



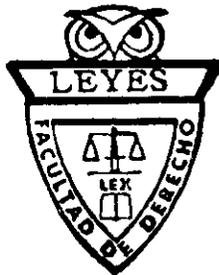
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**"ANALISIS DEL LIBRE TRANSITO DE TRABAJADORES
ASALARIADOS EN LA UNION EUROPEA. UNA PROPUESTA
PARA SU APLICACION EN EL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE"**

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
NATALIA ZENZES CORDERA



DIRECTOR: MTRO. GUSTAVO CARVAJAL ISUNZA

CD. UNIVERSITARIA, D.F.

2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL



ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
U. N. A. M.
P R E S E N T E.

Distinguido Señor Director:

La pasante de Derecho, señorita NATALIA ZENZES CORDERA, inscrita en el Seminario de Derecho Internacional bajo mi dirección, elaboró su tesis profesional titulada "ANÁLISIS DEL LIBRE TRÁNSITO DE TRABAJADORES ASALARIADOS EN LA UNIÓN EUROPEA. UNA PROPUESTA PARA SU APLICACIÓN EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE", bajo la asesoría del MTR. GUSTAVO CARVAJAL ISUNZA, investigación que después de su revisión por quien suscribe, fue aprobada.

De acuerdo a lo anterior y con fundamento en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales, solicito de usted, ordene la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de Licenciada en Derecho de la señorita Zenzes Cordera.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
CD. UNIVERSITARIA, D. F., JUNIO 15, 2000.

DRA. MARÍA ELENA MANSILLA Y MEJÍA
DIRECTORA DEL SEMINARIO

Nota: "El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen, haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

MEMyM/tgi*

México, D.F. a 30 de mayo del 2000.

DRA. MARIA ELENA MANSILLA Y MEJIA
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL
FACULTAD DE DERECHO, UNAM
P R E S E N T E

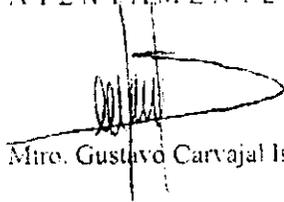
A través de este conducto, deseo hacer de su conocimiento que he revisado detenidamente la tesis de la alumna NATALIA ZENZES CORDERA, intitulada *"Análisis del libre tránsito de trabajadores asalariados en la Unión Europea. Una propuesta para su aplicación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte"*

Considero que este trabajo cumple con todos los requisitos solicitados por el Seminario a su digno cargo, además de ser el resultado de una exhaustiva investigación. Se trata de un tema de gran actualidad, por lo que las propuestas de la srta. Zenzes Cordera me parecen muy oportunas.

Por esta razón, le otorgo mi aprobación a este trabajo con el objeto de que se otorgue próximamente fecha para presentar el examen profesional.

Aprovecho la presente para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE



Miro, Gustavo Carvajal Isunza

Dedico este trabajo a mi abuelo †
*Capitán, gracias por enseñarnos a
vivir plenamente, sin fronteras.*

También lo dedico a mi padres,
*por todo lo que me han dado, por todo
su apoyo, por hacer esto una realidad.*

A mi abuela y mis hermanas,
*por su cariño y comprensión durante
todo este tiempo.*

A Rodrigo,
*gracias por estar ahí, por darme ánimos
en todo momento, por comprender los
eternos días de lectura, y sobre todo, por
quererme tanto.*

A la UNAM,
*por lo que soy, tras estos intensos e
irrepetibles seis años.*

INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO PRIMERO: INTEGRACIÓN ECONÓMICA.....	9
1.1 DESARROLLO DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA.....	9
1.1.1 <i>La zona preferencial</i>	14
1.1.2 <i>Zona de libre comercio</i>	15
1.1.3 <i>Unión Aduanera</i>	18
1.1.4 <i>Mercado Común</i>	20
1.1.5 <i>Unión Económica</i>	21
1.1.6 <i>Integración Económica Completa</i>	22
1.2 DIFERENTES OBJETIVOS EN DOS NIVELES DE INTEGRACIÓN: LA UNIÓN EUROPEA Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE.	23
1.2.1 <i>El Aseguramiento de la Paz</i>	24
1.2.2 <i>La Unificación Económica</i>	24
1.2.3 <i>La Unificación Política</i>	26
1.2.4 <i>La Dimensión Social</i>	27
1.3 LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES EN LA UNIÓN EUROPEA.....	38
1.3.1 <i>La libre circulación de mercancías</i>	39
1.3.2 <i>La libre circulación de los trabajadores</i>	42
1.3.3 <i>La libertad de establecimiento</i>	45
1.3.4 <i>La libertad de prestación de servicios</i>	46
1.3.5 <i>La libre circulación de capitales y de pagos</i>	48

CAPÍTULO SEGUNDO. LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES EN LA UNIÓN EUROPEA.

.....	50
2.1 EVOLUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.....	50
2.2 LA POLÍTICA SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA.....	66
2.3 CAUSAS DE LOS FENÓMENOS MIGRATORIOS HACIA EUROPA EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS.	72
2.4 EL DERECHO COMUNITARIO Y LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES.....	90
2.4.1 <i>Derecho de desplazamiento y residencia</i>	109
2.4.2 <i>Derecho a la compañía de la familia</i>	113
2.4.3 <i>Derecho a permanecer en el Estado miembro después de haber ejercido en él una actividad asalariada</i>	114
2.4.4 <i>Derecho a obtener un empleo sin discriminación y a igualdad de trato en las condiciones laborales</i>	115
2.5 PLAN DE ACCIÓN PARA LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS TRABAJADORES EUROPEOS.	119

CAPÍTULO TERCERO. EL TLCAN Y LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES.	127
3.1. MIGRACIÓN DE MEXICANOS A ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....	127
3.2 PROGRAMAS LABORALES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS: "BRACERO"Y VISAS H-2A.....	157
3.2.1. <i>El Programa Bracero</i>	157
3.2.2. <i>Las Visas H-2A</i>	162
3.3. CONVENIO MÉXICO-CANADÁ SOBRE INTERCAMBIOS LABORALES TEMPORALES.	166
3.4. TLCAN Y LA PROBLEMÁTICA LABORAL.....	177
CONCLUSIONES GENERALES	196
PROPUESTA.	199
A N E X O S.....	205
COMPOSICIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN LA UE.....	205
CIFRAS DE ILEGALIDAD EN 1991 EN LA UE.....	206
PRESUPUESTO PARA LOS FONDOS ESTRUCTURALES DE LA UE	206
USO DE DOCUMENTOS Y CONTRATO DE ALGUNA PERSONA PARA CRUZAR A ESTADOS UNIDOS	207
RAZON PRINCIPAL POR LA QUE EL DEPORTADO CRUZÓ A ESTADOS UNIDOS	207
ABANICO DE LOS SALARIOS MASCULINOS PERCIBIDOS EN ESTADOS UNIDOS EN 1991-1993, SEGÚN LA RAMA DE ACTIVIDAD Y LA SITUACIÓN MIGRATORIA	208
PROGRAMA DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS TEMPORALES MÉXICO-CANADÁ	209
TRABAJADORES ATENDIDOS EN LA VENTANILLA UNICA DURANTE LA TEMPORADA 1999	209
REQUERIMIENTO DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS POR MES 1998-1999	210
GLOSARIO	211
BIBLIOGRAFÍA.....	212
HEMEROGRAFÍA.....	216
LEGISLACIÓN	217
INTERNET.....	218

INTRODUCCIÓN

A partir de la Primera Guerra Mundial, los movimientos migratorios de la población mundial han sido constantes y cada vez más numerosos. Muchos de éstos han tenido como destino Estados Unidos, constituyéndose así en el primer polo de atracción de emigración del mundo.

La migración de mexicanos a Estados Unidos es un fenómeno muy complejo que inició en 1848, a partir del establecimiento formal de la actual frontera norte de México. Desde ese entonces año con año se incrementa sensiblemente el número de personas que cruzan esta frontera, tanto de manera legal como indocumentada.

Este fenómeno se asocia a las grandes asimetrías económicas y sociales existentes entre ambos países, y se fomenta por la combinación entre la necesidad de los mexicanos de obtener empleos bien remunerados, y la demanda estadounidense de mano de obra barata y poco calificada.

Los efectos de la migración para ambos países son muy diferentes. Mientras que para México es un recordatorio constante de su falta de desarrollo para ser capaz de satisfacer las necesidades y ofrecer las oportunidades que requiere la sociedad, en Estados Unidos despierta sentimientos encontrados, ya que hay sectores que la perciben como una fuente de riqueza que genera bienes y servicios para la comunidad, mientras que otros consideran a los inmigrantes como una amenaza para la sociedad, para sus empleos y que representan una carga para el Estado. Precisamente es contra este último sector con el que México ha tenido que luchar para proteger a sus nacionales de diversas violaciones.

Ante este escenario, es menester presentar la otra cara de la moneda, a través de la relación sólida y provechosa que han establecido México y Canadá. A diferencia de la relación con Estados Unidos, estos dos países han desarrollado una política de complementariedad en la que ambos han obtenido ventajas recíprocas. Entre las acciones emprendidas en este sentido, se creó un programa bilateral en virtud del cual Canadá recibe por un tiempo determinado a trabajadores agrícolas mexicanos a cambio de un buen salario, vivienda, trato digno y, en general, protección a sus derechos laborales y humanos.

Este programa se ha mejorado cada año y se considera como un laboratorio cuyos resultados exitosos demuestran a otros países, como Estados Unidos, que es posible la circulación de trabajadores migrantes de manera seria, ordenada y dentro del estricto cumplimiento de las leyes.

Estos tres países —Canadá, Estados Unidos y México— son los signatarios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cuya finalidad es crear un espacio económico libre de restricciones para el flujo de mercancías y la libre competencia, regulando también servicios y la propiedad intelectual. Con él, se debería originar mayor calidad y menor precio en los productos para los consumidores, y el crecimiento económico continuo en las tres naciones.

En las evaluaciones de los primeros cinco años del TLCAN, el balance general es favorable porque se ha aumentado el comercio entre los tres países y se han creado más empleos: en Estados Unidos, el nivel de desempleo es el más bajo en los últimos treinta años, y en México, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), ha disminuido considerablemente a partir de la firma del TLCAN.

Sin embargo, a pesar de los problemas migratorios que enfrentan los países partes, el TLCAN no contempla ninguna medida dirigida a la regulación de las migraciones laborales, y sólo dedica un capítulo al tránsito temporal de personas de negocios. Por otra parte, se firmó un acuerdo paralelo sobre Cooperación Laboral en América del Norte (ACLAN), en el cual se propone crear dentro del territorio nacional de cada una de las partes, nuevas oportunidades de empleo y mejoras en las condiciones de vida y de trabajo, así como fortalecer los derechos básicos del trabajador. Pero tampoco trata el fenómeno de las migraciones laborales.

Tomando la experiencia europea, que tras un periodo de cincuenta años ha alcanzado el último nivel de integración económica y ha incorporado a ésta las cuestiones sociales, el TLCAN puede ser el punto de partida para comprobar que los programas de circulación de los trabajadores frenan las migraciones ilegales, garantizan seguridad jurídica a los trabajadores migrantes y contribuyen a mejorar la economía del país receptor.

La Unión Europea tiene más tiempo de funcionamiento y por lo tanto tiene un grado de desarrollo mucho más avanzado que el TLCAN, razón por la cual debemos tomarla como ejemplo para aprender de sus errores y de sus aciertos.

En este sentido, **la presente investigación intenta proponer, tras un estudio de la evolución del libre tránsito de trabajadores en la Unión Europea y los programas laborales temporales que se han implementado entre México y los otros dos países partes del TLCAN, un esquema de aplicación en un futuro próximo, que se ajuste a las necesidades de la población, la economía y el gobierno de los tres países partes del TLCAN, en el cual se llegue a permitir la libre circulación de trabajadores asalariados, regulada a través de este instrumento y el ACLAN, a fin de dar mayor seguridad y protección a los trabajadores migrantes, a sus empleadores, y que se refleje en beneficios para la economía del país receptor de estos trabajadores.**

El capítulo primero se refiere a los procesos de integración y sus diferentes niveles de desarrollo, para ubicar dentro de la teoría las diferencias principales entre el TLCAN y la Unión Europea. De esta manera se realizó la distinción entre los

objetivos de estos dos grados de integración económica, y se hizo referencia especial a las libertades fundamentales de la Unión Europea, las cuales permiten que se verifique el mercado común sin barreras fronterizas.

El **capítulo segundo** se aboca al análisis de la evolución a lo largo de cincuenta años de existencia de lo que ahora es la Unión Europea, permitiéndonos comprender cómo se desarrollo la política social para poder integrarla a la parte económica de los tratados constitutivos. Asimismo, se estudian los fenómenos migratorios en esa región, los cuales dieron origen a la adopción de dos cuerpos jurídicos que permiten la libre circulación de personas. Finalmente, se presenta la regulación de la libre circulación de trabajadores asalariados en la Unión Europea y el Plan de Acción para fomentar esta circulación dentro del mayor orden posible.

El **tercer y último capítulo** comprende el fenómeno migratorio de mexicanos a Estados Unidos, desde 1948 a la fecha, con un análisis de las leyes migratorias de ese país. En los apartados dos y tres de este capítulo se presenta el contenido de los programas laborales temporales con Estados Unidos y Canadá, respectivamente. Por último, se establece el tratamiento que se dio al fenómeno migratorio laboral durante las negociaciones del TLCAN, así como el contenido del ACLAN.

Durante el desarrollo de esta investigación tuve la oportunidad de contar con el apoyo de diversas personas especializadas en estos temas. Por este motivo, deseo agradecer el espacio físico y la ayuda que me dieron Santos Ruesga y su equipo de

colaboradores en España para obtener el material necesario para elaborar el capítulo sobre la integración económica y la Unión Europea.

Por otra parte, es invaluable la información, el tiempo, los consejos y todo el apoyo que recibí por parte de Daniel Tamayo, Enrique Rojo, José Antonio Anaya, Karla García-Moreno, Víctor Villegas y su equipo, todos ellos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, así como de Franciso Gómez, Maricrúz Mora y Brígida García, del Colegio de México, para desarrollar el tercer capítulo.

Finalmente, este trabajo no hubiera sido posible sin la paciente y dedicada colaboración del Mtro. Gustavo Carvajal Isunza y de la Dra. María Elena Mansilla y Mejía, ambos de la Facultad de Derecho de la UNAM.

A todos Ustedes, mi más sincero e infinito agradecimiento.

Capítulo Primero: Integración Económica.

1.1 Desarrollo de la integración económica.

Desde el siglo XIX existe un ámbito comercial global para una amplia diversidad de productos, propiciado por la cooperación e integración a escala mundial, vía GATT/OMC o a través de decisiones unilaterales que han generado una auténtica aldea global de lo económico y nos conducen a un *mundo sin fronteras*.

La palabra integración viene del latín *integratio-onis*, que significa acción y efecto de integrar o integrarse, constituir las partes un todo, unirse a un grupo para formar parte de él.

El economista Bela Balassa establece que “integración económica es un proceso por el cual diferentes naciones deciden formar un grupo regional, y puede ser representada por la ausencia de varias formas de discriminación entre economías nacionales. Esto permite que los países partes del grupo regional puedan explotar sus

ventajas comparativas y, consecuentemente, haya un aumento en la producción nacional y en las exportaciones, conduciendo a un mayor desarrollo económico.”¹

Desde el punto de vista económico, la integración es un proceso a través del cual dos o más mercados de dimensiones unitarias generalmente poco adecuadas, se unen para formar un solo mercado (mercado común) de dimensión más idónea.² Los procesos de integración económica deben ser paulatinos, formarse con el día a día y resolviendo las necesidades de los países partes del proceso.

Para lograr una adecuada integración económica es necesario pasar por un período transitorio en el cual se acoplen las estructuras nacionales de los integrantes, con un mínimo costo social, hasta llegar a un punto en que ya es propicio ceder parte de la soberanía nacional a instituciones comunes de carácter supranacional.

Antes de iniciar un proceso de integración, es necesario ponderar las condiciones económicas, políticas y sociales de cada país, así como las similitudes y diferencias que existen entre ellos, con el fin de que el proceso produzca un beneficio común a todos los integrantes.

¹ BALASSA, Bela. *The Theory of Economic Integration*, citado en ARNAUD, Vicente Guillermo. MERCOSUR, Unión Europea y los Procesos de Integración Regional, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1996, pág. 1.

² Cfr. TAMAMES, Ramón. *Prólogo*. En RUESGA, Santos M., HEREDERO, María Isabel y FUJII, Gerardo (coord.) Europa e Iberoamérica: Dos Escenarios de Integración Económica, Colección Ariadna/1, Editorial Partelúz, Madrid, España, 1998, pág. 21.

Cabe destacar que no es posible que exista una integración totalmente económica, sin implicaciones políticas, como tampoco debe ser a la inversa.

El origen del fenómeno de la integración, se encuentra después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se dio un nuevo orden económico mundial, a través del GATT, firmado el 30 de octubre de 1947 por representantes de 23 naciones en Ginebra, Suiza.

Este nuevo orden económico de la posguerra se presenta en tres vertientes:

- **Bilateralismo:** dos países negocian tratados entre sí para dar y recibir concesiones no extensibles a terceros países.
- **Multilateralismo:** normas e instituciones universales que promueven un comercio fluido entre las naciones, con reglas como la de la Nación más Favorecida. El comercio multilateral libre es lo ideal, pero aún no se ha logrado del todo.
- **Regionalismo:** consiste en la integración de los Estados, en distintas formas y grados, eliminando la discriminación comercial entre los Estados partes a través de acuerdos preferenciales, como son la Unión Europea o el TLCAN. Estos acuerdos son, a su vez, discriminatorios hacia terceros.

Los acuerdos regionales liberalizan y promueven el comercio internacional, discriminando a otros países, ya que los productos extranjeros que normalmente adquieren los Estados partes, ahora los obtendrán en los países miembros que les otorgan preferencias, y no en terceros países.

El principio básico del GATT es el de no discriminación, el cual se instrumenta jurídicamente a través de dos cláusulas: la cláusula de Nación Más Favorecida y la de Trato Nacional. La primera obliga a las partes a que toda ventaja, rebaja o privilegio comercial que un Estado miembro del GATT otorgue a otros por medio de la firma de un acuerdo, automáticamente será extendido a los demás países signatarios del GATT. La cláusula de Trato Nacional establece que las importaciones de los países miembros deben recibir el mismo trato que los productos nacionales, con la única diferencia que éstas deberán pagar un arancel de importación para ingresar al país.

Consecuentemente, para evitar que la aplicación de estas dos cláusulas frenen las concesiones y aumenten la presencia de países que sin hacer concesiones se benefician de la apertura comercial de los demás (*Free Riders*), el GATT incorporó también el principio de reciprocidad, el cual dispone que la apertura comercial de un país debe ser correspondida por una apertura sustancialmente equivalente por parte de los países que se benefician de aquélla. Con esto se manifiesta la filosofía del GATT: la liberalización es positiva en la medida en que permite aumentar el intercambio comercial de y hacia todos los países.

La única excepción significativa al principio de Nación Más Favorecida se encuentra en el artículo XXIV del GATT, que permite las Uniones Aduaneras y las Áreas de Libre Comercio y de manera contradictoria, establece sanciones a las reducciones preferenciales en barreras comerciales.³ Con este artículo comenzó a generarse el fenómeno del regionalismo, que se extiende entre países vecinos.

Se celebraron diferentes rondas de negociaciones del GATT, en las que paulatinamente se desarrolló el Acuerdo. En la Ronda Uruguay, celebrada en 1993, se dio la transformación del GATT a la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁴.

La Ronda Uruguay introdujo cambios en la normativa, especialmente al artículo XXIV, afectando a los procesos de integración. La finalidad de estas modificaciones fue evitar la desviación del comercio, forzando a la compensación de terceros, en caso de una penalización, a través de un aumento del arancel.⁵

En los últimos años, al tiempo que se han creado nuevos acuerdos de integración económica regional, como el TLCAN, se han asumido nuevos compromisos de profundización (Unión Europea) y se han reforzado otras iniciativas ya existentes (Asociación de Naciones del Sur Este Asiático, ANSEAN).

³ Cfr. BHAWGATI, Jagdish. *Regionalism and multilateralism: an overview*. En DE MELO, Jaime y PANAGARIYA, Arvind. *New Dimentions in Regional Integration*. Cambridge University Press, Centro de Investigación de Política Económica, Inglaterra, 1993, pág. 25.

⁴ Con la OMC se fortalece el arbitraje y se otorgan mayores garantías de respeto a los derecho de países económicamente más débiles. Además, incorpora nuevas competencias para regular el comercio de servicios y los derechos de propiedad intelectual, además del comercio de mercancías que ya regulaba.

Actualmente casi todos los países del mundo se encuentran dentro de algún sistema de integración o de cooperación, en sus diferentes grados de perfeccionamiento, mismos que se explican someramente a continuación.

