde se menciona específicamente la nueva responsabilidad ambiental de los países miembros (Comisión de las Comunidades Europeas, 2000, 9 de febrero). A todas estas exigencias habría que agregar el hecho que buena parte de los países candidatos a incorporarse a la UE estaban también en proceso de conformar su nueva estatalidad, por ejemplo los tres países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Bosnia-Herzegovina y Croacia.

Dentro de todo este complejo proceso y andamiaje legal-institucional, la PA es un elemento sensible aunque moderado en términos de su solución que se deja en manos de tecnócratas y expertos de la Comisión, porque la problemática trasciende las fronteras de los países e intervienen actores como ONGs, grupos industriales y del sector gubernamental que deben aplicar las políticas. De acuerdo con consultas de opinión del Eurobarómetro la mayoría de los ciudadanos piensan que se deben centralizar las decisiones para que los problemas ambientales sean resueltos a nivel de la Unión más que a nivel local o nacional-estatal⁶.

Con todo podemos subrayar que, a diferencia de los Tratados de Libre Comercio suscritos en América Latina a lo largo de las dos últimas décadas, en Europa no se deja nada a la improvisación, mucho menos las cuestiones relativas a la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Así, desde los Tratados de Maastricht (Tratado de la Unión Europea, 1992) y de Ámsterdam (1997), ya se hacía mucho

⁶ Ver la liga que aparece en las Referencias para consultar todos los sondeos de opinión de 1973 en adelante.

énfasis en la base legal de la PA, donde el objetivo general era el Desarrollo Sustentable, enfatizando en los principios precautorios y de subsidiariedad, sujetos a procedimientos de codecisión y cogestión.

En este orden de ideas, surge el Programa de Medio Ambiente (PMA) de las Comunidades Europeas, aprobado en 1973. El aún vigente PMA fue propuesto por la Comisión Europea en enero de 2001 bajo el título “Medio ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos”, constituyendo una parte integral de la política ambiental⁷.

La política ambiental pertenece al grupo de políticas o sectores donde las competencias formales están igualmente distribuidas entre los estados miembros de la UE. Otros ejemplos de grupos de políticas que incluyen competencias son la salud y la protección en el lugar de trabajo. La PA de la UE es un ejemplo de integración más positiva que negativa ya que refleja un modelo que propicia el dismantelar las barreras nacionales al comercio u obstáculos a la competencia (Haverland, 2003, 206). La europeización de la PA nacional o doméstica sigue mecanismos verticales de coerción más que los mecanismos horizontales de mimetismo, encuadramiento o presión normativa. Ello sin duda va a otorgar una ventaja adicional al combinar el principio de responsabilidad ciudadana con el de comando y control, así como de trabajar y actuar de acuerdo a reglas preestablecidas.

Al conceder y aceptar por la mayoría que la legislación europea es superior a la nacional se fortalece la legitimidad de la coerción. De esta forma la Corte Europea de Justicia establece que las directrices europeas deben ser acatadas y que un estado miembro debe ser llamado a rendir cuentas si

⁷ En noviembre de 2012 la CE propuso el séptimo PMA bajo el título “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta.”

falla en la aplicación de las mismas o un individuo es afectado debido a su aplicación incorrecta. Si bien el mecanismo de coerción predomina, también están presentes la política de persuasión y el aprendizaje de buenas políticas (Haverland, 2003, 206).

Puede ocurrir y ocurre que haya presiones de parte de algunos países para la no implementación y acatamiento de directivas. De hecho, países como Francia, Gran Bretaña y España han presionado en ese sentido. En tales casos la opinión pública puede apoyar para la adaptación y el cumplimiento de la regulación ambiental. También sucede que grupos de presión internos se opongan a las nuevas directivas reclamando al gobierno su no cumplimiento o aceptación (no “compliance”). Es decir, se trata de situaciones donde las externalidades negativas no son internalizadas por el productor y mucho menos por el consumidor, violentando el principio de “el que contamina paga”.

Haverland (2003, 215-216) identifica cuatro factores o conceptos que explican el grado de impacto de las políticas de la UE en las políticas nacionales de los países miembros:

- Presiones derivadas de la adaptación/inadaptación
- Voluntad de los gobiernos para la implementación
- Movilización interna en favor de los requerimientos de la UE
- Posibilidad de veto, controlado por grupos pro UE

Importa señalar que el Tratado de Niza (2000) emite la Carta de los Derechos Fundamentales donde se incluye la Política ambiental que obliga a las instituciones europeas a integrar las exigencias ambientales en todas las políticas comunitarias (transversalidad), si bien dicho instrumento no tiene carácter vinculante.