1.1.1 La zona preferencial.

Es la forma de asociación económica de menor alcance. En ella, un conjunto de territorios aduaneros independientes acuerdan concederse mutuamente un tratamiento tarifario diferencial, es decir, una serie de ventajas aduaneras no extensibles a terceros países. La diferencia en estas tarifas se denomina “margen de preferencia”, y ahí radica la mencionada excepción del artículo XXIV del GATT, a la cláusula de Nación Más Favorecida. Ejemplo de estos sistemas preferenciales fueron el Commonwealth Británico y la Unión Francesa.

- El ejemplo clásico fue la Comunidad de Naciones Británicas (British Commonwealth), que en 1907 acordó tarifas preferenciales. Con el Estatuto de Westminster, de 1931, se institucionalizó como una libre asociación de Estados miembros independientes y sus dependencias. La Commonwealth quedó formalmente creada en la Conferencia de Ottawa de 1932, configurada por una serie de preferencias bilaterales entre el Reino Unido, la India y los demás territorios dependientes del Imperio Británico (cincuenta y un Estados). La Commonwealth tuvo gran importancia en las décadas de 1930 a 1950, pero a

⁵ Cfr. RUESGA, HEREDEO, y FUJI. Europa e Iberoamérica..., op.cit, pág. 97.

raíz de las transformaciones del comercio mundial, perdió buena parte de su trascendencia.

- Territorios de la Unión Francesa. Después de la Segunda Guerra Mundial, las colonias francesas en África Occidental Francesa, África Ecuatorial Francesa y otras posesiones y departamentos ultramarinos, establecieron una red de preferencias comerciales en todo el territorio. A partir de la creación de la Comunidad Europea (CE), pasaron a ser una zona de libre comercio con carácter de países asociados de la CE, situación que quedó oficialmente establecida en la Convención de Yaundé de 1963, y posteriormente con las Convenciones de Lomé entre la CE y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), transformándose en un caso particular de asociación. Lo mismo sucedió con las antiguas colonias de Bélgica y Holanda, que actualmente son países ACP.

1.1.2 Zona de libre comercio.

Se considera como un término medio entre las preferencias y la Unión Aduanera. Es un proceso económico-comercial regional en el que se eliminan los derechos aduaneros y demás obstáculos que gravan los intercambios comerciales de productos entre los Estados constitutivos del grupo, pero cada miembro conserva su propia política comercial y arancel aduanero, generalmente distintos, sobre las importaciones y relaciones comerciales con países terceros. La reducción de tarifas aduaneras entre

los miembros, hasta llegar a cero, se realiza de manera gradual y a través de concesiones a los países de menor desarrollo de la zona.

El artículo XXIV del GATT define a las zonas de libre comercio como “un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas...con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio”.

De acuerdo con este artículo del GATT, las condiciones básicas para la existencia de una zona de libre comercio, son: que se liberen las trabas comerciales entre los países miembros, y que esa liberación, conforme a un plan, se haga en un plazo de tiempo razonable, es decir, no demasiado largo.

Generalmente se crean con carácter transitorio, y tienden a convertirse en uniones aduaneras o a desaparecer. Se crean normas y certificados de origen para identificar y diferenciar los bienes que provienen del área y así, controlar las importaciones de otros países.

En estas zonas la cesión de soberanía de los Estados Partes es casi nula, pues cada país conserva la aplicación de sus sistemas y disposiciones económico-comerciales internas, no restringe la libertad de los Estados Partes para tener su propia política comercial con terceros.

Actualmente se incluyen nuevos temas a estos acuerdos, como las restricciones a las inversiones extranjeras, la propiedad intelectual, las regulaciones que restringen el comercio de servicios, competencia desleal, procesos de solución de controversias, normas laborales, y la preservación del ambiente.

La experiencia demuestra que la formación de áreas de libre comercio sólo es fructífera entre países que se encuentran en un grado de desarrollo más o menos alto y homogéneo. Entre los países menos desarrollados sólo puede tener un carácter transitorio. Una vez que alguno de los Estados miembros de la zona inicia o amplía su industrialización, es necesario establecer una Tarifa Exterior Común (TEC), o la elevación de una cierta barrera frente a determinados coparticipes, lo cual equivale a la transformación de la zona de libre comercio.

Ejemplo de este tipo de proceso de integración son el de Estados Unidos con Israel (1985), Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia-Noruega-Suecia, Liechtenstein), zona Australia/Nueva Zelanda, TLCAN (Estados Unidos, Canadá, México), Chile-Colombia, Chile-Venezuela, Grupo de los Tres (Colombia, México, Venezuela), Chile-México, etc.

1.1.3 Unión Aduanera.

Es la máxima expresión de integración de dos o más economías nacionales previamente separadas. Consiste en la reducción gradual de las aduanas internas hasta eliminarlas y el establecimiento de una tarifa aduanera externa común, ingresos aduaneros que deberán ser distribuidos entre los Estados Partes según lo establecido en el Acuerdo de Unión Aduanera.

El artículo XXIV del GATT define al territorio aduanero como “todo territorio que aplique un arancel distinto u otras reglamentaciones comerciales distintas a una parte sustancial de su comercio con los demás territorios, de manera que:

- Los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas...sean eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión, o al menos, en lo que concierne a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de dichos territorios; y que, cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella, derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia, sean idénticos...”.

Al existir un arancel externo común se eliminan los certificados de origen. Además, las normas y sistemas económicos-comerciales internos deben ser similares,

comunitarios, pues los miembros de la unión negocian con el exterior en bloque. La cesión de soberanía es sensiblemente mayor que en una zona de libre comercio.

El primer aspecto de esta Unión, la supresión inmediata o gradual de barreras arancelarias y comerciales a la circulación de mercancías entre los Estados partes, se conoce como “desarme arancelario y comercial”.⁶ El segundo elemento es la construcción de un arancel aduanero común frente a terceros países, también denominado TEC, el cual permite diferenciar claramente a las Uniones Aduaneras de las Zonas de Libre Comercio.

A este respecto, el artículo XXIV del GATT establece que la formación de la TEC no podrá tener derechos más elevados que los existentes previamente, en promedio, en los países miembros de la Unión Aduanera.

Es difícil que perdure una Unión Aduanera, ya que ante la libertad de comercio sin barreras arancelarias ni restricciones cuantitativas dentro de la Unión, es inevitable la aparición de una larga serie de problemas derivados de la existencia de diferentes sistemas monetarios, fiscales, de transporte, etc. de los diversos Estados partes. En este caso, la unión deberá armonizar todos los elementos antes referidos, consolidándose efectivamente y por tanto, desemboca en la Unión Económica.

⁶ Cfr. TAMAMES, Ramón. *Prólogo*. En RUESGA, HEREDERO, y FUJI. Europa e Iberoamérica..., op.cit, pág. 27.

Ejemplo importante de la Unión Aduanera es el Zollverein Alemán (1834)⁷, y durante el siglo XX se crearon la Unión Económica Belgo-Luxemburguesa (UEBL), el BENELUX (por sus integrantes: Bélgica, Holanda y Luxemburgo), y la Comunidad Económica Europea.

1.1.4 Mercado Común.

Supone la creación gradual de un sólo mercado dentro de un área determinada, en la que dejan de operar todas las barreras, aduaneras y comerciales, al libre desplazamiento de los factores de la producción —capital, bienes y servicios—, y a los productos resultantes de dicha cooperación, en el que los gobiernos de los Estados partes, conforme a su interés nacional, acuerdan el establecimiento de esta situación cediendo parte de su soberanía a las instituciones creadas específicamente para su ejercicio y/o mediante una armonización mutua de las políticas domésticas.

No existen aduanas, barreras tarifarias entre los Estados miembros, se lleva a cabo una política comercial común, se da el libre desplazamiento de los factores de la producción y se adopta un arancel aduanero unificado frente al exterior.

⁷ Al término de las guerras napoleónicas y como consecuencia del Congreso de Viena, en 1815 Alemania fue organizada como una Federación de treinta y ocho Estados independientes y con libertad para adoptar sus propios sistemas de tarifas y derechos aduaneros. Bajo la inspiración del economista Friedrich List se llevó a cabo en la Federación Germánica un movimiento y negociaciones para unificar entre los treinta y ocho Estados individuales las diferentes tarifas, monedas, pesas y medidas y la política económica. A partir de 1819, alrededor de Prusia y absorbidos por su esfera económica, se fueron incorporando a ésta muchos Estados germanos, hasta que el 1º de enero de 1834 se estableció la

Asimismo, implica mayor cesión de soberanía, tiene implícita la idea de supranacionalidad pues a través del proceso económico se arriba a una unidad nacional. Se acentúa el predominio del Estado hegemónico y afecta la entidad cultural de los Estados.

Los pilares del mercado común son las llamadas libertades fundamentales: la libre circulación de mercancías, de personas, de capitales, y la libre prestación de servicios. El ejemplo claro es la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea).

1.1.5 Unión Económica.

Esta forma de integración se presenta cuando, además de los elementos de un Mercado Común, los países partes del acuerdo coordinan sus políticas monetarias y fiscales mediante organismos que dictan normas al respecto. La Unión Económica combina la supresión de restricciones a los movimientos de mercancías y factores de la producción, con políticas económicas nacionales, a fin de suprimir la discriminación y disparidades en estas políticas. El único ejemplo que se puede citar es la actual Unión Europea.

1.1.6 . Integración Económica Completa.

Unión Aduanera del Zollverein Alemán. Cfr. ARNAUD, Vicente Guillermo. MERCOSUR, Unión Europea..., op.cit, pág. 31.

Esta presupone la unificación de las políticas monetaria, fiscal, y social, así como el establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones obliguen a los Estados miembros. Ejemplo de ésta son los Estados Unidos de América, en donde cincuenta Estados cedieron a una autoridad central la política exterior común, la moneda, fuerzas armadas comunes, etc.

1.2 Diferentes objetivos en dos niveles de integración: la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Para determinar las diferencias entre el TLCAN y la UE, la pregunta principal que debe plantearse es ¿qué diferencia a la construcción europea de otras estructuras regionales?

La construcción europea se realizó lentamente a lo largo de cincuenta años para edificar un conjunto fuerte y solidario que actualmente garantiza a todos sus habitantes condiciones de vida dignas, conforme a sus valores y a la altura de sus expectativas, y que ofrece a cada persona, al mismo tiempo, una existencia libre.⁸

La intención fundamental de los Tratados constitutivos de la CE es que sólo a través de la unificación de Europa se puede poner punto final a la historia de guerras, derramamiento de sangre, sufrimientos y destrucción en esos territorios.

Los objetivos supremos de la Comunidad, hoy Unión Europea, son la salvaguardia y aseguramiento de la paz, la unificación económica en provecho de todos los ciudadanos residentes en la Comunidad a través de la creación de un mercado interior europeo, la aspiración a la unidad política y, sin que ocupe el último lugar, el fortalecimiento y fomento de la cohesión social de la Unión.

⁸ Cfr. *Memorias*, citado en CANTO RUBIO, Juan. La Unión Europea. Roma-Amsterdam, Ediciones Amarú, Salamanca, España, 1993, pág. 23.

1.2.1 El Aseguramiento de la Paz.

El Plan Schuman que condujo a la creación de la CECA, concebía la reconciliación franco-germana como el inicio de las condiciones que permitieran establecer una atmósfera de paz permanente en Europa, aún cuando siempre se ha tenido presente que no es imposible el estallido de una guerra. Esto se logró con la creación de la CE y ahora de la UE, haciendo impensable una confrontación armada entre los Estados miembros. La unificación se acredita a sí misma a través de una función generadora de paz, aún cuando este objetivo no está presente en la conciencia de los ciudadanos.

1.2.2. La Unificación Económica.

Este ha sido el hilo conductor de la unificación europea. Los objetivos fundamentales de esta unificación están contenidos en los Tratados constitutivos, y son el desarrollo armónico de la vida económica, un crecimiento económico estable y equilibrado, la elevación del nivel de vida, la aspiración al pleno empleo y, el logro de la estabilidad en la política, económica y monetaria.

La CECA cumple esta función en la administración comunitaria de la industria del carbón y del acero, clave en las economías nacionales. Por su parte, la EURATOM desempeña tareas comunes en la investigación y aprovechamiento de la energía nuclear, fomentando la constitución y desarrollo de industrias nucleares en los

Estados miembros y para ello debe asegurar su aprovisionamiento de materiales fisionables.

La CE es más amplia que las anteriores y debe agrupar a los Estados miembros bajo una comunidad en todos los ámbitos económicos, es decir, las libertades fundamentales con las políticas de competencia económica y monetaria, agrícola, de transportes, de protección del medio ambiente, de investigación y tecnología, e industrial.

Sin embargo, fue hasta entrados los años ochenta cuando se pudo hablar de un auténtico mercado común, en el que las fronteras nacionales entre los Estados miembros no desempeñaran ningún papel en la circulación económica, a través del programa del mercado interior "Europa 92" que se presentó ante los diputados del Parlamento Europeo el 12 de marzo de 1985, mismo que se convirtió en parte integrante del Tratado constitutivo de la CE.

Se logró a través del Acta Única Europea, en 1986, que la Comunidad adoptara las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un período que terminó el 31 de diciembre de 1992, es decir, un espacio sin fronteras interiores que garantiza la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.

En 1988 se colocaron los primeros cimientos para la unión económica y monetaria (UEM), iniciativa que se apoyó sobre el argumento de que las ventajas del mercado

interior sólo podrían comprobar su plena eficacia para los ciudadanos y empresas de la Unión, si éstos pudieran contar con cambios estables de divisas para su dinero o incluso con una moneda europea común.

Los objetivos económicos están agrupados bajo el Tratado de la Unión Europea, el cual estableció el inicio de la Unión Económica y Monetaria con la divisa única europea (euro), misma que entró al mercado europeo, junto con las monedas nacionales temporalmente, a partir del 1º de enero de 1999.

1.2.3. La Unificación Política.

Los fundadores de la CE tenían la idea de que el proceso de integración económica debía conducir directamente a la unificación política de Europa. Sin embargo, los jefes de Estado y de Gobierno proclamaron, sin definición precisa, una Unión Europea como objetivo lejano para los años ochenta.

El paso a la unión política se realizó con el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y que entró en vigor en noviembre de 1993. Este Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual, las decisiones se toman de la forma más próxima a los ciudadanos.⁹

⁹ Cfr. TUE, artículo A, párrafo segundo.

1.2.4. La Dimensión Social.

Los Tratados constitutivos contienen el objetivo de mejorar las condiciones de vida y de trabajo, así como el fortalecimiento de la cohesión social en el seno de las Comunidades, aún cuando estos Tratados no ofrecen un concepto real de política social comunitaria.

Sin embargo, la experiencia demostró que los mecanismos económicos del mercado común no producen automáticamente en los Estados miembros el progreso social y el pleno empleo, por lo que se creó el programa de acción del Consejo del 21 de enero de 1974, en materia de política social, mismo que preveía solamente algunas regulaciones relativas a la igualdad de trato entre hombres y mujeres en la vida laboral, a la seguridad social de los trabajadores inmigrantes y emigrantes, a la formación profesional y a la constitución de un fondo social.

La idea social se solidificó hasta el Acta Única Europea, en 1986, otorgando a la Comunidad amplias competencias en materia de política social, misma que se consideraría a partir de ese momento, y culminaría en 1992, a la luz de la realización del mercado interior.

Esta dimensión social del mercado interior es un componente esencial para la realización del mismo, pues no puede únicamente reforzarse el crecimiento económico y aumentar la competitividad de la economía exterior de las empresas

europeas, sino también lograr una distribución más justa de los beneficios producto de todo ello.

Un mercado de tan grandes dimensiones no tendría realmente mucho sentido si el nivel de vida y el nivel de protección social del ciudadano se vieran perjudicados por tal mercado. Al contrario, su justificación política y económica reside en el incremento del progreso social y en las ventajas que éste comporta para todos los ciudadanos de la Comunidad.

Con la introducción de la ciudadanía de la Unión, en el TUE, se creó un lazo directo entre la integración europea y la participación de los ciudadanos, pues estableció derechos civiles concretos. Los ciudadanos de los Estados miembros se pueden mover libremente como ciudadanos de la Unión en todo el territorio de la misma, y fijar su residencia en el lugar que elijan. La ciudadanía de la Unión se ostenta conjuntamente con la ciudadanía nacional, de suerte que se mantiene intacta la identidad nacional de los ciudadanos de la Unión.

Constituyen una prioridad la educación y las mejoras en materia de seguridad e higiene en el trabajo. El núcleo central de interés son las medidas encaminadas a combatir el desempleo. La realización del mercado interior pone en movimiento un desarrollo que favorecerá también la creación de puestos de trabajo en los Estados miembros, aunque no se elimine de inmediato el desempleo con las medidas complementarias encaminadas a fortalecer la cohesión social.

Por esta razón, durante una fase de transición se incrementarán aún más los recursos que se han destinado, en el marco de la política estructural, y sobre todo, del Fondo Social, a la lucha contra el desempleo de larga duración y a la integración profesional de los jóvenes.

Como fundamento de una política social comunitaria, en diciembre de 1989 once Estados miembros, excepto el Reino Unido, aprobaron una Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales, que es la expresión de la concepción europea de la sociedad, del diálogo social y de los derechos de cada ciudadano de la Comunidad. Sin embargo, esta Carta sólo contiene objetivos y planteamientos programáticos no vinculantes que necesitan traducirse en propuestas concretas a través de un programa de acción de la Comisión.

La política de cohesión económica y social en el Acta Única Europea, se define por sus objetivos, distanciándose del sistema anterior según el cual, los recursos existentes se distribuían con arreglo a un esquema clasificatorio de factores nacionales.

Hay cinco objetivos prioritarios: el fomento del desarrollo y de la adaptación estructural de las regiones menos desarrolladas; la reconversión de las regiones fronterizas o de las regiones parciales (incluyendo regiones del mercado de trabajo o espacios de concentración urbana), que están gravemente afectadas por una tendencia industrial recesiva; la lucha contra el desempleo de larga duración y ayuda a la

incorporación de los jóvenes a la vida activa; la aceleración de la adaptación de las estructuras agrarias y el fomento del desarrollo del espacio rural.

Por otra parte, los fondos estructurales constituyen el instrumento principal para la ejecución de la política de cohesión económica y social:

- **El Fondo Social Europeo (FSE)**, encargado de la mejora de posibilidades de trabajo y de la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores en la UE.
- **El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)**, fue creado con el objetivo de contribuir a eliminar las diferencias regionales en la UE.
- **El Fondo Europeo de Orientación y Garantía a la Agricultura (FEOGA)**, sección Orientación, cuyo fin es mejorar las condiciones de producción y venta de los productos agrícolas.
- **El Fondo de Cohesión**, cuyo objetivo es asegurar el financiamiento de los proyectos de interés común en el ámbito de la protección del medio ambiente y de las infraestructuras de los transportes, es decir, las redes transeuropeas.

La UE ha pasado a ser la primera potencia comercial del mundo, a través del Mercado Común, la abolición de aduanas, las cuatro libertades de circulación (personas, servicios, mercancías y capitales), y la moneda común denominada euro.

La Comunidad Económica Europea, mostrada como ejemplo por los partidarios de un mercado común en América, tiene un origen totalmente diferente a los problemas de América.¹⁰

Por su parte, el TLCAN, aunque lleva mucho menos tiempo vigente, no ha dado muestras, hasta ahora, de querer adoptar una estrategia más cooperativa a nivel multilateral.¹¹

La finalidad del TLCAN es la creación de un espacio económico libre de restricciones donde prevalezca el libre flujo de mercancías y la libre competencia, la calidad de los productos y el crecimiento económico continuo.

En el caso del TLCAN, en contraste con la UE, las diferencias económicas entre sus integrantes son mucho más marcadas, pero queda claro que este Tratado puede ser el motor que desarrolle la capacidad competitiva mexicana en un mediano plazo.

¹⁰ Cfr. ARNAUD, Vicente Guillermo. MERCOSUR, Unión Europea... op.cit, pág. 30.

¹¹ Cfr. RUESGA, HEREDERO, y FUJI, Europa e Iberoamérica... op.cit, págs. 94 y 95.

Los principios rectores del TLCAN son siete:¹²

- La liberalización del comercio en bienes, servicios y flujos de inversión, con estricto apego a lo establecido por la Constitución mexicana.
- El Tratado es compatible con el artículo XXIV del GATT, a fin de mantener y fomentar el comercio con terceros países, fuera de América del Norte.
- El calendario de desgravación arancelaria refleja la asimetría entre México y sus vecinos del norte, dando la oportunidad a la industria nacional de ajustarse a la competencia.
- Impide que las normas y estándares técnicos se conviertan en barreras no arancelarias para las exportaciones mexicanas.
- Establece reglas de origen transparentes, que aseguran los beneficios del Tratado a los productores de los tres países, evitando así problemas de triangulación donde algún país no socio recibiera estos beneficios, al tiempo que garantiza su competitividad pues permite incorporar en una mínima parte, insumos de países ajenos al TLCAN.
- Establece reglas claras para evitar subsidios que distorsionan el comercio y afectan las condiciones de competencia.

¹² Cfr. CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. Entendiendo el TLC, ITESM, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, págs. 13 y 14.

- Crea instancias administrativas que permitan la aplicación sencilla y expedita a la solución de controversias, proporcionando diferentes vías para agilizar su solución.

La primera sección del Tratado contiene los aspectos generales, y establece los siguientes objetivos: eliminar barreras al comercio, promover condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión, proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias, así como fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral. Para ello, los Estados Partes deben respetar los principios y reglas de trato nacional, de nación más favorecida y transparencia en los procedimientos.

Las siguientes secciones se refieren al comercio de bienes, comercio de servicios, inversión y normas, disposiciones generales aplicables al comercio, compras del sector público, prácticas desleales, salvaguardas, movilidad temporal de personas de negocios y propiedad intelectual.

A diferencia de los Tratados constitutivos de la Unión Europea, el TLCAN versa sólo sobre materias de bienes y servicios. Cabe destacar que sólo el capítulo XVI del TLCAN se refiere a los servicios, estableciendo en los artículos 1601 a 1608, los

compromisos recíprocos que asumieron las partes para agilizar la entrada temporal de personas de negocios¹³ nacionales de estos tres países.

No establece un mercado común con libre movimiento de personas, como en la UE, pues cada uno de los países conserva el derecho de velar por la protección del empleo permanente de su fuerza de trabajo, así como el de adoptar la política migratoria que juzgue conveniente y proteger la seguridad en sus respectivas fronteras.

La base de este compromiso se encuentra en el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, mismo que fue rediseñado para adecuarse a las necesidades de los países miembros del TLCAN. Estados Unidos estableció un límite al ingreso anual de personas, de 5,500, el cual podrá incrementarse por acuerdo entre ambos países y se eliminará diez años después de la entrada en vigor del Tratado. Canadá, por su parte, no impone a México límite alguno.

¹³ Este capítulo define a la entrada temporal como la entrada de una persona de negocios de uno de los países miembros del TLCAN al territorio de otro país miembro, sin la intención de establecer residencia permanente. Persona de negocios significa el nacional de uno de los países miembros que participa en el comercio de bienes o prestación de servicios, o en actividades de inversión.

De esta manera, los países partes deben autorizar la entrada temporal a cuatro categorías de personas de negocios:¹⁴

- Visitantes de negocios que desempeñen actividades internacionales relacionadas con la investigación y el diseño, cultivo, manufactura y producción, mercadotecnia, ventas, distribución, servicios después de la venta y otros servicios generales.
- Comerciantes que lleven a cabo un intercambio sustancial de bienes o servicios entre su propio país y el país al que desean entrar, así como inversionistas que busquen invertir un monto sustancial de capital en territorio de otro país signatario. Estas personas deberán estar empleadas o desempeñar su labor a nivel de supervisores, ejecutivos o en alguna actividad que requiera habilidades esenciales.

¹⁴ Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. SECOFI, México, 1992. La Circular número R.E.-1 del 29 de marzo de 1994, reformada y publicada el 30 de noviembre de 1995, creó la Forma Migratoria para Personas de Negocios (FMN) para ciudadanos de Estados Unidos y Canadá que pretendan internarse a territorio mexicano, al amparo de alguna de las cuatro modalidades de Personas de Negocios reconocidas por el TLCAN. La FMN les será entregada a los interesados directamente por conducto de las oficinas consulares de México en esos países, por agencias de viaje, líneas aéreas y personal migratorio en los puertos y puntos de entrada a la República Mexicana. De acuerdo con lo dispuesto por el TLCAN, no se puede exigir ningún procedimiento de aprobación o prueba de certificación laboral, ni imponer restricción numérica a la entrada de extranjeros que presenten la FMN. La autorización de entrada tiene una vigencia de máximo 30 días naturales a partir de la fecha del sello de primera internación al país y deberá entregar este documento al agente migratorio cuando salga definitivamente del país. Si al abandonar el territorio nacional ya se hubiere vencido el periodo de 30 días autorizados, se aplicará sanción administrativa. Se puede prolongar su estancia en México si no han variado las circunstancias que motivaron su ingreso bajo esta modalidad, y a tal efecto deberá acudir a la oficina del Instituto Nacional de Migración más cercana al lugar donde efectúa sus actividades, para solicitar le sea otorgada una FM3 como No inmigrante Visitante de negocios. La sustitución de la FMN por la FM3 se hará en un lapso no mayor a cinco días hábiles, previo pago de los derechos correspondientes, y tendrá una vigencia de hasta un año, así como el de las cuatro prórrogas que en su caso se pueden otorgar. Cfr. PEREZNIETO CASTRO, Leonel y MANSILLA Y MEJÍA, María Elena. Manual Práctico del Extranjero en México. Oxford University Press, Colección Leyes Comentadas, 4ª. Edición, México, 1998, págs. 620 a 630.

- Personal transferido dentro de una compañía, mismo que deberá ocupar un puesto a nivel administrativo, ejecutivo o poseer conocimientos especializados y ser transferido por su compañía, a otro de los países miembros del TLCAN.
- Ciertas categorías de profesionales que cumplan con los requisitos mínimos de preparación o que posean credenciales equivalentes y pretendan llevar a cabo una actividad de negocios a nivel profesional.

A manera de resumen, las diferencias que resaltan principalmente entre la UE y el TLCAN, son:

- La UE contempla entre sus objetivos, además del económico, los aspectos sociales y políticos. En el caso del TLCAN, sus objetivos son puramente económicos, reflejando sus resultados en el bienestar social, mas no es éste un objetivo en sí, y mucho menos, las cuestiones políticas.
- La UE desarrolla cuatro libertades fundamentales, las cuales abarcan todos los ámbitos económicos y sociales de los Estados miembros. El TLCAN sólo plantea la libertad de tránsito de mercancías y el tránsito temporal de servicios, dejando fuera otras libertades importantes como es el libre tránsito de trabajadores.

- Ambos plantean el desarrollo de sus objetivos por fases, tomando especial importancia las fases de supresión de aduanas interiores, que en el TLCAN se han programado para un lapso de 15 años a partir de su entrada en vigor, mientras que en la UE se desarrolló en tan solo 12 años.
- La UE contempla la creación de Instituciones supranacionales a las cuales los Estados miembros les han cedido parte de su soberanía nacional. En el TLCAN no se prevé la creación de este tipo de Instituciones, ni los Estados partes parecen estar dispuestos a hacerlo a corto y mediano plazo.
- Cabe señalar la diferencia de niveles económicos entre los Estados partes de ambos Tratados. Asimismo, es importante tener presente la diferencia de población en ambas regiones y por lo tanto, de niveles socioeconómicos de sus habitantes.

1.3 Las libertades fundamentales en la Unión Europea.

Cuando Monnet, el padre visionario de la UE, concluyó sus “*Memorias*”, dejó al aire una pregunta:

¿Habré explicado, suficientemente, que la Comunidad que hemos creado no es un fin en sí misma? Es un proceso de transformación que prolonga aquél que dio origen a nuestras formas de vida nacionales en una fase anterior de la historia. Como ayer nuestras provincias, nuestros pueblos, deben aprender hoy a vivir juntos bajo normas e instituciones comunes, libremente aceptadas, si quieren alcanzar las dimensiones necesarias para su progreso y conservar el dominio de su destino.”¹⁵

Toda organización política debe asumir las necesidades fundamentales de sus habitantes. Es por ello que la UE toma todas las medidas relativas a la unificación económica encaminadas, al mismo tiempo, a lograr el progreso civil y social.

La creación del mercado interior constituye el punto central de la unificación económica europea, pues se ha creado un espacio que no se ve fragmentado por limitaciones arancelarias ni comerciales. Los pilares del mercado interior, como se señaló anteriormente, son las denominadas libertades fundamentales, es decir, la libre circulación de mercancías, de personas, de servicios y de capitales.

¹⁵ CANTO RUBIO, Juan. La Unión Europea..., op.cit, pág. 37.

Estas libertades fundamentales que establece el mercado interior tienen, además de una finalidad económico-política, la encomienda de garantizar un nivel mínimo de protección a los ciudadanos comunitarios otorgándoles derechos individuales, incrementados por los derechos civiles y políticos que introdujo la ciudadanía europea.

La efectiva realización de estas libertades fundamentales permite que los factores de la producción, el capital y el trabajo, se puedan mover sin trabas. Los trabajadores obtienen un acceso libre a puestos de trabajo situados en zonas de mayor demanda y por ello, a puestos de mejores condiciones salariales y laborales, teniendo la ventaja de poder establecerse junto con sus familias en cualquier país de la UE y emprender allí su trabajo. Las empresas pueden producir y vender sus productos en condiciones de libre competencia en el lugar donde les resulte más ventajoso.

Para lograr esta situación, ningún Estado miembro puede dar un trato privilegiado a sus ciudadanos frente a los ciudadanos de otros Estados miembros.

1.3.1 La libre circulación de mercancías.

Para establecer el mercado interior fue necesario, en primer lugar, suprimir todos los derechos de aduana por importaciones y exportaciones entre los Estados miembros. El Tratado de la CEE estableció un calendario detallado para la supresión paulatina de las aduanas interiores en un periodo de doce años.

Sin embargo, las últimas barreras aduaneras se eliminaron un año y medio antes de la fecha prevista, es decir, el 1 de junio de 1968. En ese año se estableció un arancel común aplicable a terceros Estados, realizando el primer objetivo parcial para la unificación económica, pues creó la unión aduanera y se unificaron los dispares aranceles exteriores entre los países miembros.

Los tipos de arancel aduanero común se han modificado frecuentemente desde 1968, y los ingresos que se obtienen con ellos corresponden desde 1975 a la CE, ahora UE, a través del abono de los Estados miembros a la Unión.

En segundo lugar, para lograr el libre cambio de mercancías se requirió suprimir durante el periodo de transición, además de las barreras aduaneras al interior, las restricciones cuantitativas. Éstas son las medidas a través de las cuales los Estados miembros protegen su producción interna pues alejan la competencia de los productos extranjeros del mercado nacional, prohibiendo total o temporalmente la importación de un producto o limitando la importación en cantidad o en valor.

Sin embargo, también se precisa eliminar las medidas equivalentes a las restricciones cuantitativas, que son aquellas que repercuten indirectamente en el comercio intracomunitario, imposibilitando las importaciones y exportaciones, dificultándolas o encareciéndolas, sin prohibirlas expresamente ni contingentarlas.

Estas medidas surgen cuando sectores económicos atraviesan por dificultades estructurales derivadas del desempleo creciente y el aumento de importaciones de países que producen a bajo costo, por lo que los Estados miembros levantan barreras comerciales intracomunitarias que alejen estas mercancías del mercado nacional a través de medidas proteccionistas con un amplio catálogo de requisitos a cubrir sobre sanidad, seguridad, protección de los consumidores o de competencia.

Se ha intentado eliminar estos obstáculos mediante la armonización de las disposiciones nacionales. Pero, en ocasiones la Comisión ha sido ambiciosa y ha provocado que las directivas de armonización resulten complicadas; y hasta llegan a considerarse como una intromisión burocrática de Bruselas.

Por otra parte, la libre circulación de mercancías juega un papel clave en las diferencias entre los Estados miembros en cuanto a la imposición fiscal de la circulación de mercancías.

Las barreras fiscales garantizan que los gravámenes que se imponen al consumo de las mercancías en el mercado —los impuestos indirectos— se reviertan al Estado miembro que tiene derecho a exigirlos, que es el Estado en el que se consume realmente la mercancía o país de destino.

Actualmente la exportación de mercancías está exenta de impuestos. Por ejemplo, en el caso de una mercancía fabricada en Alemania que se exporta a Francia y se consume ahí, el exportador alemán está exento del pago de los impuestos indirectos

que gravan la mercancía en Alemania, y el importador francés deberá abonar los impuestos vigentes en su país. Este sistema garantiza que las mercancías interiores y las importadas mantengan una situación de igualdad desde el punto de vista fiscal. El precio a pagar depende de la frontera fiscal, y hasta 1996 ocurría lo mismo en cuanto al Impuesto al Valor Agregado.¹⁶

A partir de 1996 se aplica el principio del país de origen en el ámbito de los impuestos sobre el volumen de negocios, como una solución más avanzada. Con este principio desaparecen las declaraciones múltiples, laboriosas y costosas, junto con la exención fiscal del vendedor y la carga fiscal para el comprador, así como diferentes medidas de control. Los impuestos sobre el valor agregado se recaudan sólo en el país originario, y desaparece todo tratamiento adicional a la mercancía, lo cual conlleva a una hegemonía en los tipos impositivos sobre el valor agregado en los Estados miembros.

1.3.2. La libre circulación de los trabajadores.

El derecho de todos los ciudadanos a la igualdad de trato en remuneración y en todas las condiciones laborales, consagrado en los Tratados constitutivos, se regula de manera global a partir del Reglamento de 1968 del Consejo, relativo a la libertad de circulación, el cual garantiza a los ciudadanos la libre movilidad espacial y

¹⁶ BORCHARDT, Klaus-Dieter, La Unificación Europea, nacimiento y Desarrollo de la Unión Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Serie Documentación Europea, 4ª. Edición, Luxemburgo, 1995, pág. 37.

profesional, así como un mínimo de integración social en el Estado elegido para trabajar.

La movilidad espacial comprende el derecho de los ciudadanos de la Unión a desplazarse a otro Estado miembro y a permanecer en el mismo para iniciar o ejercer una ocupación. La legislación comunitaria garantiza este derecho de residencia, que en principio estaba reservado a los trabajadores y demandantes de empleo.

A partir de las directivas de 1990, este derecho se amplió a los estudiantes, a personas sin trabajo y a jubilados, siempre que dispongan de recursos suficientes para su sustento y con un suficiente seguro de enfermedad.

Al emprender un trabajo, el derecho de residencia comprende al principio cinco años con posibilidad de prórroga por tiempo igual.

De acuerdo con la doctrina del Tribunal de Justicia Europeo¹⁷, la residencia está garantizada mientras el demandante de empleo demuestre que se está esforzando y, en caso de desempleo involuntario, que tiene grandes probabilidades de conseguir un puesto de trabajo. Al retirarse por haber concluido su vida laboral, puede permanecer en determinadas condiciones en el Estado miembro en que tuvo su trabajo por última vez.

¹⁷ BORCHARDT, Klaus-Dieter. La Unificación Europea..., op.cit, pág. 39.

Las autoridades nacionales presentaron objeciones a este derecho en relación con motivos de seguridad y orden públicos o de carácter sanitario, por lo que se establecieron como excepciones a este derecho, mismas que sólo se justifican en casos especialmente graves y con los límites establecidos por la legislación comunitaria, bajo el control del Tribunal de Justicia Europeo.

Por su parte, la movilidad profesional se refiere al ejercicio profesional, tanto en condiciones laborales como profesionales. El trabajador de otro Estado miembro debe recibir el mismo trato que los trabajadores nacionales en cuanto a salario, reintegración profesional, acceso a centros de formación, reciclaje profesional, y a la recolocación en caso de desempleo.

Finalmente, por integración social se entiende el derecho a disfrutar de todas las facilidades sociales que ofrezca el país de acogida en lo referente a las condiciones generales de vida. El trabajador que procede de otro Estado miembro, y su familia, tienen derecho a disfrutar de iguales derechos y facilidades que los trabajadores nacionales al alquilar una vivienda, incluyendo el acceso a viviendas sociales, al ejercer actividad sindical o al recibir ayudas sociales como becas, ayudas para natalidad o descuentos en transportes y servicios públicos.

Además, los familiares directos del trabajador tienen derecho a realizar una actividad autónoma o asalariada, y sus hijos tienen los mismos derechos que los hijos de los nacionales para asistir al sistema escolar público y a los cursos de aprendizaje y formación profesional.

Las disposiciones comunitarias sobre seguridad social garantizan al trabajador, y a su familia, una protección social suficiente en caso de enfermedad, invalidez, ancianidad, accidente laboral, enfermedad profesional, desempleo, fallecimiento de un miembro de la familia y prestaciones familiares.

1.3.3 La libertad de establecimiento.

Esta libertad comprende el ejercicio de actividades económicas de manera independiente como son las de médicos, abogados, arquitectos, agentes de la propiedad, intermediarios y agencias de publicidad, actividades técnicas, artesanas y artísticas. Se incluye expresamente la creación y dirección de empresas, especialmente de sociedades, fundación de agencias, sucursales y sociedades filiales.

La legislación comunitaria exceptúa de esta libertad, las actividades relacionadas con el poder público en algún Estado miembro, y corresponde a los Estados miembros determinar libremente las profesiones que autoriza a ejercer algún cargo público, debiendo comprobar en cada caso si existe una participación directa o indirecta en el ejercicio de la autoridad y de los cargos públicos necesarios para proteger los intereses generales del Estado, especialmente de la seguridad interior y exterior. Esto último, a fin de proteger a los trabajadores comunitarios no nacionales de posibles discriminaciones indebidas por parte del Estado receptor.

La base de la libertad de establecimiento reside en el principio de la igualdad de trato de todos los ciudadanos de la Comunidad. La doctrina del Tribunal de Justicia Europeo ha establecido que el alcance sustantivo de esta libertad no se reduce sólo a la obligación de cada Estado miembro de prodigar a todos los ciudadanos de la UE el mismo trato que a los ciudadanos de ese Estado, sino que prohíbe, además, todas las pretensiones susceptibles de impedir u obstaculizar las actividades de quien hace uso del derecho de la libertad de establecimiento.¹⁸

1.3.4 La libertad de prestación de servicios.

Esta libertad comprende las mismas actividades que la libertad de establecimiento, limitando su ejercicio en el tiempo y debe traspasar de algún modo una frontera interior de la Comunidad. También en ésta libertad se exceptúan aquellas actividades relacionadas con el ejercicio del poder público.

Esta libertad tiene carácter transfronterizo debido a tres supuestos diferentes: en primer lugar, el prestador del servicio se traslada temporalmente al Estado receptor del servicio, y contempla una vinculación permanente de la persona con la vida profesional de otro Estado miembro.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia Europeo ha reconocido la libertad negativa de establecimiento, que es cuando el receptor del servicio se traslada al país del

¹⁸ BORCHARDT, Klaus-Dieter. La Unificación Europea, op.cit, pág. 41.

prestador, para utilizar ahí sus servicios. En este caso se encuentran los turistas, las personas objeto de tratamiento médico y las personas que realizan viajes de estudios y de negocios.

El tercer supuesto prevé que tanto el prestador del servicio como el receptor del mismo permanecen en sus respectivos Estados y sólo cruza la frontera el servicio. Este es el caso de emisiones radiofónicas y televisivas.¹⁹

Sobre el reconocimiento mutuo de los títulos académicos, en virtud del principio de igualdad de trato, cuando un ciudadano se establezca en otro Estado miembro para ejercer una actividad económica independiente, o para ofrecer sus servicios en casos de residencia transitoria, no se le pueden exigir mayores conocimientos que los que se exigen a los nacionales de ese Estado.

Asimismo, ese ciudadano está obligado a cumplir los mismos requisitos que se exigen a los nacionales del país de acogida. Por ejemplo, acreditar la formación profesional requerida o los exámenes, títulos o diplomas universitarios necesarios.

Esto será totalmente posible cuando se hayan armonizado en la UE las condiciones para el acceso y el ejercicio de las actividades por cuenta propia y se reconozca igual

¹⁹ BORCHARDT, Klaus-Dieter. La Unificación Europea, op.cit, pág. 41.

valor a los certificados de aptitud y a los títulos universitarios, lo cual es muy laborioso y complicado.

1.3.5 La libre circulación de capitales y de pagos.

Esta libertad es esencial para la realización del mercado interior. A largo plazo, sin un libre movimiento de capitales, no es posible garantizar un intercambio de mercancías y de servicios sin trabas.

Para lograr la libre circulación de capitales, el Consejo aprobó en 1960, 1962 y 1986, directivas relativas a la reducción de las limitantes existentes en la legislación sobre cambios monetarios, mismas que a causa de varias restricciones no contribuyeron a una integración decisiva de los mercados nacionales capitales. En éste ámbito se ha elaborado ampliamente la legislación, promulgando un gran número de directivas y recomendaciones.

La Comisión presentó en 1986 el Programa para la Liberalización de la Circulación de Capitales en la Comunidad, que liberaba todos los flujos financieros y monetarios, como primera aplicación del objetivo global de crear un mercado único de capitales. El programa arrojó sus primeros resultados en 1988, con la directiva “Carta de la libre circulación de capitales”.