Por su parte las normas o directivas de la UE dejan en manos de los Estados miembros la elección de los medios más adecuados para cumplir sus objetivos. También la ejecución del derecho comunitario y la financiación de la PA son de la competencia de los estados miembros.

La PA es un campo relativamente joven de políticas públicas y regulación, y un campo propicio para la innovación y el mejoramiento de las estructuras de manejo, gestión y control. Ello es aún más cierto para el caso de los países del ex bloque socialista que debían asumir en su integralidad las políticas ambientalmente orientadas.

Al regular la efectiva localización y disposición de bienes y actividades, más que su distribución, los actores privados y públicos tienen incentivos y motivaciones para hacer modificaciones que mejoren la eficiencia de la localización, buscando situaciones de beneficio mutuo (*win-win situations*). En este sentido los procesos de discusión, notificación y aprendizaje en la UE son considerablemente ricos y fructíferos.

Con todo, existen seis campos donde se muestra la diversidad y privilegian las acciones de la política y gestión ambiental para atacar su problemática⁸: cambio climático y contaminación atmosférica, agua, ruido, productos químicos (desde 1967), disposición y manejo de residuos sólidos,

⁸ Se trata de 6 directivas ambientales y una Regulación del Consejo. En orden cronológico de implementación: agua potable (80/788/EEC); contaminación del aire por plantas industriales (84/337/EEC); desempeño de impacto ambiental (85/337/EEC); plantas grandes de combustión (90/313/EEC); regulación de manejo ambiental y auditoría de sistemas, EMAS (Reglamento (CE) 761/2001); empaquetamiento y desperdicios por empaque (94/62/EEC).

preservación y conservación de la vida silvestre. A estos campos se le agrega el ya mencionado EMAS.

El control de sustancias químicas se endureció a partir del accidente de Seveso, Italia en 1976. También, después del desastre nuclear de Chernobyl en 1986 se aplicaron rigurosas medidas estableciendo niveles máximos de contaminación por radiación en los alimentos.

En la legislación para disminuir las sustancias contaminantes del transporte vehicular se establecieron cuotas de reducción de emisiones dañinas entre 60 y 70% para el año 2000, así como la eliminación del plomo en las gasolinas. También se puso especial atención en el confinamiento y manejo de residuos sólidos para evitar la contaminación de las aguas subterráneas. En 1997 la Comisión aceptó financiar más de 190 proyectos sobre mejoras ambientales y la UE no tuvo reparos para firmar tanto los protocolos de Montreal sobre eliminación de Clorofluorocarbonos como el Protocolo de Kioto aceptando la reducción de Emisiones GEI.

En términos de la política energética, a partir de la llamada crisis del petróleo en 1973, la UE resolvió reducir su dependencia hacia la importación del hidrocarburo, sobre todo desde regiones “volátiles”. Para la siguiente década las importaciones se redujeron en un 50% gracias a los ahorros de energía. De tal suerte, merced a la innovación tecnológica derivada de la aceptación del Protocolo de Kioto, la eficiencia energética de Europa occidental supera en un 30% por unidad de producto con respecto a la de Estados Unidos. Dentro de la diversificación de fuentes energéticas, se reforzó la explotación de los yacimientos del mar del norte y también se fortaleció la cooperación y el comercio energético-industrial con Rusia.

El impuesto al carbono ya de larga data también ha favorecido la política de gestión energética al gravar las emisiones por uso de combustibles de energías no renovables.

Ello ha provocado reacciones encontradas por parte de los países miembros menos desarrollados, a la par que países como Alemania, Holanda, Austria, Dinamarca, Finlandia y Suecia abogan por mayores penalizaciones contra las emisiones de carbono. En líneas generales e históricamente los partidos socialdemócratas en alianza con los partidos verdes, más que los partidos conservadores y de derecha, impulsan decididamente los cumplimientos del Protocolo de Kioto y en general de medidas más estrictas para la protección ambiental y reducción de emisiones GEI.

En 1987 se declaró el Año Europeo para el Medio Ambiente y en 1990 se creó la Agencia Europea para el MA (EEA, por sus siglas en inglés) y un fondo especial ambiental denominado *LIFE*. Se renovaron también impuestos sobre emisiones de carbono. Los compromisos y acuerdos internacionales de la EU en política ambiental han provocado serias controversias con los Estados Unidos por su falta de involucramiento en esta materia. La EAP específicamente ha insistido en la aplicación de la PA ambiental en la fase de expansión hacia los países que solicitaban y solicitan su admisión, conminándolos hacia la adopción de políticas y esquemas de desarrollo sostenible.

Principales directrices ambientales. Resultados de su puesta en práctica y desempeño

Un análisis rápido de las principales disposiciones en materia ambiental de las cuatro últimas décadas nos lleva a los siguientes momentos clave y prioritarios:

1. Directiva EIA de desempeño de impacto ambiental (85/337/EEC)

2. Directiva EAE sobre la evaluación ambiental estratégica (2001/42/CE)
3. Directiva Marco de Calidad del Aire (2008/50/CE)
4. Directiva marco sobre los residuos (2008/98/CE)
5. Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente
6. Regulación EMAS (Reglamento (CE) 761/2001, modificado por Reglamento (CE) 196/2006)
7. Directiva de Protección de Aguas Subterráneas y,
8. Directiva marco sobre el agua (2000/60/CE).

Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

Sin duda la EAE constituye un formidable instrumento o mecanismo para calibrar la aplicación de las Directivas Marco de la UE. En su manual de implementación de la EAE, Schmidt, Joao & Albrecht (2005) explican cómo se evalúa el desempeño ambiental de las políticas, planes, programas y propuestas, con el propósito de informar sobre la toma de decisiones. El principal catalizador ha sido la implementación de la Directiva EAE 2001/42/EC, la cual debía ser implementada por todos los países miembros de la UE para el 21 de julio de 2004. De acuerdo con la EAE todo nuevo programa, plan o acción antes de ser aprobado debía pasar por consulta pública y presentar un Reporte Ambiental explicando los posibles e importantes efectos e impactos derivados de su aplicación, así como señalar cualquier alternativa razonable al mismo.

La Directiva establece que serán sometidos a una evaluación ambiental todos los planes y programas (Artículo 3.2):

(...) Que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente y que se elaboren con respecto a la agricultura, la

silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de los residuos, la gestión de los recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE, de EIA, o bien, que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 ó 7 de la Directiva 92/43/CEE, de Hábitats.

La Directiva EAE define así las clases de programas que deben someterse a evaluación, de forma automática o porque así lo determinen los Estados miembros (Arts. 3.2, 3.3 y 3.4) de acuerdo a una serie de criterios (Art. 3.5 y anexo II) (Herrera & Bonilla Madriñán, 2009, 179).

La Comisión Económica de la ONU para Europa (UNECE) en la conferencia de Kiev de enero de 2003, señalaba que todos los estados miembros deben presentar y ratificar protocolos similares a la Directiva Europea. Hasta el 2005 había 37 países que ratificaron dicho protocolo (36 países más la propia Comunidad Europea). Antes de la Directiva promulgada en 2001, había otros pronunciamientos formales de EAE, por ejemplo en Holanda existe desde 1987 y la República Checa establece y adopta directivas tipo EAE desde 1992 (Schmidt, Joao & Albrecht, 2005, vii).

El hecho es que existe un gran consenso y predominio de sectores y tópicos referidos a la EAE. Ésta se aprueba después de más de 20 años de discusiones, constituye una muestra avanzada de legislación, ilustra y manda un mensaje a los nuevos países miembros de como deben aplicar la política medioambiental (Schmidt, Joao & Albrecht, 2005, 15). Importa señalar que un instrumento similar fue adoptado

en los Estados Unidos a mediados de la década de los 70 a través de la EPA o NEPA por las siglas en inglés del National Environmental Policy Act.

La comunidad económica, aprobada y fundada con el Tratado de Maastricht (de la Unión Europea) a partir de 1992 inicia la búsqueda de aplicación de principios de precaución y prevención dentro de la protección ambiental integrada, así como la filosofía del Desarrollo Sustentable (DS) que se constituyen en pilares básicos de la PA europea. La aprobación de la directiva EAE se convierte así en uno de los mayores alcances dentro de los objetivos de sustentabilidad en el largo plazo.

Hasta hoy día (2013) todos los 27 países miembros de la UE han adoptado la EAE. También más de 50 países a nivel global cuentan con una EAE en sus planes y políticas medioambientales⁹.

Schmidt, Joao & Albrecht (2005, 3) sugieren dos principios clave dentro de los objetivos buscados por el EAE:

1. Debe priorizar alternativas en el contexto de la evaluación ambiental, y
2. No debe limitarse a evaluar o analizar el desempeño, sino que también debe mejorar la acción estratégica.

Sus ventajas claras estriban en que gracias a su evaluación e implementación se minimiza los impactos negativos y daños a nuestro MA, según la acción estratégica escogida, al mismo tiempo que procura maximizar los impactos positivos

⁹Una guía similar bastante recomendable y basada en los principios de la de la UE fue publicada por la CEPAL. Ver Herrera y Bonilla Madrriñán (2009).

de la misma¹⁰. De esta forma se convierte en una especie de planeación estratégica situacional (PES) al incorporar tanto políticas, como planes/acciones y programas de cumplimiento.