De esta manera, a partir del 1º de enero de 1993, la circulación de capitales en los estados miembros ha sido totalmente liberalizada a través de un plan por fases para lograr la unión económica y monetaria.

Por su parte, la libre circulación de pagos es un complemento indispensable para el desarrollo de las anteriores libertades —mercancías, personas, servicios y capitales—, ya que a fin de no bloquear los pagos de las mercancías exportadas, o el salario de un ciudadano comunitario empleado en otro Estado miembro, o la retribución a un servicio prestado en otro país de la Comunidad, se realizan en la divisa del Estado miembro en el que resida el acreedor o beneficiario.

Así, concluye esta rápida revisión general de las libertades fundamentales que han permitido la consecución de un mercado único en Europa, debiendo ahora pasar al análisis más detallado del desarrollo de la libertad que nos ocupa: la libertad de circulación de trabajadores asalariados.

2.5 Plan de Acción para la libre circulación de los trabajadores europeos.

Actualmente, cinco millones de ciudadanos europeos residen en otro Estado miembro diferente a aquél en que nacieron. La población en edad de trabajar, que labora en otro Estado miembro, representa menos del 2%, y el número de personas que ejercen esta libertad asciende anualmente al 0.2% de la población⁷⁵. La mayor parte ejerce una actividad laboral transfronteriza. Esta escasa movilidad se debe a factores como el elevado índice de desempleo, obstáculos sociales y culturales, obstáculos prácticos, y a la falta de información sobre las ofertas de trabajo.

El Plan de Acción se basa en el Tratado de Amsterdam y en el informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Libre Circulación de las Personas, creado por la Comisión en 1996, que revela que aún cuando se han adoptado las disposiciones legales necesarias para hacer realidad esta libertad, todavía existen algunas imperfecciones y lagunas en el marco jurídico.

Esta libertad de circulación por el territorio de los Estados partes, permite a los trabajadores encontrar un trabajo adecuado, y a los empleadores encontrar trabajadores cualificados, favoreciendo el crecimiento del empleo y el económico.

⁷⁵ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Plan de Acción para la libre circulación de los trabajadores. Comunicación de la Comisión, Bruselas, 12.11.1997, pág. 8.

Sin embargo, se presenta una falta de flexibilidad administrativa que no considera la situación especial de los trabajadores migrantes, y el grado de cooperación entre los Estados miembros es insuficiente.

El Plan de Acción busca que se fortalezcan los mecanismos de la libre circulación de trabajadores, a través de iniciativas específicas dirigidas a estudiantes, aprendices, voluntarios, investigadores, jubilados, etc.

Asimismo, la propuesta de la Comisión sobre Orientaciones para las Políticas de Empleo de los Estados miembros en 1998, incluyó cinco aspectos para situar a la libre circulación de trabajadores en el proceso económico, social, y político de la integración europea:

- Mejora y adaptación de las normas. El informe final del Grupo de Alto Nivel confirmó las imperfecciones y lagunas en los mecanismos jurídicos que regulan esta libertad. Además, la normativa debe adaptarse a la Jurisprudencia existente.
- Mayor transparencia del mercado de trabajo. Los ciudadanos requieren de información sobre las ofertas de empleo y el aumento de capacitación profesional. Por su parte, las empresas deben tener conocimiento de las posibilidades de disponer de mano de obra multicultural y multilingüe que mejore la competitividad a nivel europeo y mundial. En este sentido, las

regiones fronterizas requieren de especial transparencia en cuestiones de seguridad social y legislación fiscal. Se deben fortalecer los Servicios Públicos de Empleo (SPE).

- Intensificación de la responsabilidad y de la cooperación. Estableció que se deben crear estructuras administrativas que ayuden a los trabajadores migrantes a resolver conflictos. También, que se debe fortalecer la cooperación para el acceso al empleo en el sector público y la cooperación entre SPE. Por su parte, la Comisión fusionará el Comité Consultivo sobre la Libre Circulación de los Trabajadores, y el Comité Consultivo para la Seguridad Social de los Trabajadores migrantes.
- Mejora del conocimiento y la comprensión del derecho a la libre circulación. La Comisión aumentará la información sobre movilidad laboral y el alcance de esta libertad, los beneficios y ventajas de la creación de un mercado de trabajo europeo, a través de la organización de seminarios y la publicación de un boletín informativo.
- Realización de proyectos innovadores. Con base en el artículo 6 del Fondo Social Europeo, se financiarán proyectos que apoyen esta libertad.

El Grupo de Alto Nivel recomendó mejorar la información entre los habitantes para facilitar su desplazamiento por la Comunidad y el acceso al empleo en los Estados

miembros, aumentar las posibilidades para obtener empleo en el sector público, modernizar los derechos sociales, modificar los derechos familiares para reflejar el cambio social, promover la formación profesional y lingüística en toda la UE, y lograr mayor igualdad en materia de trato fiscal.⁷⁶

Junto al mejoramiento de la normativa existente, se debe fortalecer la responsabilidad y la cooperación, la transparencia y la realización de proyectos innovadores, ya que el comercio transfronterizo en la Unión Europea tendrá como consecuencia la contratación de personal de distintas nacionales y multilingüe, con competencias profesionales diferentes.

Un factor importante para la movilidad laboral es la integración de zonas económicas regionales próximas a las fronteras, creando “Eurorregiones” donde los trabajadores fronterizos deben reaccionar rápidamente ante los cambios del país vecino.

Por otra parte, cabe destacar que la movilidad de los jóvenes trabajadores es mucho mayor a la de trabajadores con familia e hijos, lo cual contribuye a disminuir equilibrios en el mercado de trabajo. Sin embargo, la población de trabajadores jóvenes, entre 20 y 30 años, habrá disminuido en 9 millones entre 1995 y el 2005, sobre todo a fines de los 90.⁷⁷

⁷⁶ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Plan de Acción ..., Op.cit, pág. 5

⁷⁷ COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Informe demográfico 1997, 09.07. 1997

Aún así, esta libertad será más importante para los jóvenes que lo que ha sido para otras generaciones de trabajadores de la UE. Para los empresarios, los trabajadores con experiencia profesional en otros Estados miembros serán más interesantes y se creará una mano de obra multicultural y multilingüe, que favorece a Europa ante los mercados mundiales.

En los próximos diez o veinte años, esta libertad cobrará mayor importancia desde el punto de vista personal y del mercado de trabajo. Esto principalmente por la evolución demográfica y profesional. También jugará un papel importante para esta movilidad geográfica la reducción en la desigualdad entre sexos, favoreciendo al crecimiento económico y del empleo.

De esta forma, este Plan de Acción corresponde al compromiso de presentar un conjunto de medidas que permitan superar los obstáculos que aún subsisten a la libre circulación de trabajadores.

El punto de partida para intensificar esta movilidad es el acervo comunitario, la ampliación de normas existentes como prioridad y la simplificación del derecho derivado para garantizar la plena realización de la ciudadanía de la Unión.

El Plan de Acción se enfocó en cinco puntos principales:

- *La mejora y adaptación de las normas.* Con la finalidad de crear un mercado único europeo de trabajo, las propuestas de modificación abarcan el derecho de residencia —otorgando tiempo suficiente para buscar empleo

en otro Estado miembro, situación que no contempla la Directiva 360/68—, la reunificación familiar —extendida a los hijos mayores de 21 años y ascendientes que no estén a cargo del trabajador—, la igualdad de trato en materia de ventajas sociales y fiscales , igualdad de trato en cuanto a la integración social de la familia del trabajador, trabajadores fronterizos —adopción de normas claras que impidan diferencias burocráticas o jurídicas que perjudiquen los intentos de aumentar la movilidad transfronteriza—, normas en materia de coordinación de la seguridad social, pensiones complementarias —que a diferencia de las pensiones obligatorias reguladas por la seguridad social, éstas no cuenta con un mecanismo de coordinación—, educación y formación.

- *Aumento de la transparencia del mercado de trabajo.* Es fundamental la información precisa sobre las ofertas de trabajo y los solicitantes de empleo. Por ello es necesario fortalecer y modernizar los Servicios Públicos de Empleo. Por su parte, la Red de Servicios de Empleo Europeos (EURES) ha desarrollado un sistema informático que permite a los SPE comunicarse mutuamente las ofertas internacionales de empleo. Para ello el uso de Internet es básico. La cooperación transfronteriza debe aumentar en áreas como la seguridad social y la legislación fiscal. El EURES brinda dos servicios principales: el intercambio de información profesional y el asesoramiento detallado sobre ofertas de trabajo y condiciones de vida y laborales.

- *Desarrollo de la cooperación y aumento de la responsabilidad.* Para una eficaz libertad de circulación de trabajadores es necesario mejorar la coordinación administrativa y de los mecanismos de información de los ciudadanos y las empresas, junto con la creación de puntos de contacto específicos para los trabajadores. Para tal efecto, cada Estado debe contar con un Centro de Coordinación que garantice la resolución de problemas al respecto, así como puntos de contacto para que los ciudadanos y las empresas obtengan información sobre cuestiones específicas del mercado único. Además, para una mayor cooperación entre los interlocutores sociales, la Comisión cuenta con dos comités consultivos tripartitos, uno para cuestiones de libre circulación general, y otro sobre cuestiones de seguridad social. Estos interlocutores participan en debates como la nueva organización del trabajo y la necesidad de invertir en recursos humanos.
- *Mejora de los conocimientos y de la comprensión del derecho a la libre circulación.* La Comisión considera necesario que los ciudadanos y las empresas dispongan de información práctica sobre todos sus derechos y particularmente, las posibilidades de ejercer su derecho a desarrollar un trabajo en otro Estado miembro. Esto se realizará a través de los Centros Europeos de Información Empresarial (Euro-Infor Centres), los Centros Nacionales de Orientación Profesional, y especialmente los mecanismos permanentes de diálogo con los ciudadanos y las empresas.

- *Realización de proyectos innovadores.* El artículo 123 del Tratado de Roma establece como uno de los objetivos fundamentales del Fondo Social Europeo, mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y fomentar las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente la formación y la reconversión profesionales. Igualmente, el artículo 6 del FSE establece medidas encaminadas a reforzar la programación general de iniciativas comunitarias, incluyendo programas innovadores, estudios y asistencia técnica. En este contexto, la Comisión otorga financiamiento para la realización de proyectos innovadores que sienten las bases para una acción general.

El Comité Económico y Social evaluó la comunicación de la Comisión y emitió un dictamen el 28 de mayo de 1998, donde destacó que la supresión de los obstáculos a la libre circulación, mediante el ajuste y adecuación de los instrumentos comunitarios y una apropiada cooperación entre los Estados miembros, no sólo favorece la emergencia de una Europa más solidaria, sino que es, ante todo, un factor determinante para sentar las bases de la “Europa Social”⁷⁸.

⁷⁸ COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL, dictamen sobre la Comunicación de la Comisión relativa al Plan de Acción para la Libre Circulación de los Trabajadores, Bruselas, 28.05.1998.

Capítulo Segundo. Libre Circulación de Trabajadores en la Unión Europea.

*“Un mercado único con controles en las fronteras no sería la Europa prometida desde 1985 a los ciudadanos para 1993.”
Jacques Delors.*

2.1 Evolución de la Unión Europea.

Tras el fin de la Primera Guerra Mundial se crearon en el mundo, de manera voluntaria y pacífica, diversos modelos de asociación política cuya base fue la igualdad de derechos de los países asociados.

En 1923 el conde austriaco Coudenhove Kalergi, creó un movimiento paneuropeo y propuso la creación de los Estados Unidos Europeos, basándose para ello en el Imperio Alemán de 1871 y en los Estados Unidos de América de 1776. Más tarde, en septiembre de 1929, ante la Sociedad de Naciones en Ginebra, los ministros de asuntos exteriores, Aristide Briand (Francia) y Gustav Stresemann (Alemania),

propusieron a los gobiernos europeos la creación de una Unión Europea que estrechara la colaboración y mantuviera intacta la soberanía de los Estados partes. Sin embargo, estos proyectos fracasaron ante los movimientos nacionalistas e imperialistas de aquella época.¹

Más adelante, tras la devastación económica y social de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Europeos se encontraron muy débiles y reconocieron que habían sido desplazados del acontecer mundial por los Estados Unidos de América y la Unión Soviética. Esta situación, aunada a la máxima política de “no más guerras” y con el objetivo de un mundo mejor, más libre y más justo que propiciara la convivencia entre las personas y los Estados, provocó el resurgimiento de los movimientos en pro de la Unión de Europa.

Se crearon organizaciones europeas en favor de la unificación como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)², la Unión Europea Occidental (UEO)³, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)⁴, y el Consejo de Europa⁵.

¹ Cfr. BORCHARDT, Klaus-Dieter. La Unificación Europea...op. cit, pág. 5.

² La OCDE fue propuesta de Estados Unidos de América, al terminar la Segunda Guerra Mundial, para conjugar esfuerzos en favor de la reconstrucción económica. Su nombre original fue Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) y se fundó en 1948, tras el Plan Marshall. Los miembros, junto con Estados Unidos y Canadá, ampliaron su ayuda al Tercer Mundo en 1960 y fue entonces cuando se transformó en OCDE.

³ La UEO se creó en 1954 para fortalecer la cooperación de los Estados Europeos en la política de seguridad y de defensa.

⁴ La OTAN se creó en 1949 como un pacto militar entre los Estados libres de Europa, Estados Unidos de América y Canadá.

⁵ El Consejo de Europa, cuyo espíritu es netamente de cooperación interestatal, se fundó como organización política el 5 de mayo de 1949 sin hacer alusión a la constitución de una unión ni la agrupación de soberanías. Su objetivo es establecer un vínculo estrecho entre los Estados de Europa y fomentar el progreso económico y social de los mismos. Todo el poder queda reservado al Consejo de

En 1946 Winston Churchill pronunció un discurso en Zurich, donde reclamó la creación de los Estados Unidos de Europa y la urgente cooperación entre Francia y Alemania. Con esta propuesta, y con el fin de integrar política y económicamente a Alemania para finalizar la amenaza potencial a la paz, el visionario de la Unión Europea, Jean Monnet y sus colaboradores, elaboraron la Declaración de Robert Schuman.

Esta declaración se pronunció el 9 de mayo de 1950, cuyo plan fue “colocar la totalidad de la producción franco-alemana de carbón y de acero bajo una Alta Autoridad Común en el marco de una organización abierta a la colaboración de los demás Estados de Europa.”⁶

En este texto, Monnet estableció que la unión de Europa no se haría de una sola vez, ni a base de una estructura de conjunto, sino mediante realizaciones concretas, empezando por una solidaridad de hecho.⁷

Fue así que en junio de 1950 Monnet y su equipo comenzaron la redacción del Tratado de París, a fin de construir la llamada “economía vertical” (conformada por el carbón y el acero). El texto estaba inspirado en poder cambiar las instituciones, el

Ministros, quienes adoptaron resoluciones bajo el principio de unanimidad. La Asamblea Parlamentaria posee funciones consultivas, no legislativas, y puede hacer recomendaciones al Consejo de Ministros, el cual no es responsable ante ella y con un solo voto negativo puede rechazar cualquier propuesta. Actualmente consta de 25 miembros: Reino Unido, Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Italia, Irlanda, Dinamarca, Noruega, Suecia, Grecia, Turquía, Alemania, Austria, Chipre, Suiza, Malta, Islandia, Portugal, España, Liechtenstein, Finlandia, San Marino, Hungría y Polonia.
⁶ Cfr. BORCHARDT, Klaus-Dieter., *La Unificación Europea...* op.cit. pág. 9.

ánimo de los europeos, y el método de trabajo para que a partir de entonces fuera en equipo transnacional.⁸

El Plan Schuman se hizo realidad en 1951, con el Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), integrado por seis Estados fundadores: Bélgica, República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Se firmó en París el 18 de abril de 1951 y entró en vigor el 23 de julio de 1952. La duración de esta comunidad es de cincuenta años, finalizando en el año 2001.

El objetivo real de esta Comunidad fue la unificación institucional de las industrias alemana y francesa del carbón y del acero, abierta a todos los Estados europeos que tuvieran una constitución democrática.

Esto, aunado a la creación de una Alta Autoridad Común, sentó las primeras bases concretas para una “federación europea” indispensable para preservar la paz.

La Alta Autoridad Común, encargada del funcionamiento de todo el régimen, estaba formada por personalidades independientes designadas por los gobiernos, y las decisiones del Presidente, elegido también de común acuerdo por los gobiernos, serían ejecutorias en Francia, Alemania y los países adheridos. Monnet fue el primero en ocupar el cargo de Alta Autoridad.

⁷ Cfr. *Memorias*, citado en CANTO RUBIO, Juan. *La Unión Europea...*, op.cit, pág. 17.

⁸ CANTO RUBIO, Juan. *La Unión Europea...*, Op.cit, pág. 43.

A consecuencia de los óptimos resultados que arrojó la CECA, Monnet sugirió trabajar en la “unión horizontal” (Mercado Común) para abarcar a todo el mercado.

En 1955 los ministros de Asuntos Exteriores de los seis Estados miembros propusieron la realización de un estudio sobre la progresiva integración, encargándolo a un comité presidido por el ministro belga de Asuntos Exteriores, Spaak. El “Comité Spaak” presentó el informe en 1956, con tres ideas básicas: expansión, estabilidad monetaria y progreso social, el cual sirvió de base para las negociaciones de los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM O CEEA) y de la Comunidad Económica Europea (CEE), mismos que se firmaron en el Capitolio de Roma en marzo de 1957 —por lo que se conocen como Tratados de Roma— y entraron en vigor el 1 de enero de 1958.⁹

Durante esos años el Reino Unido también disputaba la constitución de una zona europea de libre cambio, sin tener que renunciar a las soberanías nacionales. El primer intento fracasó ante la creación de la CECA, y fue hasta 1959 que se creó la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), integrada por el Reino Unido, Noruega, Suecia, Dinamarca, Austria, Portugal, Islandia y Suiza.¹⁰

Sin embargo, ante los éxitos iniciales de la Comunidad Europea, el Gobierno Británico tomó conciencia de que no podría asegurar su influencia sobre el acontecer

⁹ Cfr. BORCHARDT, Klaus-Dieter. La Unificación Europea..., op.cit. pág. 10.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 17.

político si utilizaba únicamente su liderazgo en el seno de la AELC, cuya orientación era sólo económica. La CE ofrecía mejores posibilidades y abría a las empresas británicas la posibilidad de movilizarse ante la competencia europea y reanimar su modelo económico. Fue así que en agosto de 1961 el Reino Unido presentó su primera solicitud oficial como miembro de pleno derecho de la CE, la cual fue bloqueada por el general De Gaulle.

Con los éxitos iniciales de estas comunidades se dio realce al objetivo de crear también la unidad política de los Estados miembros. En la Conferencia Cumbre de Bonn los seis Estados fundadores crearon un comité dirigido por el embajador francés Christian Fouchet, el cual debía formular propuestas encaminadas a la realización de un estatuto político para la “Unión de los Pueblos Europeos”. Sin embargo, las dos propuestas presentadas se enfrentaron ante la rigidez de los Estados y en la conferencia de ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en París el 17 de abril de 1962, se acordó no continuar con las conversaciones sobre la unión política.

En 1964 la Comunidad se estancó y surgió el peligro de regresar a las políticas separadas y, por lo tanto, a la rivalidad entre Francia y Alemania para encontrar mayores ventajas nacionales.

Fue hasta 1967 cuando, a decir de Monnet, se dio la “primavera de la nueva Europa”;¹¹ en este año el Presidente Willson presentó la segunda solicitud de adhesión del Reino Unido, seguido por Dinamarca, Noruega e Irlanda. Para Dinamarca era vital

dar salida a sus enormes exportaciones agrarias hacia un mercado interno común, y más aún cuando su mayor mercado de exportación —el Reino Unido— solicitaba su adhesión a la CE. Irlanda había mantenido con el continente europeo estrechos lazos culturales, religiosos y militares, y con la adhesión a la CE esperaba aumentar la exportación de sus productos agrícolas.

El bloqueo francés continuó en la segunda solicitud de Gran Bretaña y fue hasta la dimisión de De Gaulle, en abril de 1969, que se aceptó su ingreso a la Comunidad. Los Tratados de Adhesión se firmaron el 22 de enero de 1972.¹²

A fines de los sesenta resurgió el interés por la unificación política y, en la Conferencia de La Haya de diciembre de 1969, se solicitó la realización de proyectos para la unificación económica y política de Europa. Asimismo, en las Conferencias de París de 1972 y 1974 se proclamó la creación de una Unión Europea. Se encargó al presidente del Consejo de Ministros belga, Leo Tindemans, sintetizar en la Unión Europea las diferentes concepciones que previamente se habían manifestado en los respectivos informes de la Comisión, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Comité Económico y Social.¹³

El Informe Tindemans estableció que antes de 1980 debía quedar cerrada la realización de la Unión Europea mediante la implantación de una unión económica y

¹¹ Cfr. CANTO RUBIO, Juan. La Unión Europea..., op.cit, pág. 33.