Políticas, planes y programas

Una política se considera como una guía e inspiración para la acción, por ejemplo promover o no el desarrollo de la energía nuclear en determinado país o región.

Un plan se define como el conjunto de acciones (o propuestas) programáticas y su vínculo con el tiempo o período que se requiere para implementar la política, por ejemplo ¿Cómo y cuanta energía nuclear producir para el 2020? O ahora, como es el caso de Alemania, Francia y otros países, ¿Con qué programas de ahorro y energías alternativas sustituir las actuales centrales nucleares y su puesta en marcha para concluir el 2020?

Finalmente, un programa puede definirse como el conjunto de proyectos y propuestas en un área particular que va a implementar el plan energético nacional, por ejemplo el plan de instalación para el año 2020 de un número de plantas de energía nuclear de cierta capacidad en un área determinada, o bien su remplazo por otro tipo o fuente de energía¹¹.

¹⁰ No debemos soslayar que la política ambiental es una entre tres decenas de temas de la gobernabilidad y acciones de gobierno dentro de la UE. Otras, como el principio de subsidiariedad ocupa también un lugar destacado, si bien “mete ruido” al momento de aplicar las normas y legislación ambientales.

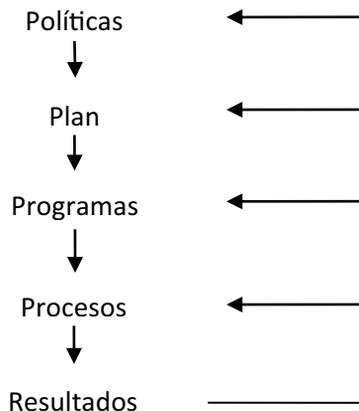
¹¹ Recordemos que después del desastre nuclear del 2011 en Fukushima, Japón, de nueva cuenta se puso en serio cuestionamiento la conveniencia de seguir utilizando la energía atómica como fuente generadora de electricidad.

LA LEGISLACIÓN PRO AMBIENTAL FRENTE A LOS PROCESOS

Sin embargo estas definiciones y distinciones no son necesariamente muy claras y precisas y hay confusión en la terminología empleada: por ejemplo, muchos consejos locales de la Gran Bretaña se refieren a políticas que son subsidiarias de planes locales más que de políticas de largo alcance o estratégicas. Por su parte el gobierno Escocés llama estrategias a las políticas de alto nivel de impacto, como son las políticas energéticas, mientras que en la República Checa a las políticas, planes y programas se les define como “concepciones.”

En el siguiente esquema podemos ver la secuencia lógica, interdependencia y principios claves de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

Interdependencia y complementariedad en los vínculos de la EAE



Factores de éxito de la Evaluación Ambiental Estratégica

Los primeros cuatro niveles de la EAE están estrechamente ligados con el proyecto (a futuro) de una evaluación de impacto ambiental (EIA) o Manifiesto de Impacto Ambiental. Sin embargo, puede haber traslapes entre la Directiva Marco y la Directiva EAE.

Así, si una EAE es necesaria o no, debe ser decidido y resuelto caso por caso. Por ejemplo, si un plan hidrológico de manejo de cuenca de río establece el marco para proyectos futuros, la EAE debe realizarse. Pero ésta no es obligatoria si el plan de manejo sólo suma y enumera lo establecido en el programa básico de mediciones.

Dentro de esta línea de acción de políticas y objetivos de la UE, el año 2008 se adopta un nuevo sistema orientado a la revisión y auditoría del cumplimiento en materia ambiental, el ya mencionado Sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS). Este es un instrumento legal sumamente importante, no sólo porque revisa el cumplimiento de las regulaciones ambientales como un todo, sino también porque forma parte del paquete de medidas tendientes a reforzar la producción y consumo sustentables entre los países miembros, así como orientar los comportamientos de la población y empresas en materia de respeto y cultura ambiental.

En 1993 se adoptó el primer EMAS y en el año 2001 se hizo una segunda versión, el EMAS II (Reglamento 761/2001), el cual se hizo extensivo a todas las ramas y sectores de la actividad económica, incluyendo al sector público gubernamental y autoridades locales. La idea central del mecanismo es el permitir el uso del

logo EMAS a aquellas organizaciones y empresas que muestren el cumplimiento de las normas legales y que de manera voluntaria y permanente mejoren su desempeño ambiental.