¹² Cfr. BORCHARDT, Klaus-Dieter. La Unificación Europea..., op.cit, pág. 18.

¹³ Cfr. *Ibid*, pág. 11

monetaria, la reforma de las instituciones de la CE, el ejercicio de una política exterior común, y la práctica de una política regional y social común.

Aún cuando la meta fue muy ambiciosa para lograrse en tan poco tiempo, en los años setenta se dieron importantes avances para el proceso de integración. Se creó en 1970 la Cooperación Política Europea (CPE), con el fin de armonizar la política exterior. Para ello, se celebraban consultas regulares entre los Ministros de Asuntos Exteriores, y se mantuvo constante comunicación entre los órganos de los ministerios, a fin de armonizar criterios y lograr una actuación común en la medida de lo posible. Sin embargo, nunca se logró dar presencia a la CE en la política mundial a la altura de su dimensión como potencial comercial.¹⁴

En marzo de 1979 se creó el Sistema Monetario Europeo (SME), mediante el cual la cooperación europea en materia de política monetaria entró en una nueva dimensión con el objetivo de crear una zona monetaria estable, a salvo de profundas oscilaciones en los cambios monetarios entre los Estados miembros.

La reducción de tarifas internas ocasionó aumento en la producción, aproximadamente al doble de Estados Unidos. Estos éxitos iniciales aceleraron el programa para reducir las tarifas internas a punto nulo en 1967. A comienzos de los setenta entró en funcionamiento la primer política comunitaria: Política Agraria Común (PAC), y se inició el sondeo para constituir el Fondo de Reserva Europeo, origen de la política económica y monetaria común. Así mismo, se creó el Sistema

Europeo de Difusión de Ofertas de Empleo (SEDOC), para colocar o recolocar a los trabajadores.¹⁵

En julio de 1972 se firmó un acuerdo de libre cambio entre los Estados miembros de la AELC (Suecia, Suiza, Austria, Portugal, Finlandia e Islandia) y los de la CE.

En 1975 Grecia presentó su solicitud de adhesión a la CE, mientras que Portugal y España la solicitaron en 1977. Grecia esperaba estabilizar con esto las estructuras democráticas recién recuperadas, obtener un mayor respeto internacional y el saneamiento a largo plazo de su economía, a través de la modernización de los sectores agrícola e industrial. Grecia se convirtió en el décimo Estado miembro de la CE el 1 de enero de 1981.

Los años ochenta comenzaron con los lemas “*Europa de segunda generación*”, “*Relanzamiento europeo*” y “*Unión Europea*”. Se presentaron diversas propuestas, siendo la más importante el proyecto de Tratado de la Unión Europea (TUE), impulsado por Altiero Spinelli y aprobado por mayoría en el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984.

El proyecto contempló la transferencia de nuevas competencias a la Unión, penetrando ámbitos centrales de la política interior de los Estados; como son: la política económica y monetaria, la política social y sanitaria, cuestiones de seguridad,

¹⁴Cfr. BORCHARDT, Klaus-Dieter. *La Unificación Europea...* op.cit , pág. 60.

¹⁵Cfr. CANTO RUBIO, Juan. *La Unión Europea*, op.cit, pág. 58.

de la paz y del desarme en el ámbito de la política exterior, la función legislativa en un sistema bicameral a fin de establecer un equilibrio entre el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión, compuesto por miembros de los gobiernos nacionales.¹⁶

Al concluir el periodo de la *Europa de los Diez*, se presentó ante el Consejo Europeo de Luxemburgo, el Proyecto de Tratado sobre la Cooperación Europea en materia de Política Exterior.

En el Consejo Europeo de Stuttgart, en junio de 1983, se acordó otorgar a la CE impulsos revitalizadores en una acción global. En las conferencias de junio de 1984 en Fontainebleau y junio de 1985 en Milán, se adoptó la iniciativa de política europea del Parlamento Europeo, y se concretizaron las declaraciones de intenciones hechas hasta entonces.

Se dio una nueva dimensión a la unificación europea a través de dos acciones paralelas: la primera se refería a la reforma institucional de la CE, para la cual se creó un comité de cuestiones institucionales presidido por el senador irlandés Dooge, cuya función consistió en elaborar propuestas destinadas a mejorar el funcionamiento de la cooperación política europea en el seno de la CE.

La segunda acción fue tomar en cuenta las preocupaciones e intereses de los ciudadanos de la CE con el fin de llegar a una “Europa cercana a los ciudadanos”.

¹⁶ Cfr. BORCHARDT, Klaus-Dieter. La Unificación Europea, op.cit. pág. 12

Para ello, se creó un comité *ad hoc* que elaborara propuestas concretas, presidido por el Sr. Adonnino. El comité se llamó “*Europa de los ciudadanos*” e inició sus tareas el 7 de noviembre de 1984, estudiando la posibilidad de acción común en la educación, la sanidad, el derecho y la lucha contra las drogas y el terrorismo, así como el sondeo de los puntos de apoyo para avanzar hacia la Unión Europea.¹⁷

Estas investigaciones sirvieron como base para el Consejo Europeo de Milán, celebrado en junio de 1985, donde se creó un espacio económico sin fronteras, mediante el fortalecimiento del sistema de cooperación política europea, incluyendo cuestiones de seguridad y defensa y el mejoramiento de las estructuras de decisión de la CEE a través del fortalecimiento de los derechos del Parlamento Europeo.

Aún cuando no está previsto en los Tratados fundacionales de la Comunidad Europea la posibilidad de que un miembro se retire de ella, en febrero de 1984 el Gobierno Danés y la CE llegaron a un acuerdo que permitió la salida de Groenlandia para el 1º de febrero de 1985, y se le otorgó el estatuto de territorio de ultramar asociado a la CE.¹⁸

El 1º de julio de 1987 entró en vigor el Acta Única Europea, cuyo objetivo general es establecer las condiciones jurídicas necesarias para realizar un mercado interior europeo y para reforzar la cooperación en la política de medio ambiente, de investigación y de tecnología. La primera y segunda partes del Acta, en el aspecto

¹⁷BORCHARDT, Klaus-Dieter. La Unificación Europea, op.cit , pág. 13

¹⁸ Groenlandia se incorporó a la CEE en 1973 por razón de su pertenencia a Dinamarca. *Ibid*, pág. 22.

formal, contienen modificaciones y adiciones a los Tratados fundacionales de la CE. La tercer parte contiene el marco jurídico para la cooperación en política exterior, practicada de manera informal hasta entonces.¹⁹

A pesar de que fue el Tratado de Roma de 1957 el que sentó las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos, debieron transcurrir veintinueve años para que, con el Acta Única Europea, se afirmara la voluntad de transformar el conjunto de relaciones entre los Estados, en una Unión Europea.²⁰

El hombre clave fue Altiero Spinelli, considerado como el segundo padre de la Unión Europea, quien en sus reuniones en el “Café Cocodrilo” de Estrasburgo, determinó la necesidad de reformar las instituciones, otorgar más poder al Parlamento y la firma de un Tratado que convirtiera a la Comunidad, en Unión. Entre las innovaciones más importantes del Acta destacan la idea europea, la democracia y el medio ambiente.

Fue en esta etapa que España y Portugal se integraron como los miembros undécimo y duodécimo de la Unión, precisamente el 1 de enero de 1986. Para España significaba salir del aislamiento en que la tuvo Franco, que se activara la agricultura y se superaran las diferencias entre las regiones del país, a través del fomento regional de la CE. Para Portugal significaba liberarse de su aislamiento político y la posibilidad de un saneamiento económico.

¹⁹Cfr. BORCHARDT, Klaus-Dieter. La Unificación Europea, op.cit , pág. 14

²⁰ Cfr. CANTO RUBIO, Juan. La Unión Europea, op.cit, pág. 31.

En diciembre de 1990 los jefes de Estado y de Gobierno convocaron en Roma a dos conferencias intergubernamentales, una para elaborar las medidas necesarias para la creación de la unión económica y monetaria, mientras que la segunda se enfocaría a la superación y regulación de los problemas para realizar la unión política. El resultado de estas conferencias está recogido en el Tratado de la Unión Europea (TUE o Tratado de Maastricht), suscrito el 7 de febrero de 1992, en Maastricht. Entró en vigor el 1º de noviembre de 1993, tras superar varios obstáculos pues hubo gran malestar entre la opinión pública debido a que la decisión de dar el paso hacia la creación de la Unión Europea se llevó a cabo a puerta cerrada, y los ciudadanos en ningún momento recibieron información sobre las intenciones, necesidades y contenidos de la transición. Esto demostró que la unificación no puede imponerse desde arriba, sino que debe crecer cuidadosamente, apoyada en la voluntad y en el convencimiento de los pueblos que se agrupan en la Unión Europea.

Entre 1991 y 1993 se firmaron Tratados de Asociación entre la Unión Europea y Polonia, la República Eslovaca, la República Checa, Hungría, Bulgaria y Rumania. En 1994 solicitaron su adhesión a la Unión Europea, Austria, Finlandia, Suecia y Noruega, pero en éste último país la consulta popular fue rechazada, como en 1972, por un 52.4% de los votos.

Con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia el 1º de enero de 1995, los Estados miembros de la Unión Europea se elevaron a quince. Austria se reservó expresamente mantener su neutralidad. Finlandia y Suecia solicitaron su adhesión por el interés de participar con voz propia en la construcción de la nueva Europa y la voluntad de

influir en calidad de miembro en la futura cooperación en los ámbitos político, económico y social.

El Tratado de Maastricht creó Fondos de Cohesión dirigidos a cuatro países: España, Grecia, Irlanda y Portugal. El objetivo fue reducir los desniveles económicos entre los Estados miembros. El FEDER reconvertiría las regiones o zonas en crisis industriales. El FSE apoya a los jóvenes de menos de 25 años en su inserción a la vida laboral, presta atención al desempleo de larga duración, y adapta al trabajador al cambio industrial y de sistemas de producción. El FEOGA promueve la adaptación de la comercialización de la agricultura.

Las nuevas generaciones de gobernantes, atendiendo a las experiencias del pasado, firmaron el 17 de junio de 1997 el Tratado de Amsterdam. El proyecto de este Tratado exigía, entre otros puntos, más democracia, unidad política, intensificar lo social, más empleo, libre circulación.

Así, los objetivos del Tratado son: el empleo y los derechos del ciudadano, libertad de circulación, seguridad, Instituciones eficaces y, difusión del mensaje y rostro de Europa en el mundo.

Actualmente, la Unión Europea está conformada por tres pilares:

- **El primer pilar: las tres Comunidades Europeas (CECA, CE, CEEA)**

Las tres comunidades forman el centro y sustento de la Unión Europea, ahora ampliada a la unión económica y monetaria.

- **El segundo pilar: Política Exterior y de Seguridad Común.**

La Cooperación Política Europea se estableció en 1970 y fue ampliada en el Acta Única Europea (1986-87). Sin embargo, fue hasta el TUE que se establecieron los objetivos para desarrollar paulatinamente una política exterior y de seguridad común. Las líneas fundamentales de la Política Exterior Común las fija el Consejo Europeo a través de acuerdos adoptados por unanimidad o mayoría calificada, y se puede declarar objeto de acción común un ámbito claramente definido de la Política Exterior.

La postura que se tome en el marco de una acción común es vinculante para los gobiernos de los Estados miembros en su actuación en la escena internacional. Además, el Consejo de la UE sirve de foro de consulta, armonización, información y coordinación entre los Estados miembros.

- **El tercer pilar: Cooperación de los Estados miembros en materia de justicia y asuntos del interior.**

El Tratado de la Unión Europea prevé una amplia cooperación en materia de justicia y asuntos del interior, que constituya una política comunitaria para

resolver problemas como migraciones y demandas de asilo, tráfico de drogas y delitos internacionales. Al igual que en el ámbito de política exterior y seguridad, aquí también se realiza cooperación vía intergubernamental, fuera del procedimiento de adopción de decisiones de la CE.

Los principales puntos de cooperación en asuntos del interior son la política de inmigración y la política de asilo frente a terceros Estados. En 1993 se iniciaron los trabajos para la armonización de la política de inmigración de personas pertenecientes a terceros Estados. Esta política incluye las condiciones de entrada y circulación de personas pertenecientes a terceros países en territorio de los Estados miembros, y las condiciones de residencia, incluyendo las condiciones de agrupación familiar y acceso al empleo, así como la lucha contra la inmigración y la residencia y trabajo ilegales.

La cooperación en materia de administración de justicia se enfoca en la lucha contra el tráfico de drogas, descubrimiento de fraudes internacionales y persecución de delitos internacionales y, cooperación en el marco de litigios civiles y sector aduanero.

2.2 La política social de la Unión Europea.

El hombre constituyó el núcleo básico de todo el sueño europeo de Monnet. La legislación comunitaria fue poco a poco configurando la figura del ciudadano europeo.

Las bases para la construcción social de la Unión Europea son: **mejorar las condiciones de vida, igualdad entre hombres y mujeres, política familiar, cohesión económica y social, pleno empleo, lucha contra el desempleo y, formación profesional continua.**

La evolución en materia de política social se dio en cuatro etapas:

- Supresión de las diferencias entre los Estados miembros.
- Homogeneidad y libre competencia empresarial.
- Pleno empleo básico para elevar el nivel de vida, con la participación de las fuerzas sociales en las instituciones comunitarias.
- Movilidad del capital para invertir en áreas de desempleo.

Los Tratados de Roma tienen como finalidad la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus habitantes. Sin embargo, la política social se encuentra en un nivel secundario.

Como ya se mencionó, la CE creó el Fondo Social Europeo, y la Comisión recomendó a los Estados miembros la constitución de servicios sociales que

beneficien a todos los trabajadores comunitarios, así como la necesidad de establecer sistemas de cooperación social entre los Estados miembros.

La Carta Social Europea, del 18 de octubre de 1961, contiene los **derechos fundamentales de los trabajadores y el mundo laboral intracomunitario, a través de doce principios:**

- Derecho a trabajar en el país elegido por el trabajador.
- Libertad de elegir empleo y derecho a remuneración justa.
- Derecho a mejorar las condiciones de vida y de trabajo.
- Derecho a la protección social según las normas del país de acogida.
- Derecho a la libertad de asociación y negociación colectiva.
- Derecho a la formación profesional.
- Igualdad de trato entre hombres y mujeres.
- Derecho a información, consulta y participación.
- Protección a la salud y seguridad en el lugar de trabajo.
- Protección de niños y adolescentes.
- Nivel de vida digno a personas de edad avanzada.
- Integración social y profesional de minusválidos.

En la *comunidad de los diez*, el desempleo juvenil configuraba el problema más grave. Se fundó el Sistema de Información Mutua sobre Política de Empleo (MISEP), y el programa EURO TECNET, dedicado a la formación profesional y nuevas

tecnologías de la información que abrieron novedosos campos de trabajo. Francia, por su parte, propuso la creación del Espacio Social Europeo.

En la década de los setenta el tema del empleo se canalizó a través del Sistema Europeo de Difusión de Ofertas de Empleo (SEDOC), para ocupar puestos de trabajo que no se cubrían por la mano de obra nacional.

Los doce Estados miembros firmaron la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, la cual está inspirada en la Carta Social del Consejo de Europa de Estrasburgo y los Convenios de la OIT.

Europa se ha destacado por la tradicional “Cultura de la ciudadanía”. Sin embargo, pasaron 34 años, desde la Declaración de Schuman de 1950, para que el Consejo Europeo de Dublín se decidiera a formar la “Europa de los Ciudadanos”, conformada por la colectividad, la identidad y un programa de actividades.

El programa de actividades de la Europa de los Ciudadanos está contenido en la documentación de los Consejos Europeos de 1984 a 1989, celebrados en Fontainebleau, Dublín, Bruselas, Milán, La Haya, Hannover, Rodas y Madrid, respectivamente.

Más tarde, el Acta Única Europea modificó el Tratado de Roma al introducir el título “Cohesión Económica y Social”, con el objeto de fomentar el desarrollo comunitario

en armonía. Seis años después del Acta, con el Tratado de Maastricht, la cohesión social se convirtió en uno de los pilares básicos de la integración.

En la década de los noventa, cuando finalmente el Reino Unido aceptó firmar el protocolo social del Tratado de Maastricht, aumentaron los actos de la política social con carácter vinculante.

El Tratado de Maastricht dedica el Título VIII a la Política Social, dirigida a la educación, la formación profesional y la juventud. Cabe destacar en este espacio el principio de subsidiariedad²¹ es aplicable a toda la legislación comunitaria. También se reformó el Fondo Social Europeo y se creó el Sistema Europeo de Documentación sobre el Empleo (SYSDÉM), para informar sobre sistemas laborales y cuya eficacia aumentó con la creación de un Observatorio Europeo del Empleo.

En el Tratado de Maastricht de 1992, se creó la ciudadanía europea, cuyos fundamentos se sitúan en derechos y deberes especiales, sumados a los nacionales que originalmente tienen. Se otorgan derechos políticos, sociales y culturales para los ciudadanos europeos, y prohíbe la discriminación entre ciudadanos por razones de raza, nacionalidad, edad o sexo.

²¹ El principio de subsidiariedad sostiene que la CE y la UE sólo deben actuar al margen de sus competencias exclusivas, cuando los problemas puedan solucionarse mejor en el plano de la Unión que en el de los Estados miembros y sus órganos regionales.

Por su parte, la política social del Tratado de Amsterdam, heredera de la Carta Social Europea y de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989, establece que los Estados miembros ayudarán a los ciudadanos europeos a desarrollar la capacidad de encontrar trabajo, a fin de que la mano de obra capacitada y adaptable, que son los mercados laborales flexibles, se sincronicen con los cambios económicos.

Con el Tratado de Amsterdam el tema del empleo ocupó por primera vez renglones importantes, se presta mayor atención a la mano de obra calificada, a las Instituciones, a reformar las prestaciones en sistemas proactivos, y a mejorar la capacidad de empleo de los trabajadores.

La inclusión del empleo de manera paralela a las disposiciones sobre Unión Económica y Monetaria, permite que cada país conserve el mando de su política, en el contexto de una estrategia coordinada a nivel de la Comunidad Europea, para fomentar un elevado nivel de empleo. Para ello, el tratado previó la creación de un comité de Empleo, de carácter consultivo, que coordine las políticas de los Estados miembros, supervise la situación del empleo, prepare medidas, y consulte a los interlocutores sociales.

Los programas que desarrolla la Política Social Europea, son los siete siguientes:

- **EUROFORM:** creado para dar dimensión comunitaria mediante acuerdos a la formación profesional y la promoción del empleo.
- **LEDA:** dedicado a solucionar problemas de empleos locales.
- **ERGO:** Presta atención a desempleados de larga duración.
- **HORIZON:** dedicado a mejorar el ambiente y la movilidad de los minusválidos, así como facilitar tu correcta inserción social y laboral, pues conforman el 10% de la población comunitaria.²²
- **IRIS:** brinda formación de calidad a la mujer.
- **NOW:** se dedica al desarrollo profesional de la mujer con vistas a transformarla en empresaria.
- **YOUTHSTART:** su objetivo es desarrollar nuevas oportunidades laborales para los jóvenes.

²² Cfr. TAMAMES, Ramón. La Unión Europea. Alianza Universidad Textos, 3ª. Edición, Madrid, España, 1996, pág. 205.

2.3 Causas de los fenómenos migratorios hacia Europa en las últimas décadas.

Los movimientos de población, que se asocian al comportamiento del hombre desde sus orígenes, atienden a un conjunto de circunstancias presentes y pasadas que reúnen aspectos económicos, sociales, políticos y culturales y constituyen un fenómeno complejo, abordable desde múltiples perspectivas.

Los fenómenos migratorios, entendidos generalmente como el desplazamiento de personas desde zonas económicamente deprimidas a lugares más promisorios — aunque también se genera hacia países en vías de desarrollo por parte de refugiados de toda índole—, presentan un desafío al derecho en cuanto a su capacidad para responder adecuadamente a tales hechos, conciliando todos los intereses que se ven implicados. De esta forma, el derecho puede ser la solución a las consecuencias de los movimientos migratorios, así como el medio para limitarlos y hasta erradicarlos, pero es necesario recurrir a otras ciencias, como la economía, para determinar las causas que originan este fenómeno.

Desde el punto de vista económico, los estudiosos no han podido establecer un modelo único para estudiar los movimientos migratorios, por lo que el análisis macroeconómico toma como base de estudio las variables demográficas, económicas, sociológicas y políticas. En general, los autores reconocen que el aumento en la presión demográfica, el subdesarrollo económico y las estructuras políticas no

democráticas constituyen la causa de creación de un flujo migratorio, el cual se encamina hacia lugares con más bajo crecimiento demográfico o en proceso de envejecimiento de la población, con elevada renta per cápita y donde exista garantía de derechos y libertades individuales y políticas.²³

En este sentido, el economista Braudel establece que se pueden clasificar tres grupos de causas determinantes o profundas de las migraciones: las estructurales, las socio-económicas, y las políticas. Dentro de las primeras causas, las estructurales, se encuentra como sub-causa primaria el marco demográfico, y como sub-causa secundaria, las condiciones del entorno, es decir, la degradación del medio ambiente a consecuencia de la desertificación y el cambio climático.²⁴

El citado economista ha concluido que el crecimiento de la población ha sido la única causa importante a largo plazo, tanto de las migraciones internas como internacionales (provenientes del Norte de África principalmente) a Europa occidental.

Aunado a estas causas se presenta otro factor importante que impulsa las migraciones hacia la UE, y es la difusión que hacen los medios masivos de comunicación del nivel

²³ Cfr. LORCA, Alejandro, ALONSO, Marcos y LOZANO Luis Antonio. Inmigración en las Fronteras de la Unión Europea. Colección Oikos Nomos, Ediciones Encuentro, Madrid, España, 1997, pág. 19.

²⁴ Cfr. GÜNTER BRAUCH, Hans. "Causas a Largo Plazo de las Migraciones desde el Norte de África a los Países de la UE. El Factor Demográfico.", en MARQUINA, Antonio. (Editor). Flujos Migratorios Norteafricanos hacia la Unión Europea. Asociación y Diplomacia Preventiva. Ediciones Mundo Árabe e Islam/Política Árabe Contemporánea, Asociación Española de Cooperación Internacional, Madrid, España, 1997, pág. 243.

de vida que ésta ofrece, empleos generalmente estables justamente remunerados y por lo tanto, un nivel de vida superior al que tienen los migrantes en su país de origen²⁵.

El sistema migratorio de la Unión Europea se divide en dos grupos: por un lado, el flujo del Sur (Magreb, Yugoslavia y Turquía principalmente), cuya tradición arranca desde el final de la Segunda Guerra Mundial. El segundo es el flujo del Este (Ex URSS, Polonia, Rumanía, Hungría, Bulgaria, República Checa y Eslovaquia), que comenzó a partir de la instauración de los regímenes comunistas y que se ha intensificado con su caída. Además de estos dos grupos, existe la corriente de Asia, África subsahariana y Latinoamérica.

El flujo migratorio de magrebíes y turcos, debido a la presión demográfica e insuficiente desarrollo económico, así como a la antigüedad de las colonias de estos países establecidas en la UE, tienden a mantenerse e intensificarse. Por el contrario, las migraciones del Este tienden a disminuir en tanto los antiguos Estados comunistas superan el periodo de transición hacia economías de mercado y se integran en la estructura productiva y comercial del mundo actual, ofreciendo mayores oportunidades a sus habitantes.

Muchos ciudadanos de Italia, España, Portugal, y Grecia emigraron a Europa Central tras la Segunda Guerra Mundial, cuando esta zona requería de mano de obra, y posteriormente se sucedió otra ola de migraciones de estos países que aún no

²⁵ Cfr. LARA GÓMEZ, Juan. "La inmigración en Europa y sus problemas". En CORTES MARQUEZ, Ramón y RAMÍREZ ANGULO, Francisco. Jornadas Sobre la Frontera Sur de Europa.

pertenecían a la CE, durante el *boom* económico de los sesenta. Sin embargo, a partir de la crisis del petróleo (1973-74), la caída del crecimiento económico y el empleo, así como el proceso democratizador, ocasionaron el retorno de gran parte de la población emigrante, al tiempo que se convirtieron estos países en un punto de atracción para la inmigración procedente de países del norte de África, principalmente. De esta forma, entre 1975 y 1980, Italia, España, Portugal, y Grecia, que había mantenido saldos migratorios negativos, pasaron a ser continuamente positivos.²⁶

En 1986 había en la Unión Europea 6 millones de trabajadores migrantes, que junto con sus familiares sumaban aproximadamente 12 millones.²⁷ La dinámica migratoria ha cambiado entre 1950 y 1990, pasó del 1.5% de extranjeros en países de la CE, a un 4% aproximadamente de la población total.²⁸

El Eurobarómetro de 1992 arroja los siguientes datos: entre una población total de 345 millones de personas en la CE, el efectivo de extranjeros se elevó a menos de 13 millones, de los cuales 8 millones eran provenientes de países no comunitarios, lo que representaba respectivamente el 4% y el 2.5% de la población total. Por otra parte, el 3.3% de los extranjeros en el Reino Unido, el 4.6% en los Países Bajos, y el 6.5% en Francia, eran inmigrados procedentes de antiguos territorios coloniales con nacionalidad del país de acogida y la posibilidad de atribución o de adquisición de la

Cuadernos de la Guardia Civil, Número 18, Madrid, España, 1997, pág. 41.

²⁶ *Ibid*, pág. 45.

²⁷ Cfr. TAMAMES, Ramón. La Unión Europea, op.cit, pág. 197.

nacionalidad por nacimiento, naturalización o matrimonio, lo cual tiende a reducir los efectivos extranjeros. Por su parte, los antiguos países de emigración de Europa Meridional (Italia, España, Grecia, y Portugal), para 1992 ya se habían convertido a su vez en países de inmigración.²⁹

En el caso de Francia, los italianos, españoles, y portugueses representaban en 1975 el 49.9% de los extranjeros. Para 1992 eran el 30.9%, mientras que el 27.5% lo ocupaban los marroquíes, tunecinos y turcos. En Alemania, la disminución de la proporción de italianos, españoles, portugueses, y griegos—que se redujo del 33.4% al 20.6% en el mismo tiempo—, contrastaba con el aumento de la proporción de turcos —del 26.5% al 31.9%.³⁰

La percepción negativa hacia el aumento de las migraciones provoca que la población nacional del país de acogida les impute las dificultades cotidianas, como es el problema del desempleo. Este índice alcanzó, en 1992, el 9.4% en el conjunto de países de la Comunidad, situación alarmante pues antes de 1975 nunca había alcanzado el 3%.³¹

Sin embargo, los dos tipos de trabajadores (comunitarios e inmigrantes) no son sustitutos sino complementarios, ya que el mercado de trabajo está dividido por

²⁸Cfr. TAPINOS, Georges Ph. "Inmigración e Integración en Europa", en TAPINOS, Georges Photios (Dir.). *Inmigración e Integración en Europa*. Itinera Libros. Fundación Paulino Torras Doménech, Barcelona, España, 1993.

²⁹*Ibid*, pág. 18.

³⁰*Ibid*, pág. 21.

³¹*Ibid*, pág. 23.

segmentos. Entre 1983 y 1990 el porcentaje de población activa extranjera se mantuvo constante, mientras que entre 1990 y 1993 hubo un ligero aumento de la participación de extranjeros en la fuerza laboral.³²

Por lo tanto, es menester analizar la dinámica migratoria para determinar en qué medida responde la competencia de los extranjeros a la demanda de trabajo de las empresas, de manera tal que las migraciones puedan implicar un beneficio para el país de acogida .

Se deben valorar los aspectos positivos de la migración, reconocer la contribución de los inmigrantes al desarrollo económico de los países de acogida, así como sus aptitudes y capacidades. Equivocadamente es una tendencia mundial plantear como una solución, el control de los flujos migratorios a través de la policía, situación que por el contrario aumenta la clandestinidad pero no los elimina.³³

Para que los inmigrantes puedan desarrollar adecuadamente alguna actividad que repercuta en beneficios para el país de acogida, es necesario adoptar todas o la mayor parte de las pautas culturales de esa sociedad y llevar a su mínima expresión la tensión social que se refleja a través de actitudes racistas o xenófobas.

³² Cfr. LORCA, ALONSO y LOZANO, Inmigración en las Fronteras..., op.cit., pág. 145.

³³ Cfr. SANTOS, Lidia. "Elementos jurídicos de la integración de los extranjeros", en TAPINOS, Georges Ph. (Dir.), Inmigración e Integración..., op. cit, pág. 100.

Este problema no era tan acentuado hasta los años setenta, cuando se podía aplicar una política de asimilación con los migrantes italianos, españoles, y portugueses a la Europa industrializada. Pero a partir de los años ochenta y noventa, cuando se incrementaron las oleadas de magrebíes, islámicos, y turcos, la distancia cultural dificultó la continuidad de tal política.

Un medio para alcanzar una adecuada política de integración de migrantes a la sociedad de acogida, es la equiparación de derechos entre nacionales y extranjeros, así como determinar el tratamiento a los inmigrantes irregulares.

En este sentido, el Comité Económico y Social presentó el dictamen adicional sobre el Estatuto de los Trabajadores Migrantes de Terceros Países, del 26 de septiembre de 1991, en el cual se reconoce que hay razones a favor de una integración social apropiada, es decir, fundada en la igualdad de derechos y oportunidades como requisito para evitar bolsas de marginación social y para no alimentar el “trabajo negro”, la economía sumergida, la evasión fiscal y contributiva e incluso la criminalidad.³⁴

A este respecto, llama la atención la manera en que la mayoría de países miembros de la UE han hecho frente común para controlar los flujos extracomunitarios a través de sus fronteras, a partir de la creación de un cinturón fronterizo hacia el exterior, y

³⁴ Punto 3.2.1 del Dictamen de Iniciativa del Comité Económico y Social sobre Estatuto de los Trabajadores Migrantes-Terceros Países del 24 de abril de 1991 CES 560/91. Citado en SANTOS, Lidia, “*Elementos jurídicos de la integración de los extranjeros*”, en TAPINOS, Georges Ph. (Dir.). *Inmigración e Integración...*, op.cit, pág. 95.

liberando las fronteras al interior. La cuestión principal es impedir que el derecho a la libertad de circulación dentro de la UE implique la llegada de nuevas remesas de inmigrantes o disminuya la seguridad de la ciudadanía.

Esta acción común se originó en 1984, cuando el Consejo Europeo creó el Comité *ad hoc* sobre la "Europa de los Ciudadanos". Como se indicó anteriormente, este Comité presentó el Informe Adonnino, cuyo elemento principal es la libre circulación de las personas y la desaparición de las fronteras internas.³⁵

Simultáneamente, Francia y la República Federal de Alemania firmaron el Tratado de Saarbrücken para suprimir los controles entre sus fronteras. Debido a la situación geográfica y a la similitud con los problemas de seguridad e inmigración, la firma de este Tratado atrajo a los países del BENELUX, quienes desde 1960 habían eliminado las fronteras comunes. De esta forma, y a fin de extender la apertura de las fronteras interiores, se acercaron a negociar con Francia y Alemania para concluir el 14 de junio de 1985 con la firma, en una pequeña provincia de Luxemburgo, del Acuerdo de Schengen, poniendo como fecha el año de 1990 para suprimir gradualmente los controles fronterizos.

Es necesario destacar que el Acuerdo de Schengen es intergubernamental, no Comunitario, por lo que se le denominó "Laboratorio Experimental" para observar

³⁵ Cfr. LAZARO MORENO, Francisco. El Acuerdo de Schengen y la Libre Circulación de Personas en la CEE. Cuadernos de Europa, No. 2, Editado por la Diputación de Zaragoza (Comisión de Europa), España, 1993, pág. 4.

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

los resultados y así aplicar soluciones más tarde, en 1992, a nivel comunitario. Esta última fecha corresponde al calendario comunitario objetivo para lograr la unificación total del mercado interior, que contempla las cuatro libertades fundamentales.

El Acuerdo de Schengen se divide en medidas a corto plazo para suavizar los controles fronterizos, y medidas a largo plazo que se consideran meras declaraciones de interés. Las primeras entraron en vigor el 1° de enero de 1986, regulando la entrada de bienes y servicios por las fronteras terrestres comunes a través de vigilancia visual, sin detención de vehículos. Para ello, se distribuyó un disco verde que debían pegar al parabrisas para que los gendarmes supieran que se trataba de un vehículo del territorio Schengen y no lo detuvieran para su revisión detallada. Sin embargo, este programa no funcionó del todo bien y terminó por desaparecer.

Por su parte, las medidas a largo plazo contienen los mecanismos para armonizar legislaciones y reglamentos sobre prohibiciones y restricciones, mismas que se basan en controles, así como medidas complementarias para salvaguardar la seguridad e impedir la inmigración ilegal de nacionales, pero todo esto expresado a manera de intención.

Después de la firma del Acuerdo de Schengen, el Acta Única Europea introdujo, con el artículo 8A, la libertad de circulación de mercancías, servicios, capitales, y personas como medio para lograr un verdadero mercado interior, meta que como ya se señaló, debía alcanzarse antes del 31 de diciembre de 1992.

Para ello, fue en 1988 cuando el Consejo Europeo de Rodas creó, a iniciativa del Reino Unido, un Grupo de Coordinadores para la Libre Circulación de Personas y le otorgó como primera tarea, la elaboración del Documento de Palma, mismo que se aprobó en Madrid en 1989. Este Documento establece las medidas intergubernamentales que deben acompañar a esta libertad de circulación, y resalta la necesidad de suprimir los controles fronterizos.³⁶

En virtud de que el Acuerdo de Schengen no pudo aplicarse directamente, se crearon grupos de Trabajo especializados, coordinados por el Grupo Central integrado por Ministros y Secretarios de Estado para elaborar un Tratado complementario con medidas de aplicación concretas.

El 19 de junio de 1990 se firmó el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, documento que establece los instrumentos de cooperación entre los Estados miembros en materia de seguridad para desarrollar y aplicar las medidas esenciales contenidas en el Documento de Palma, así como también concreta las medidas compensatorias a la supresión de los controles en las fronteras interiores.

En el preámbulo del Convenio de Aplicación se reconoce la primacía del Derecho Comunitario, aún cuando se trata de un acuerdo intergubernamental y no comunitario, y por lo tanto, la Comisión Europea sólo asiste como observadora a las reuniones de Trabajo de Schengen.

³⁶ Cfr. SAGAZ TEMPRANO, Ignacio. "Los acuerdos de Schengen en la construcción de la Nueva Europa". En CORTES MARQUEZ y RAMIREZ ANGULO. *Jornadas...*, op.cit., pág. 10.

Los ocho títulos y el Acta Final que integran el Convenio, versan sobre siete aspectos:

- Supresión de controles en fronteras interiores para consagrar libre circulación de personas en territorio Schengen (incluyendo a extranjeros con residencia legal).
- Medidas comunes sobre el cruce de fronteras exteriores. Con independencia de su nacionalidad, cualquier persona que salga o entre al espacio Schengen deberá acreditar su identidad. El ciudadano no comunitario que desee entrar a este territorio, deberá cumplir una serie de requisitos dependiendo de la duración de su estancia. Establece la creación del visado uniforme, válido en todos los estados parte y una lista común de países sometidos a visado.
- Refuerza la cooperación policial para prevenir e investigar delitos, fortalecer la vigilancia en las fronteras internas, las solicitudes de asistencia y los intercambios de informaciones.
- Los vuelos en el interior del espacio Schengen tienen carácter de domésticos, no se controla a los pasajeros.
- Medidas relativas a las demandas de asilo.

- Cooperación Judicial y cooperación en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- Sistema de Información Schengen (SIS), base de datos común que suministra información sobre personas y datos del modo establecido en el Convenio.

La autoridad política de Schengen es el Comité Ejecutivo, compuesto por los Ministros competentes, quienes son asistidos por los grupos de Trabajo que se dividen en cuatro grandes grupos: Policía y Seguridad, Circulación de Personas, Transportes y Aduanas, y el SIS.

Por su parte, el Grupo de Circulación de Personas se subdivide en los cuatro puntos siguientes:

- Comité de Reglamentación de Fronteras. Prepara las medidas necesarias para la transferencia de controles interiores a las fronteras exteriores.
- Grupo de Expertos “Manual Común”. Elabora un reglamento común que comprende todas las instrucciones para el funcionamiento de los controles uniformes en las fronteras exteriores del territorio Schengen.
- Grupo de expertos “Etiqueta visado”. Se encarga de la concertación técnica para la instrucción de un visado uniforme Schengen.

- Grupo de Asilo. Asume la responsabilidad de una política común en materia de asilo, y el tratamiento de las solicitudes de asilo.³⁷

En 1990 Italia firmó su adhesión al Acuerdo de Schengen, en 1991 España y Portugal, en 1995 Austria. En 1996 se adhirieron Dinamarca, Finlandia y Suecia, y en ese mismo año se firmó el Convenio de Cooperación con Noruega e Islandia. Estos dos países no son miembros de la UE, pero aceptaron por completo la aplicación de la normatividad Schengen en su territorio, y preservaron la Unión Nórdica de Pasaportes, organización que tiene más de 50 años reuniendo a los cinco países escandinavos.³⁸

El Acuerdo entró en vigor el 26 de marzo de 1995, una vez que se cumplieron las condiciones previas y los controles en las fronteras exteriores fueron efectivos. Cabe destacar que se mantuvieron las negociaciones con Dinamarca, Finlandia y Suecia, para entrar en vigor hasta 1997.

El SIS fue uno de los puntos que provocó mayores dificultades, pues fue necesario homologar la información y coordinar los Sistemas de Información Nacionales con el Sistema Central, ubicado en Estrasburgo. A nivel nacional está a cargo de Comités y Grupos de Trabajo, y a nivel internacional lo dirige el Comité Ejecutivo, compuesto por ministros de Estado y altos funcionarios.

³⁷ LAZARO MORENO, Francisco. El Acuerdo de Schengen..., op.cit, pág. 28.

Este sistema de información permite controlar el ingreso a través de las fronteras exteriores, así como intercambiar información judicial, policial y administrativa, pues comparte la siguiente información:

- Identificación de sujetos sometidos a control y personas buscadas: lista de no admisibles, desaparecidos, protección a testigos, control específico.
- Vehículos (incautación, prueba de proceso penal, control específico, vigilancia discreta.)
- Armas de fuego, documentos en blanco, documentos expedidos, billetes de banco.

Los países partes han creado una sola frontera exterior, un cinturón fronterizo, en el cual han volcado sus sistemas de seguridad. De esta forma, se elaboró una lista de países a los que se les requiere del visado común para que sus nacionales ingresen por cualquiera de las fronteras exteriores al espacio Schengen.

Una vez dentro de este territorio, cuentan con total libertad de circulación, de la misma manera que lo hace un comunitario. Las visas se extienden por periodos cortos de tres meses, o bien, pueden permanecer por más tiempo en el territorio si cuentan con un permiso de residencia de largo plazo extendido de acuerdo a lo que establece

³⁸ Cfr. SAGAZ TEMPRANO, Ignacio. "Los acuerdos de Schengen en la construcción de la Nueva Europa". En CORTES MARQUEZ y RAMIREZ ANGULO, *Jornadas...*, op.cit., pág. 10.

la Legislación Comunitaria. El visado lo emite un solo país, y es válido para ingresar y circular por cualquiera de los Estados partes.

En una entrevista en junio de 1994, el Comisario Europeo Raniero Vanni d'Archirafi, responsable del mercado interior y de la política de libre circulación de personas dentro de la UE, aseguró que el espacio comunitario debía volverse también un espacio para los ciudadanos de terceros países, y consideraba que el Acuerdo de Schengen contiene elementos interesantes para reglamentar la libre circulación de personas en la UE, beneficio que debe extenderse a todos los ciudadanos que integran el espacio europeo, sin ninguna discriminación. También urgió la creación de una política de inmigración común que equilibre los flujos migratorios hacia la UE.³⁹

Actualmente todos los países miembros de la UE, a excepción del Reino Unido e Irlanda, son miembros del Acuerdo de Schengen. Esto, aunado a los buenos resultados que ha arrojado el "Laboratorio", tuvo como consecuencia que en 1997 la Presidencia Holandesa propusiera comunitarizar Schengen y se incluyó un protocolo, en el Proyecto del Tratado de Amsterdam, para integrar el "Acervo Schengen" en el marco de la UE.

Sin embargo, Irlanda y el Reino Unido aún no están totalmente de acuerdo en ceder soberanía sobre el control de la inmigración, y al no comprender la magnitud de este fenómeno, han impedido la creación de una política común al respecto, que coordine

³⁹ Cfr. Comisión de las Comunidades Europeas, 1º de junio de 1994.

los intereses y el bienestar de los ciudadanos comunitarios, con los derechos y necesidades de los inmigrantes. Cabe destacar que al margen de lo que regula el Acervo Schengen, las legislaciones nacionales continúan siendo muy heterogéneas en cuanto a los derechos, deberes y tratamiento de los inmigrantes.