La modificación de 2006 al anexo I del Reglamento 761/2001 –que toma en cuenta la norma ISO 14001:2004– formó parte del paquete de medidas referidas en el Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles aprobado entre junio y julio de 2008. El Plan de Acción busca cambiar de manera sustantiva los comportamientos de productores y consumidores a través de una oferta mejor de productos, producción limpia y consumo inteligentes. Junto a esta revisión y actualización se lanzó la regulación de la Etiqueta ecológica (Reglamento (CE) 1980/2000) y la Contratación pública ecológica (COM/2008/0400 final).

En suma, el eco manejo y el esquema de auditoria EMAS constituyen un instrumento específicamente comunitario basado en las regulaciones del Parlamento y el Consejo Europeos que estimula y alienta a las diferentes organizaciones (compañías, empresas, plantas, instituciones, etc.) a mejorar de manera continua su desempeño ambiental, focalizándose en los siguientes elementos:

- Identificación de las áreas donde es necesario desarrollar, mejorar y aumentar la efectividad de la actividad ambiental;
- Búsqueda sistemática de oportunidades para reducir impactos y establecer nuevos objetivos ambientales;
- Identificación y eliminación constante de incumplimientos de acuerdo a normas propias y externas;

- Identificación sistemática de aquellos aspectos ambientales que requieren supervisión o mejora;
- Entrenamiento y calificación de personal para aumentar la efectividad en las actividades medioambientales;
- Comparación con otras empresas o instituciones que operan dentro del mismo sector (Reglamento (CE) no 1221/2009).

Importa subrayar que el EMAS constituye un vehículo integrador de las preocupaciones ambientales en los valores colectivos y de mejoría de la imagen de empresas y corporaciones sujetas a revisión. No sólo consiste en un sistema de regulación y verificación de cumplimientos ambientales, sino también es útil para reducir costos en la disposición y manejo de residuos sólidos, del consumo de agua o energía, etc., así como en dar señales de respeto hacia el MA. Puede decirse que dicho mecanismo constituye también un antecedente legal del eco etiquetamiento y del ISO 14001 (ISO, 2004).

A efecto de medir el desempeño en las 6 áreas prioritarias mencionadas, el programa de Acción Ambiental elabora sistemáticamente una base de datos con 10 indicadores núcleo. Éstos son: Emisiones de Gases de Efecto Invernadero; Emisiones por Transporte; Consumo de Energía Eléctrica con Fuentes Renovables; Intensidad Energética; Biodiversidad; Pesquerías; Agricultura Orgánica; Residuos Municipales, Emisiones Contaminantes y Calidad del Aire en Ciudades. Importa señalar que en todos estos indicadores, con excepción del primero, el desempeño y los resultados han sido modestos y en algunos casos negativos (European Commission, 2009).

La experiencia de México con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El cambio de la estrategia hacia la producción limpia induce a las empresas a convertirse en entidades social y ambientalmente responsables. Adicionalmente muchas empresas construyen su infraestructura generalmente con financiamiento bancario, los cuales exigen que se cumpla con la regulación ambiental del país en cuestión, así como reglamentaciones internacionales más estrictas, tales como las del Banco Mundial. Por otra parte, de acuerdo a las revisiones exhaustivas de Jaffé, Peterson, Portney & Stavins (1995) se indica que no hay evidencia empírica clara que compruebe que las normas ambientales estrictas tienen sistemáticamente un efecto negativo en la competitividad. En el caso de nuestro país, a 19 años de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ya ha habido un periodo de ajuste para la competitividad considerando el tema ambiental. Con la entrada en vigor de éste, se enfatizó sobre la necesidad de estandarizar y homogeneizar la legislación ambiental con aquella otra más avanzada de Canadá y Estados Unidos, fortaleciendo así el modelo neoliberal de integración económica y de cooperación ambiental. Particularmente en el caso de la contaminación industrial, su objetivo último era el evitar ventajas comparativas derivadas de una legislación más laxa o permisiva para el caso mexicano, y así evitar competencias desleales. Ejemplo de esto es que se tuvieron que elaborar dos Acuerdos Paralelos del TLCAN: uno en la parte de medio ambiente y otro en lo laboral. Ello derivaba de la experiencia positiva de cooperación ambiental entre Estados Unidos y Canadá. Finalmente, la protección del medio ambiente y el

funcionamiento competitivo de los mercados son dos prioridades de política, y los objetivos de las dos esferas de política deben ser complementarios. A ambos, competencia y protección, les preocupa la maximización del bienestar social. La regulación ambiental trata de corregir los fallos del mercado como el caso de las externalidades negativas para lograr la promoción del bienestar de los consumidores, a través de un ambiente adecuado que eleve su nivel de vida e incentivar la eficiencia económica mediante la lucha contra las prácticas anticompetitivas (monopólicas) o desleales, considerando la no internalización de dichas externalidades.