En primer lugar, el control de los flujos migratorios se traduce en el cierre de fronteras para los trabajadores extranjeros. Para ello, los países miembros se valen de distintos instrumentos administrativos, entre los que destaca el requisito del visado para la entrada. Como señala Lidia Santos, el documento del visado permite también un control *ex-post*, puesto que su validez condiciona la obtención de los permisos de trabajo y residencia y en consecuencia, la situación regular o irregular del extranjero.⁴⁰

La economía informal tiene un peso importante en países como España, Italia, y Grecia. El extranjero obtiene una remuneración sin necesidad de cumplir ningún requisito administrativo, mientras que el contratante paga salarios inferiores a los del sector oficial, resultando más perjudicado el inmigrante ilegal, desprovisto de toda protección jurídica. Definitivamente las redes a ambos lados de la frontera que favorecen el tráfico ilegal de mano de obra a través de documentación falsa, lucran con los inmigrantes fácilmente.⁴¹

⁴⁰ Cfr. SANTOS, Lidia, en TAPINOS, *Inmigración.....*, op.cit, pág. 103 y LORCA, ALONSO y LOZANO, *Inmigración.....* op.cit, pág. 198.

⁴¹ Cfr. LORCA, ALONSO y LOZANO, *Inmigración.....*, op.cit. pág. 204.

Para resolver esta situación, la política comunitaria inmediata ha sido reforzar la vigilancia en las fronteras exteriores, así como controles interiores en el lugar de trabajo o con documentos de identidad. El problema es que estas medidas incomodan a los nacionales y a los inmigrantes legales, dificultando su integración. Los ministros encargados de asuntos de inmigración crearon un centro sobre el cruce de fronteras (CIREFI), para estudiar las políticas migratorias y las medidas aplicables.

Puede ser que la inmigración sea un elemento económicamente necesario para la UE, ya que actualmente hay un desequilibrio en la descompensación de los flujos de entrada y salida en el mercado de trabajo. Debido al proceso de envejecimiento de la población europea, probablemente la proporción de aquellos que salen del mercado laboral sea superior a la que entra, aumentando el número de vacantes ante una constante en puestos de trabajo.

Esta situación provocará que disminuyan las tasas de desempleo, y que se puedan aprovechar totalmente a los jóvenes inmigrantes que generalmente tienen un nivel de formación bajo y que, por lo tanto, sólo compiten en los mercados de trabajo de baja cualificación y donde es más importante la capacidad física. En este orden de ideas, la alternativa es emplear mano de obra extranjera para rejuvenecer la fuerza laboral.

Finalmente, siempre se debe tener presente, como estableció Geoges Tapinos, que “la emigración es el resultado de una elección hecha por individuos que se esfuerzan por mejorar su condición y que aprovechan la persistencia de una demanda de trabajo en algunos sectores económicos europeos, a pesar de una tasa de desempleo elevada, por

lo que la respuesta a la solicitud de control en las fronteras y a la inmigración clandestina, debe tener en cuenta, ante todo, los mecanismos de la decisión de migrar y la demanda de trabajo por parte de las empresas.”⁴²

⁴² TAPINOS, Georges Ph, Inmigración... op.cit, pág. 28.

2.4 El derecho comunitario y la libre circulación de trabajadores.

El acervo comunitario consta de un derecho originario y un derecho derivado. El derecho originario está compuesto por los Tratados Constitutivos de las tres Comunidades: CECA, CEE y EURATOM; más el Acta Única Europea, el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), así como el Tratado de Amsterdam. También integran el derecho originario los tratados de Adhesiones.

El derecho derivado es aquél que registra fuentes obligatorias y no obligatorias. Entre las primeras se encuentran los Reglamentos, las Directivas, y las Decisiones. Las no obligatorias son las Recomendaciones y los Dictámenes.

Otras fuentes del derecho comunitario son actos convencionales, como la creación del Espacio Económico Europeo, principios generales del Derecho Comunitario, Jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo, y fuentes suplementarias, como la doctrina y principios generales del derecho.

El derecho comunitario, una vez promulgado, se publica en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), por su carácter vinculante anula los derechos nacionales.

Se trata de un derecho supranacional, pues los Estados partes han cedido su soberanía a la Comunidad. Los Reglamentos Comunitarios son de aplicación inmediata en cada Estado miembro a través de las autoridades y tribunales nacionales, y son de rango

superior al derecho nacional. Cabe destacar que en el Derecho Comunitario, los Reglamentos son las leyes ordinarias de la Comunidad.

En cuanto al tema que nos ocupa, los Reglamentos Comunitarios contienen mejoras claras para los trabajadores migrantes.

En este sentido, el fin del Derecho Comunitario es coordinar las diferentes legislaciones nacionales para evitar que el contacto con “lo extranjero” de la ley nacional con la persona y demás circunstancias extranjeras del trabajador migrante se convierta en conflicto con pérdida de los derechos adquiridos en un Estado.

La Convención de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, firmada el 4 de noviembre de 1950 y, eco de la Declaración de la ONU de 1948, fue el primer acto de envergadura del Consejo de Europa. Para acogerse a la protección de los Derechos y Libertades Fundamentales es necesario ser nacional de un Estado miembro. El Parlamento Europeo actúa en este campo a través de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos de los Ciudadanos, la Comisión de Peticiones y el Defensor del Pueblo Europeo.

El primer Tratado que permitió realizar la libre circulación de las personas, cuando sólo se beneficiaban de ella los profesionales calificados de la industria carbonera y metalúrgica de la CECA, fue el Tratado que originó el BENELUX, del 3 de febrero de 1958.

Este tratado preveía convenios laborales que determinarían las condiciones de entrada, circulación, residencia, establecimiento y expulsión de nacionales de un Estado miembro en territorio de otro (artículo 55), la protección legal y judicial de su persona, sus derechos y sus intereses (artículo 56), sometidas al orden público, seguridad o salud pública y buenas costumbres.

El segundo Tratado, fue el Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica del 11 de diciembre de 1953⁴³, en virtud del cual no se puede expulsar a un trabajador por el simple hecho de necesitar asistencia, y sólo habrá lugar a la expulsión por esta causa, si no reúne las condiciones relativas a la duración de su residencia.

El tercero fue el Convenio Europeo de Establecimiento, del 13 de diciembre de 1955, que entró en vigor el 23 de febrero de 1965⁴⁴. Es la prolongación del Convenio Europeo de los Derechos de Humanos y Libertades Fundamentales, y de otros acuerdos sobre seguridad social, asistencia social y médica, y equivalencia de diplomas universitarios. La primera parte del Convenio se refiere a la entrada, residencia y expulsión de trabajadores migrantes, así como el ejercicio y garantías de sus derechos, bajo la igualdad de trato con los nacionales. La segunda parte trata el ejercicio de las actividades profesionales o lucrativas, y la tercera prevé la

⁴³ Los países firmantes son los nueve Estados miembros de la CEE, Grecia, Islandia, Malta, Noruega, Suecia y Turquía. Cfr. RIBAS, Jacques Jean, JONCZY, Marie Jose y SCHÉ, Jean Claude. Derecho Social Europeo. Instituto de Estudios Sociales, Ministerio del Trabajo, Madrid, España, 1980. pág. 26.

⁴⁴ Los países que lo ratificaron son Bélgica, Alemania Federal, Dinamarca, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Grecia, Noruega y Suecia. Cfr. RIBAS, JONCZY, SECHÉ, op.cit, pág. 26.

constitución de un comité permanente de los representantes de los países que ratifiquen el Convenio.

El siguiente es la Carta Social del 18 de octubre de 1961, que en lo relativo a trabajadores migrantes y sus familias, prevé el derecho al trabajo, el mismo título que los nacionales, el derecho a la asistencia y protección en igualdad de trato que los nacionales, y la prohibición de expulsar a un trabajador si no contraviene la seguridad del Estado, el orden público o las buenas costumbres.⁴⁵

Le correspondió al Tratado de la CE extender esta libertad a quienes ejercen su actividad profesional por cuenta ajena (trabajadores asalariados), y también a quienes ejercen su actividad de manera independiente, y distingue, en este último caso, entre la libertad de establecimiento y las de libre prestación de servicios.

En la primera parte del tratado de Roma, establece el artículo 3 que para cumplir los fines enunciados en el artículo 2, se suprimirán entre los Estados miembros de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales. Además, el artículo 7 prohíbe, en ámbito de aplicación del Tratado, toda discriminación por razón de la nacionalidad.

La libre circulación de trabajadores es la clave de todo el Derecho Comunitario Social. El Tratado de Roma de 1957, constitutivo de la CE, desarrolla la libre

⁴⁵ Cfr. RIBAS, JONCZY, SECHÉ, *op.cit.*, pág. 27.

circulación de personas como factores de la producción, ya sean trabajadores por cuenta ajena (artículos 48 a 51) o por cuenta propia (artículos 52 a 58).⁴⁶

La Política Social del Tratado de Roma, prevista en los artículos 117 a 128, tiene como fin promover, dentro de cada Estado, la mejora de las condiciones de vida y laborales de los trabajadores; de la misma manera los artículos 123 a 128 regulan el Fondo Social Europeo, dirigido a los trabajadores que están empleados dentro de su propio país y no se desplazan a otro Estado en busca de mejores condiciones de vida y de trabajo.

Los artículos 48 a 51 del Tratado de Roma regulan la libre circulación de trabajadores, como factor de la economía. Consiste en el derecho de los ciudadanos comunitarios a buscar libremente un empleo y residir en cualquier estado de la CE en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales del Estado al que se trasladan.

Más adelante, en 1986, el Acta Única Europea introdujo, en el artículo 8A relativo al mercado interior o mercado único que, en el transcurso de un período que terminó el 31 de diciembre de 1992, se establecería el mercado interno implicando un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales quedara garantizada de acuerdo con las disposiciones de dicho Tratado. La finalidad del Acta Única Europea es mejorar la situación económica y

⁴⁶ En este sentido, cabe destacar que de acuerdo con el concepto de actividad económica, los trabajadores de medio tiempo y los de tiempo completo deben considerarse iguales en el disfrute de los derechos que concede esta libertad de circulación, y por lo tanto, percibir sueldos equivalentes. Cfr. MARTIN, Denis and GUILD, Eispeth. Free Movement of Persons in the European Union. Butler Worths, London-Edinburgh, England, 1996, pág. 20.

social mediante la profundización de las políticas comunes y la prosecución de nuevos objetivos.

Esta libertad de tránsito de los trabajadores es uno de los pilares comunitarios pues contempla el principio de no discriminación entre los ciudadanos de los estados miembros, teniendo como consecuencia que los trabajadores de distintos estados puedan acceder a puestos de trabajo disponibles en otro Estado miembro, sin que se vean disminuidos ante los demás por su nacionalidad.

Se trata de un derecho económico y social a la vez. Económico porque intenta ajustar la demanda y la oferta de mano de obra comunitaria, y social porque constituye la manifestación del principio de no discriminación entre los sujetos de los Estados miembros en base a su nacionalidad. Mientras tanto, la libre circulación de personas es de carácter político-social.⁴⁷

El Derecho Comunitario Social se desarrolla principalmente en tres reglamentos para la libre circulación de trabajadores migrantes y de su seguridad social:⁴⁸

- Reglamento No. 1612/68 del Consejo, del 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad.

⁴⁷ Cfr. ACOSTA ESTEVEZ, José B. Libre Circulación de Trabajadores. Política Social y Derecho de Establecimiento y Libre Prestación de Servicios en la CEE, Ed. PPU, Barcelona, España, 1988, pág. 16.

⁴⁸ ROJAS, Manuel, Derecho Comunitario Social. Guía de Trabajadores Migrantes. Editorial Comarés, Granada, España, s/f. pág. 14.

- Reglamento No. 1251/70 de la Comisión, del 26 de septiembre de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo.
- Reglamento No. 1408/71 del Consejo, del 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, así como a sus familiares, que se desplacen dentro de la Comunidad. Sin embargo, es importante señalar que este Reglamento no contiene una regulación uniforme de la seguridad social pues sólo coordina las diferentes legislaciones nacionales para que el trabajador que se traslada de un Estado a otro, no sufra pérdida o merma en sus derechos sociales. Cada Estado miembro establece en su legislación una regulación propia sobre los requisitos, importe y demás condiciones de las prestaciones sociales. Este reglamento principal está desarrollado, en cuanto a sus formalidades, por el Reglamento No. 574/72 del 21 de marzo de 1972.

En este caso analizaremos únicamente la reglamentación del trabajador asalariado, mismo que se define como “toda aquella persona física que voluntariamente presta sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica, denominada empresario o empleador.”⁴⁹

⁴⁹ ALONSO GARCÍA M, “Curso de Derecho del Trabajo”, Barcelona, 1982. Citado en ACOSTA ESTEVEZ, José B., Libre Circulación..., op.cit, pág. 18.

El Tratado de la CE contempla como principio básico la libre circulación de trabajadores asalariados, lo cual obliga a que se armonicen las legislaciones sociales de los Estados miembros y en consecuencia, se eleve el nivel de empleo. De aquí se han derivado numerosas jurisprudencias del Tribunal de Justicia Europeo, el cual ha establecido que las disposiciones del Tratado relativas a esta libertad no pueden interpretarse de manera restrictiva,⁵⁰ pues contienen derechos que deben ser protegidos y garantizados por los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros.⁵¹

En este mismo sentido se ha pronunciado sobre la noción de *trabajador asalariado o asimilado*, y establece que tiene un alcance y sentido plenamente comunitario, pues contempla a todos los que, en cuanto tales, y bajo la denominación que sea, se encuentren cubiertos por los diferentes sistemas nacionales de seguridad social.⁵² Por lo tanto, los beneficiarios de este derecho deben ser trabajadores nacionales de alguno de los Estados miembros.

El Tribunal ha dado un concepto amplio de trabajador comunitario en el Asunto 75/63 al establecer que toda persona que, de forma eventual o permanente, preste servicios por cuenta ajena a cambio de una remuneración será entendido como trabajador, independientemente del tipo de trabajo, la duración del mismo, o los ingresos obtenidos.⁵³

⁵⁰ Asunto 53/81 Levin vs. Staatssecretaris van Justitie.

⁵¹ Asunto 48/75 Procureur du Roi vs. Royer.

⁵² Asunto 76/63 Unger. Sentencia del 19 de marzo de 1964.

⁵³ Asunto 75/63 Hoeskstra vs. Bestur der Berdrijesvereniging.

Es así que los supuestos que actualizan esta libertad son la circulación de un trabajador de un Estado miembro, con vistas a su contratación por una empresa o empleador en otro Estado de la Comunidad.

La libre circulación de trabajadores se fundamenta en el principio de no discriminación, ya sea de carácter legislativo, administrativo o reglamentario. El fundamento de este principio, en el Derecho Comunitario, se encuentra en el artículo 6 del Tratado de Roma.⁵⁴ Por lo tanto, esta libertad de circulación contiene una serie de derechos para cualquier trabajador que sea ciudadano de un Estado miembro y haga uso de ella, susceptibles de ser invocados ante los órganos nacionales y comunitarios.

Esta libertad otorga a los trabajadores asalariados posibilidades de empleo más amplias y mayor poder de elección. También, permite a los empleadores encontrar más fácilmente la mano de obra que requieren, y significa para el país de origen el liberarse de un número importante de desempleados, mientras que para el país receptor implica mayores posibilidades de expansión económica.⁵⁵

En términos generales, el artículo 48 del Tratado de Roma define la libre circulación como la supresión de toda discriminación a trabajadores comunitarios, basada en la nacionalidad, en lo referente al empleo, remuneración y otras condiciones de trabajo.

⁵⁴ Cfr. MARTIN, Denis and GUILD, Eispeth, Free Movement... op.cit., pág. 14.

⁵⁵ Cfr. RIBAS, JONCZY y SECHÉ, Derecho Social... op.cit, pág. 36.

El artículo 48.1 del Tratado establece que esta libertad debe realizarse por etapas y quedar asegurada al final del período de transición, es decir, en 1970. Sobre la realización progresiva de esta libertad, la primer etapa se determinó con el Reglamento número 15, relativo a las primeras medidas para la realización de la libre circulación de trabajadores en el interior de la Comunidad, que autoriza a los ciudadanos comunitarios a ocupar un empleo en otro Estado miembro, a condición de que en el mercado de trabajo de dicho Estado no existiesen nacionales disponibles en el plazo de tres semanas a contar desde su registro en la Oficina de Empleo.

También se adoptó la Directiva 16, en materia de procedimientos y práctica administrativa sobre la entrada, empleo y residencia temporal de los trabajadores migrantes y sus familias en el territorio de los restantes Estados miembros de la Comunidad, ambas de agosto de 1961.

El Reglamento No. 15 se reservó para el futuro la regulación de la situación de los trabajadores fronterizos y de los de temporada, que acompañaban a un prestatario de servicios. Para dar prioridad al mercado nacional de empleo, el Estado receptor disponía de tres semanas para buscar mano de obra disponible para un puesto vacante. Transcurrido este tiempo sin emplear a un nacional, podía emplearse al trabajador migrante. El permiso de trabajo se renovaba automáticamente en casos de tratarse de la misma profesión, después de un año de empleo regular; para una profesión distinta de la que el trabajador estuviera cualificado, después de tres años; y para cualquier profesión asalariada, después de cuatro años.

La segunda etapa en el desarrollo de esta libertad inició con el Reglamento No. 38/64 y la Directiva 64/240 del 25 de marzo de 1964, tras la propuesta de la Comisión en 1962, relativa a las medidas de liberalización aplicables durante esta etapa. Los Estados miembros tuvieron un plazo de seis meses para ajustarse a estas disposiciones. El reglamento 38/64 del 25 de marzo de 1964, suprimió la prioridad de los trabajadores nacionales, teniendo los trabajadores comunitarios derecho a ocupar libremente en otro Estado miembro un empleo cuya vacante hubiera sido notificada a la Oficina de Empleo.

Además, los Estados miembros podían suspender la aplicación de la libre circulación de trabajadores en determinadas regiones o profesiones en casos de riesgo grave del equilibrio en el mercado de trabajo.

El Reglamento 38/64 amplió las categorías de trabajadores que se beneficiarían de esta libertad. Hizo referencia a los trabajadores fronterizos como aquellos que tienen su residencia en un Estado miembro al que regresan cada día o cada semana, y están empleados en otro en una zona de profundidad, en principio, de 20 kilómetros a uno y otro lado de la frontera común. También contempló a los trabajadores de temporada, que son los asalariados que se trasladan al territorio de un Estado miembro para efectuar un trabajo cuya duración máxima es de ocho meses, salvo que por circunstancias especiales los trabajos encomendados no hubieren concluido en ese

plazo. Este tipo de trabajos surgen en función de las estaciones, repitiéndose automáticamente cada año.⁵⁶

La tercera y última etapa se presentó con el Reglamento No. 1612/68 y la Directiva 360/68 del 15 de octubre de 1968. De acuerdo con el artículo 48 del Tratado, la libre circulación de los trabajadores asalariados debía estar realizada al finalizar el periodo de transición, lo cual sucedió de manera anticipada, al mismo tiempo que la unión aduanera el 1º de julio de 1968. Los Estados miembros debían ajustarse antes de finalizar julio de 1969. El Reglamento 1612/68 del Consejo, contiene la normativa básica relativa a esta libertad, por lo que el mercado interno en 1993 no provocó cambio alguno en esta libertad.

Los principios rectores de la etapa final, fueron:

- La libre circulación. Significa para los trabajadores de los Estados miembros y sus familias, un derecho fundamental ligado a los principios de dignidad y libertad.
- Para terminar con el desempleo no es suficiente reconocer a los trabajadores el derecho de circular libremente. Es necesario adoptar las medidas necesarias para crear empleos en esas regiones.

⁵⁶ Cfr. RIBAS, JONCZY y SECHE, Derecho Social..., op. cit, págs. 40-42.

- Los desplazamientos de mano de obra no deben efectuarse por la coacción económica, sino que deben ser uno de los medios para garantizar al trabajador la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida y de trabajo, facilitándole, por lo tanto, su promoción social.
- Las medidas relativas a la libre circulación de trabajadores deben estar insertas en el marco de una política de desarrollo económico equilibrado, que tenga como corolario indispensable una política activa de empleo de los Estados miembros, coordinada a nivel comunitario.
- Las condiciones necesarias para eliminar las dificultades que obstaculizan la total realización de la libre circulación deben ser conjunta y progresivamente efectuadas.⁵⁷

El artículo 48.2 establece que *“la libre circulación supone la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo”*.

En la igualdad de trato se encuentra el derecho de todo nacional de un Estado miembro de beneficiarse, en el territorio de otro Estado miembro, de la misma

⁵⁷ RIBAS, JONCZY y SECHE, Derecho Social..., op.cit, pág. 46.

prioridad que los nacionales de este Estado, ante los nacionales de los terceros Estados en el acceso a los empleos disponibles.