Las autoridades mexicanas encargadas de llevar el proceso de negociación sobre el TLC de alguna manera tuvieron que aceptar e inclusive proponer los acuerdos paralelos y las regulaciones ambientales, muchas de las cuales se originaban gracias a presiones de los grupos ambientalistas de Norteamérica. Sus entendimientos y preocupaciones neoliberales les ayudan a comprender que factores como la mano de obra, la energía, materias primas, la infraestructura y la estabilidad política resultan más decisivos en el tema de la competitividad que el efecto de una regulación como la exigida dentro del Tratado de Libre Comercio. Los costos para cumplir las normas ambientales representan sólo una fracción del total de los de producción (el promedio en la industria en Estados Unidos ha sido alrededor de 2%). Tomemos como ejemplo el caso de la gran industria en el Estado de Puebla, donde los diversos gastos en protección ambiental son del orden de 0.43%. Adicionalmente, Domínguez & Brown (2007) indican que hay evidencia abundante sobre medidas innovadoras para disminuir la contaminación y a la vez ahorrar costos de insumos. Estos datos y situación que podrían ser generalizados para todo el país, infortunadamente no siempre son tomados en cuenta por las industrias al

pensar equivocadamente que atender los costos externos del ambiente implica o conlleva un costo de producción adicional y no lo ven como una oportunidad desde una perspectiva de eco eficiencia y de inversiones para la innovación y mejoras tecnológicas.

Discusión y conclusiones

La actual Unión Europea conformada por 27 países cuenta con poco más de 500 millones de habitantes y es la tercera economía mundial. La incorporación de nuevos países al Pacto de la UE a partir del año 2004 constituye de manera significativa un eslabón más en la cadena del proceso de globalización, liberalización y mundialización del modelo y mercado capitalistas.

Durante más de una década estos países debieron pasar por un intenso proceso de adecuación y de homologación con las políticas, normas y directrices de las instituciones europeas en materia tanto económica como ambiental. La mayoría de ellos también debieron conformar, organizar y desarrollar el nuevo edificio e instituciones político-jurídico-estatales que los representara. Con todo, se puede afirmar que a pesar de la existencia en estos países de un estado burocrático centralizado, funcionaban y se aplicaban diversos instrumentos de política ambiental desde antes, durante e inmediatamente después del período de transición. La experiencia de aplicación de políticas e instrumentos económicos es diferente para cada país. En Hungría por ejemplo había un sistema bien elaborado de cobros por permisos de descarga en cuerpos de agua o en redes municipales; en Checoslovaquia se establecían acuerdos voluntarios para el control y reducción de la contaminación, así como procesos de depreciación acelerada

a efecto de reducir la obsolescencia en maquinaria y equipo; a su vez en Polonia se emiten permisos comercializables por contaminación y se negocian los *swaps* ecológicos.

De otra parte, también se advertía que la expansión europea acarrearía importantes efectos negativos en sus propias políticas ambientales, considerando que los nuevos países miembros, además de su estatalidad incipiente, no contaban con firmes tradiciones pro ambientalistas, lo que empujaría a la baja las exigencias y regulaciones sobre el desempeño ambiental del conjunto (Burke, 2004).

La legislación europea ha sido un referente fundamental para el manejo integral más sustentable de los recursos naturales y el medio ambiente. Ello ha sido una *conditio sine qua non* del propio proceso de anexión. Sin embargo, en muchos casos las soluciones y el proceso de toma de decisiones no fueron ni están siendo tarea fácil, más aun considerando las diferentes velocidades y niveles de desarrollo de sus países miembros y la búsqueda del consenso. Sin duda durante todo este largo proceso de integración, la transparencia de información, la participación ciudadana y la capacidad técnica han sido variables importantes para lograr acuerdos y alcanzar avances considerables en materia de protección ambiental.

A diferencia de los Tratados tipo TLC en América Latina donde se privilegian las transacciones, el comercio y las inversiones de carácter binacional, en la UE se aprecia una mayor preocupación para que la integración y políticas de adhesión incorporen los temas de la protección ambiental a la par de la inclusión social y el desarrollo económico, sin limitarse a los acuerdos de carácter comercial¹². Sin

¹² Para el caso de México, se apuesta como prioritario el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP, por su siglas

embargo, dadas las diferencias en la estructura económico-social, y las distintas historias y culturas de los países, es inevitable el fenómeno de una integración asimétrica tanto en términos de la normatividad y legislación europea, como en la reducción de las desigualdades sociales y económicas; estas últimas siguen siendo las más lentas y difíciles de procesar en términos de integración.

Cuando se pensaba que las dificultades del período de transición llegaban a su término, resulta obvio que a partir del estallido en 2008 de la crisis económica, de las finanzas y del Euro, los aspectos de la integración desigual y asimétrica infortunadamente se van a mantener¹³. Todo ello a pesar de los esfuerzos de nivelación y apoyo a través de los Fondos Estructurales. La llamada modernización capitalista alcanzaba así a tener rasgos de la acumulación primitiva y brutal¹⁴, mismos que se van a acentuar con la resurgencia de la crisis, afectando a grandes sectores de la población asalariada y a los pensionados.

A la par de la crisis económica y social, infortunadamente se observa en los países de nuevo ingreso que también crece la corrupción y el déficit democrático. Considerando que el

en inglés). Este acuerdo involucra a tres países del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) -México, Perú y Chile- y la apuesta es que Estados Unidos se incorpore al mismo e iniciar negociaciones con la UE. Aquí las relaciones internacionales y el comercio prevalecen sobre los temas económicos y sociales.

¹³ Por ejemplo, a partir del 2008 se da una fuerte caída del crecimiento económico, inversiones y nivel de empleo, al mismo tiempo que aumenta de manera bastante preocupante la deuda pública. Si bien en algunos países a partir del 2011 se observa una recuperación, ésta no alcanza los niveles previos del 2008.

¹⁴ Entre otras cosas, no debemos ignorar que la inmensa mayoría de las empresas públicas fueron privatizadas y vendidas a precio de remate.

medio ambiente y la ecología es una bandera que los gobiernos de izquierda deberían enarbolar y privilegiar, en la presente coyuntura los gobiernos, principalmente de centro-derecha, tienen entre sus principales prioridades las cuestiones de la deuda pública, el desempleo y el crecimiento económico, por lo que los temas de la sustentabilidad o el cambio climático pasan a un plano secundario.

Craso error! Medido en externalidades negativas, el costo por **no** implementar la legislación ambiental es bastante elevado tal como lo señala la Comisión: *“Los avances en el campo de la eficiencia de los recursos dependen de la introducción de mejoras en la gestión de nuestros recursos naturales y nuestros ecosistemas. Sigue habiendo lagunas importantes en lo que respecta a los resultados de los Estados miembros en la aplicación de medidas, sobre todo en materia de conservación de la naturaleza y gestión de los residuos y el agua. El coste de no aplicar la legislación actual se ha estimado en alrededor de 50000 millones de euros al año”*¹⁵ (Comisión Europea. (2011). Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de recursos (COM(2011) 571 final). Bruselas: CE.p.27 Consultado en

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0571:FIN:ES:PDF>).

Peor aún, tomado en su conjunto, los desastres y deterioros medioambientales en el corto y mediano plazo están conduciendo al aumento de la pobreza a nivel mundial, tal como lo señala la ONU:

“The number of people living in extreme poverty could increase by up to 3 billion by 2050 unless urgent action is taken

¹⁵ «The cost of not implementing the environmental acquis», COWI, próxima publicación.

to tackle environmental challenges, a major UN report warned on Thursday”. (Naciones Unidas, 2013)

Referencias

- Acta Única Europea*. (1986). Disponible el 18 de enero de 2013, desde <http://isonomia.uji.es/docs/spanish/normativa_igualdad/Normativa_Europea/docs.sintesislegislacion/59.PDF>.
- Argiros, G. & Zervoyianni, A. (2006). “The European Unión: Evolution, Institutional and Legislative Structure and Enlargement.” En Agiomirgianakis, G., Argiros, G. & Zervoyianni, A. *European Integration*. Nueva York: Palgrave Mcmillan.
- Banco Mundial (2015), “Rising temperatures could drive 100m into extreme poverty, World Bank warns”. Consultado en: <http://www.theguardian.com/global-development/2015/nov/08/world-bank-climate-change-poverty-shock-waves>
- Burke, M. (2004). “Bigger EU could affect environmental policies.” *Environmental Science & Technology*, 38(17), 322A-323A.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. (2000). *Diario Oficial C 364* de 18.12.2000, p. 1/22.
- Comisión de las Comunidades Europeas. (1995, 3 de mayo). *Libro blanco: preparación de los países asociados de Europa Central y Oriental para su integración en el mercado interior de la Unión (COM(95) 163 final)*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.

- Comisión de las Comunidades Europeas. (2000, 9 de febrero). *Libro blanco sobre responsabilidad ambiental (COM (2000) 66 final)*. Bruselas: CEE.
- Delegación de la Federación de Municipios de Madrid en Bruselas. (s.f.). *La política de medio ambiente de la Unión Europea*. Consultado el 24 de febrero de 2013 en <<http://www8.madrid.org/gema/fmm/monogra18.htm>>.
- Domínguez, L. & Brown, F. (2007). “El gasto ambiental, diagnósticos y reflexiones de política”. En Calva, J.L. (Coord.). *Sustentabilidad y desarrollo ambiental*. (Agenda para el desarrollo; 14). México: Miguel Angel Porrúa, UNAM y Cámara de Diputados.
- Eurobarómetro: sondeos de opinión del Parlamento Europeo. Disponible en <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm>.
- European Commission. (2009). *EU environment related indicators*. Consultado el 17 de febrero de 2013 en: <http://ec.europa.eu/environment/indicators/pdf/leaflet_env_indic_2009.pdf>
- Haverland, M. (2003). “The impact of the European Union on Environmental Policies.” En Featherstone, K. & Radaelli, C. M. (Eds.). *The Politics of Europeanization* (pp. 203-221). Oxford: Oxford University Press.
- Herrera, J. & Bonilla Madriñán, M. (2009). *Guía de evaluación ambiental estratégica*. Santiago: CEPAL.
- ISO. (2004). *Norma internacional ISO 14001 – Sistemas de gestión ambiental: requisitos con orientación para su uso*. Ginebra: ISO.
- Jaffé, A. B., Peterson, S. R., Portney, P. R. & Stavins, R. N. (1995). “Environmental Regulation and the Competitiveness of U. S. Manufacturing: What Does the Evidence Tell Us?” *Journal of Economic Literature*, 33(1), pp. 132-163.

- Kruzikova, E. (2004). "EU accession and legal change: accomplishments and challenges in the Czech case". *Environmental Politics*, 13(1), 99-113.
- LIFE Programme. Consultado el 25 de febrero de 2013, en <<http://ec.europa.eu/environment/life/index.htm>>.
- Moldan, B. & Hak, T. (2011). "Central European Environmental History and the EU Accession." *Environmental Science & Technology*, 45(9), 3823-3828.
- Naciones Unidas, 2013, "Environmental threats could push billions into extreme poverty, warns UN". Consultado 9/11/2015 en: <http://www.theguardian.com/global-development/2013/mar/14/environmental-threats-extreme-poverty-un>
- Phinnemore, D. & McGowan, L. (2002). *A Dictionary of the European Union*. Londres: Europa Publications.
- Programa PHARE. (2007, 12 de febrero). Consultado el 3 de agosto de 2012, en <europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_es.htm>.
- Reglamento (CE) 1980/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de julio de 2000, relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica. *Diario Oficial* L 237 de 21.9.2000, p. 1/12.
- Reglamento (CE) 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS). *Diario Oficial* L 114 de 24.4.2001, p. 1/29.
- Reglamento (CE) no 1221/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2009 relativo a la participación voluntaria de organizaciones en un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales

- (EMAS), y por el que se derogan el Reglamento (CE) no 761/2001 y las Decisiones 2001/681/CE y 2006/193/CE de la Comisión. *Diario Oficial* L 342 de 22.12.2009, p. 1/45.
- Saldívar, A. (1991). *El Ocaso del socialismo*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Schmidt, M., Joao, E. & Albrecht, E. (Eds.). (2005) *Implementing Strategic Environmental Assessment*. Springer. (Environmental Protection in the European Union; 2).
- Tratado de Ámsterdam*. (1997). Consultado el 9 de agosto de 2012, en <<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>>.
- Tratado de la Unión Europea*. (1992). Consultado el 9 de agosto de 2012, en <<http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>>. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Consultado el 9 de agosto de 2012, en <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:020:es:PDF>>.
- Tratado de Niza*. (2000). Consultado el 25 de febrero de 2013, en <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:080:0001:0087:ES:PDF>>.
- Tratados de Roma*. (1957). Consultado el 18 de enero de 2013, en <http://www.uc3m.es/portal/page/portal/biblioteca/sobre_la_biblioteca/colecciones/nuestras_colecciones/centro_documentacion_europea/tratados_legislacion/tratados/traites_1957_CEE.pdf>.
- Zito, A. R. (2000). *Creating Environmental Policy in the European Union*. Londres: MacMillan Press.

Temas contemporáneos de Derecho Internacional
se terminó de imprimir en noviembre de 2017
el tiraje consta de 1 000 ejemplares