Asimismo, el principio de igualdad de trato implica el que un trabajador migrante, que tuvo que interrumpir su actividad en otro Estado miembro para cumplir sus obligaciones militares nacionales, tenga el derecho de que el periodo de tiempo pasado en las filas se le compute a efectos del cálculo de su antigüedad, en la misma medida en que se computan a favor de los trabajadores nacionales los periodos de tiempo dedicados al cumplimiento del servicio militar en el país de empleo.⁵⁸

Por su parte, el Reglamento número 1612/68 considera como discriminatorias las prácticas que⁵⁹:

- Limitan o subordinan la oferta de empleo a condiciones distintas de las que se aplican a los empresarios que ejercen su actividad en el territorio del Estado en cuestión.
- Subordinan el acceso al empleo al cumplimiento de condiciones de inscripción en las oficinas de colocación o presentan trabas al reclutamiento nominativo de los trabajadores, cuando se trata de trabajadores comunitarios migrantes.

⁵⁸Cfr. RIBAS, JONCZY y SECHE, Derecho Social..., op.cit , pág. 75

⁵⁹Ibid, pág. 63.

- Limitan, en número o en porcentaje, por empresas, por rama de actividad, por región o a nivel nacional, el empleo de trabajadores extranjeros.

Sólo se admite limitación al acceso al empleo en caso que sean necesarios conocimientos lingüísticos en razón de la naturaleza del empleo.

El artículo 48.3 establece como limitante a esta libertad, las razones de orden público, seguridad y salud públicas, ocasionando que se rehúse la entrada, residencia o la expulsión de un trabajador comunitario. Estas limitaciones deben interpretarse de manera estricta y con un criterio comunitario, sometido a control de las instituciones comunitarias, que no coincide con las leyes nacionales.

Mientras que el artículo 48.3 se configura como una cláusula de salvaguarda que mantiene prerrogativas en favor del interés del Estado, la Directiva 64/221 del 25 de febrero de 1964 delimita los casos y supuestos en que puede adoptarse, y establece que las autoridades estatales no pueden invocar el orden público o la seguridad y salud públicas con fines económicos, ya que estas medidas deben fundamentarse exclusivamente en la conducta personal del trabajador.⁶⁰

Por lo tanto, debe tratarse de una amenaza real y grave al orden o seguridad públicos. Las medidas de orden o seguridad públicos no pueden adoptarse automáticamente, con base en la existencia de una condena penal. Estas medidas restrictivas deben ser

⁶⁰ Cfr. ACOSTA ESTEVEZ, José B. Libre Circulación..., op.cit, pág. 26.

factibles de imponerse también a un nacional del Estado receptor. Asimismo, la negativa de entrada o estancia, por razones de enfermedad, sólo será válida cuando invoque alguna de las contenidas en el anexo.

El primer permiso de estancia lo adoptan las autoridades estatales competentes durante seis meses, con derecho a residir provisionalmente en el territorio. Si no se concede el permiso, se otorgará al interesado un plazo no menor a 15 días para abandonar el territorio, excepto en casos de urgencia. En este caso, el trabajador tiene las mismas oportunidades que los nacionales, de recurrir la resolución.

Un sector de la doctrina ha establecido que la libertad de circulación se reconoce exclusivamente para posibilidades concretas y reales de trabajar, es decir, para ocupar empleos efectivamente ofrecidos y, por tanto, la normativa comunitaria no contempla los supuestos de libertad de desplazamiento para la búsqueda de empleo. En sentido estricto, el artículo 48.3 supone la libre circulación como el derecho de entrada y residencia para responder a una oferta efectiva de empleo, y no el derecho a circular para buscar empleo. Sin embargo, esta interpretación estricta va en contra del espíritu del Tratado y, en todo caso, puede utilizarse el derecho de residencia temporal como turista (3 meses) para buscar empleo, sin que exista posibilidad de permanecer en el territorio de otro Estado miembro si no se encontró trabajo una vez transcurrido este tiempo pues comenzaría a depender de la asistencia social del Estado de acogida.⁶¹

⁶¹Cfr. ACOSTA ESTEVEZ, José B. Libre Circulación... op.cit , pág. 20.

En caso de que una persona ingrese a un Estado miembro en busca de un empleo, se le requerirá su salida después de transcurridos seis meses, a menos que demuestre que ha continuado buscando empleo y que tiene probabilidades reales de ser contratado en algún sitio.⁶²

Por otra parte, el artículo 48.3 contempla los siguientes derechos: a aceptar ofertas efectivas de trabajo; a desplazarse libremente dentro del territorio nacional de los Estados miembros; derecho a residir en un Estado miembro con el propósito de realizar una actividad de trabajo por cuenta ajena de conformidad con las disposiciones legales que rigen ese trabajo para los ciudadanos del Estado miembro; derecho a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo.

El artículo 48.4 establece otra limitante a esta libertad, referente a los empleos en la administración pública, que son aquellos que implican una participación en el ejercicio del poder público.

El concepto de función pública no se encuentra en el Tratado de la CEE, pero la definición conceptual elaborada por el Derecho Comunitario debe ser restrictiva y uniforme, pues afecta al contenido de una libertad básica y por lo tanto debe evitar discrepancias interpretativas.

⁶² Cfr. con BLANPAIN, Roger y ENGELS, Chris. European Labour Law, Kluwer Law International, 5ª edición, La Haya, Holanda, 1998, pág. 174.

El Tribunal de Justicia Europeo ha establecido que por función pública se entiende “el desempeño, ya sea en el régimen administrativo o laboral, de funciones decisorias en la Administración Pública o tareas significadas y específicamente vinculadas a la soberanía estatal.”⁶³

No todas las actividades desarrolladas en la Administración Pública, aún cuando sean desarrolladas en el marco del derecho público, resultan afectadas por este artículo. A este respecto, el artículo 13 del Convenio Europeo de Establecimiento, del 13 de diciembre de 1955, establece que toda parte contratante puede reservar para sus nacionales las funciones públicas y las actividades relativas a la seguridad nacional o a la defensa y subordinar su ejercicio por súbditos extranjeros en condiciones especiales.⁶⁴

En este sentido, el Tribunal declaró que solamente se prohíben los puestos que implican una participación directa o indirecta en el ejercicio de poderes públicos y funciones destinadas a proteger los intereses del Estado y otras colectividades mayores.⁶⁵

Además, esta excepción se refiere sólo a la admisión al empleo, y en el caso de trabajadores migrantes que ya han sido admitidos en el servicio de la administración pública no se justifican discriminaciones como, por ejemplo, en el salario.

⁶³ ACOSTA ESTEVEZ, José B. Libre Circulación..., op. cit, pág. 28.

⁶⁴ Cfr. RIBAS, JONCZY y SECHE, Derecho Social..., op. cit., pág. 59.

⁶⁵ Asunto 149/79 Comisión vs. Bélgica.

Por otra parte, el artículo 49 del Tratado se refiere a la obligación del Consejo de *“adoptar, mediante reglamentos o directivas, las medidas necesarias a fin de hacer progresivamente efectiva la libre circulación de los trabajadores”*. Para cumplir con esta disposición, se adoptaron los tres reglamentos ya mencionados: No. 15 (16 de agosto de 1961), No. 38/64 (25 de marzo de 1964) y 1612/68 (15 de octubre de 1968).

En virtud de lo dispuesto por el artículo 49 del Tratado, la Oficina Europea de Coordinación tiene la misión general de favorecer, en el plano comunitario, la relación y la compensación entre ofertas y demandas de empleo. Se desarrolla, generalmente, a través de la colaboración directa entre los servicios centrales nacionales y los servicios regionales de mano de obra.

Para ello, el servicio especializado de cada Estado miembro elabora mensualmente un reporte estadístico por profesión y por región, de las ofertas de empleo no satisfechas y no susceptibles de ser satisfechas por la mano de obra propia del mercado nacional de trabajo, así como de los solicitantes de empleo que hayan declarado estar dispuestos a ocupar un empleo en otro país. Estas estadísticas se dirigen a los servicios de empleo de los restantes Estados miembros.⁶⁶

⁶⁶ Cfr. RIBAS, JONCZY y SECHE, *Derecho Social...*, op.cit, pág. 66.

Además de lo ya señalado, se encuentran los *derechos instrumentales o derivados* de la libre circulación, mismos que sin formar parte del núcleo básico de esta libertad, posibilitan en realidad práctica su vigencia. Están integrados por el derecho de desplazamiento y residencia, derecho a la compañía de la familia, derecho a permanecer en el Estado miembro después de haber ejercido en él una actividad asalariada, derecho a obtener un empleo sin discriminación a igualdad de trato en las condiciones laborales.⁶⁷

2.4.1 Derecho de desplazamiento y residencia.

El fundamento de este derecho se encuentra en el artículo 48.3 del Tratado de Roma, mismo que se desarrolla en dos directivas: la 68/360 del 15 de octubre de 1968, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de su familia en el seno de la Comunidad, y la Directiva 73/148 del 21 de mayo de 1973, relativa a la supresión de las restricciones al desplazamiento y a la estancia, dentro de la Comunidad, de los nacionales de los Estados miembros en materia de establecimiento y de prestación de servicios.

Estas directivas garantizan el derecho a salir del territorio del propio Estado comunitario, el derecho de admisión o entrada en el territorio de otro Estado miembro

⁶⁷ Cfr. ACOSTA ESTEVEZ, José B. Libre Circulación..., op.cit, pág. 22.

de la comunidad siempre se que presente un carnet de identidad o pasaporte, y el derecho de residencia o estancia.

Por su parte, la Directiva 90/364/CEE contiene las directrices relativas al derecho de residencia de los ciudadanos comunitarios en general. La condición que deben cumplir para disfrutar tal derecho es "*no constituir una carga excesiva para el erario del Estado miembro de acogida.*" Se cumple este requisito cuando el ciudadano y sus familiares disponen de un seguro de enfermedad que cubra la totalidad de los riesgos en el Estado miembro de acogida y de recursos suficientes a fin que no se conviertan, durante su residencia, en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida. Se consideran suficientes los recursos económicos cuando sean superiores al nivel de recursos por debajo del cual se concede asistencia social en el país receptor y, a falta de tal nivel, cuando los recursos superen el nivel de la pensión mínima de dicho Estado.

Aunque no posean nacionalidad comunitaria, se consideran familiares el cónyuge, los ascendientes y descendientes a cargo del nacional comunitario titular del derecho de residencia. Para la concesión del permiso de residencia, de dos o cinco años, sólo se puede exigir al solicitante que presente el documento de identidad o pasaporte válidos y que pruebe que dispone del mencionado seguro de enfermedad y recursos suficientes.

El derecho de residencia es un derecho adquirido directamente a través del Tratado de la CE, por lo que los Estados miembros sólo pueden exigir que se cumplan con

ciertas formalidades acordes al mismo, como es la obtención de un permiso de residencia cuando se pruebe la existencia de una oferta real de empleo.

Los documentos que se le requieren al trabajador para obtener el permiso de residencia son, el documento con el que ingresó al Estado y el contrato de trabajo firmado por el empleador, o bien, un certificado de empleo. A los familiares del trabajador se les requerirá el documento con que ingresaron al Estado, y un documento emitido por autoridad competente del país de origen o del país del que provienen, que demuestre la relación que tienen con el trabajador. Al familiar que no sea nacional de un Estado miembro se le dará un permiso que tendrá la misma validez que el otorgado al trabajador.⁶⁸

La validez del permiso de residencia temporal es de cinco años, el cual se renueva automáticamente. No se podrá retirar el permiso de residencia a consecuencia de la pérdida del empleo por incapacidad laboral o por paro involuntario. En todo caso, el derecho de residencia se pierde por atentar contra el orden público, por incurrir en desempleo voluntario o por interrumpir la residencia durante seis meses consecutivos.

En caso de incapacidad temporal por enfermedad, accidente, o desempleo involuntario, se debe acudir a la Oficina de Empleo competente, y si el trabajador estuvo empleado por al menos un año continuo, el permiso de residencia estará vigente por doce meses adicionales, a menos que se trate de las limitantes de orden, salud o seguridad públicas.

Asimismo, no será necesaria la tarjeta de residente cuando se trate de un trabajador fronterizo, de un trabajador temporal, o cuando la duración prevista del empleo sea inferior a tres meses.⁶⁹

Se permiten salidas temporales del Estado receptor que no excedan un total de tres meses en un año, para no afectar la residencia, a menos que se trate de ausencias mayores para cumplir con el servicio militar. Además, se debe facilitar la readmisión del trabajador a territorios en donde haya laborado y residido por largos periodos de tiempo, y quiera regresar para pasar ahí su retiro de la actividad económica por edad o por incapacidad permanente, como más adelante se detallará.

Los Estados Miembros pueden tomar todas las medidas necesarias que les aseguren contar con suficiente información sobre los trabajadores migrantes que ingresan a su territorio, incluso pueden solicitarles que hagan una declaración de residencia e imponer sanciones si no se cumple con esta obligación, siempre que dicha sanción sea equivalente a la establecida para los nacionales que cometan una ofensa menor a la Ley, y en ningún caso se admitirá privación de la libertad.⁷⁰

La igualdad de trato en materia de vivienda incluye el acceso a la propiedad de la vivienda que requiere el trabajador.

⁶⁸ Cfr. BLANPAIN, Roger y ENGELS, Chris. European Labour Law, op.cit., pág. 177.

⁶⁹ Cfr. ACOSTA ESTEVEZ, José B. Libre Circulación..., op. cit, pág. 23.

2.4.2 Derecho a la compañía de la familia.

El derecho comunitario ha establecido el derecho a que la familia del trabajador migrante se desplace con él, disfrutando de los beneficios derivados de la legislación estatal del Estado miembro afectado, es decir, derecho a beneficios sociales y al fomento de la formación.

Por familia del trabajador se entiende el cónyuge, descendientes del trabajador menores de veintiún años a su cargo y ascendientes de él o su cónyuge a su cargo, cualquiera que sea su nacionalidad. Para ello, el alojamiento del trabajador debe considerarse como normal de acuerdo con la legislación del país de acogida, es decir, que sea equivalente al de los trabajadores nacionales.

Su cónyuge y los hijos menores de veintiún años a su cargo tienen derecho al empleo en las mismas condiciones del trabajador desplazado, aún cuando no detenten la nacionalidad de un Estado miembro.

En este caso la aplicación del principio de igualdad de trato es insuficiente para situar a los hijos de los trabajadores migrantes en situación de igualdad en el país receptor y otorgarles las mejores posibilidades de formación cultural y profesional. En consecuencia, la enseñanza de la lengua y cultura del país de origen de los trabajadores migrantes ha sido considerada como prioritaria, tanto por el Consejo en

⁷⁰ Cfr. BLANPAIN, Roger y ENGELS, Chris, European Labour Law, op.cit., pág. 175.

el Programa de Acción para los Trabajadores Migrantes, como por los ministros de educación.

2.4.3 Derecho a permanecer en el Estado miembro después de haber ejercido en él una actividad asalariada.

La tutela normativa comunitaria se extiende al periodo posterior al desempeño de una actividad asalariada, y reconoce el derecho a permanecer en el territorio del Estado miembro en donde se ejerció tal actividad.⁷¹

Este derecho se otorga a trabajadores que se encuentren en cualquiera de las situaciones siguientes:

- Alcanzaron la edad de jubilación prevista en el Estado miembro de acogida, siempre que hayan permanecido empleados durante los últimos doce meses y que hayan residido de manera continua durante más de tres años;
- Sean trabajadores que pierdan su empleo a causa de una incapacidad permanente ocasionada por enfermedad o accidente, siempre que hayan residido de manera continua durante un plazo mayor a tres años; y
- Trabajadores fronterizos que hayan residido por tres años continuados, o en ejercicio de un empleo en otro Estado miembro, manteniendo su residencia en el primer Estado miembro y regresen al mismo al menos una vez por semana.

En caso de que el cónyuge del trabajador sea nacional del Estado miembro afectado, no se exigirán periodos de tiempo relativos a residencia y empleo. Cabe destacar que este mismo derecho de residencia se reconoce a los familiares del trabajador.

2.4.4 Derecho a obtener un empleo sin discriminación y a igualdad de trato en las condiciones laborales.

Este derecho implica la posibilidad de utilizar los mismos servicios de empleo e igualdad de trato para acceder al empleo en idénticas condiciones que los trabajadores nacionales del Estado miembro afectado.

El Reglamento 1612/68 declara discriminatorias todas las condiciones que limiten o subordinen el empleo a condiciones no previstas para los trabajadores nacionales y las que tengan por efecto exclusivo o principal descartar a los ciudadanos de otros Estados miembros para el empleo ofrecido.⁷²

En dicho Reglamento sólo se citan dos limitaciones: que debido a la naturaleza del empleo se someta su acceso a conocimientos lingüísticos, y la concesión de beneficios a empresas cinematográficas que empleen a un cierto número de trabajadores nacionales.

⁷¹ Cfr. ACTOSTA ESTEVEZ, José B. Libre Circulación... op. cit., pág. 24.

⁷² *Ibid.*, pág. 25.

Sin embargo, es importante determinar el lugar de trabajo pues la movilidad geográfica del trabajador puede llevar aparejadas variaciones en la composición del salario percibido, sin que esto pueda suponer una disminución en sus derechos económicos o profesionales. La disminución del salario puede ocurrir en casos en que el trabajador venga percibiendo junto a su salario base, determinadas cantidades como complementos de puesto de trabajo, y si no concurren tales circunstancias en el nuevo lugar de trabajo, se pierde el derecho a percibirlos.

También puede darse el caso contrario, que el cambio del lugar de trabajo reporte ventajas salariales al trabajador afectado, debido a que se presentan dichos complementos de puesto de trabajo que no se percibían en el anterior, o la fijación de un mayor salario consecuencia del contrato colectivo aplicable. En ambas situaciones, el fin último es que siempre existan igualdad de condiciones entre los trabajadores nacionales y comunitarios.⁷³

Por otra parte, el Tratado de Roma establece en el artículo 51 un sistema de Seguridad Social que garantiza a los trabajadores que hacen uso de esta libertad y a sus derechohabientes, la acumulación y cálculo de los períodos considerados por las diferentes legislaciones estatales para adquirir y conservar el derecho a las prestaciones sociales, así como el pago de las prestaciones a los beneficiarios.

⁷³ Cfr. CORTE HEREDERO, Nieves. La Movilidad Geográfica de los Trabajadores, Editorial Lex Nova, Valladolid, España, 1995, pág. 32.

El artículo 51 del Tratado de la CE, en relación con el artículo 48, establece como parte de la igualdad de trato en materia de seguridad social, la totalización de los periodos de cotización o de residencia para establecer el derecho a prestaciones y calcular su cuantía y prorrateo de las prestaciones, así como el pago extraterritorial de las prestaciones.

A este respecto, la Segunda Directiva 90/365/CEE se refiere a los pensionistas de un Estado miembro que deseen residir en otro Estado. La base de esta Directiva son los artículos 48 y 52 del Tratado de la CE, concediendo el derecho de residencia en un Estado, aunque hayan ejercido y terminado su actividad profesional en otro Estado miembro. Otra base de esta segunda Directiva es también la posibilidad que concede el artículo 10 del Reglamento 1408/71, de percibir la pensión de un Estado miembro en otro Estado de la Comunidad. La condición general es igualmente que la pensión de invalidez, vejez o por accidente de trabajo sea suficiente para no constituir una carga para la asistencia social del otro Estado en que desea residir el pensionista y disponga de seguro de enfermedad. También los familiares tienen derecho a gozar del permiso de residencia.

El 8 de octubre de 1997, la Comisión presentó una propuesta de Directiva al Consejo sobre la protección de los derechos a pensión complementaria de los trabajadores por cuenta ajena y propia, que se desplazan dentro de la UE. El objetivo es proteger los regímenes complementarios de pensión de los trabajadores migrantes (jubilación, invalidez o supervivencia destinadas a complementar o sustituir las prestaciones de los regímenes cubiertos por el Reglamento (CEE) 1408/71), manteniendo este

derecho en virtud de regímenes complementarios, voluntarios y obligatorios, así como al pago transfronterizo de prestaciones y a la posible afiliación transfronteriza de los trabajadores desplazados.

Esta propuesta considera a la libre circulación de trabajadores no sólo como un elemento esencial para el buen funcionamiento del mercado único, sino también como un requisito previo para el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria. De esta forma, el considerando 7 bis establece la conveniencia de garantizar en mayor medida la protección de los trabajadores temporales a tiempo parcial, cada vez más frecuentes, sobre todo al elaborar regímenes de pensiones.⁷⁴

⁷⁴ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Propuesta Modificada de Directiva del Consejo relativa a la protección de los derechos a pensión complementaria de los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia que se desplazan dentro de la UE, Bruselas, 27.05.1998.

Capítulo Tercero. El TLCAN y la libre circulación de trabajadores.

3.1. Migración de mexicanos a Estados Unidos de América.

La migración es en sí misma, un fenómeno histórico. En el caso de México y su frontera norte, los movimientos de nacionales hacia Estados Unidos se vinculan a la oferta y la demanda de mano de obra mexicana, entre países con una asimetría estructural muy marcada.

La migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos ha sido motivada, principalmente, por la pobreza. La violencia y el deterioro en el campo mexicano, la desigualdad entre la población del campo y la ciudad, el desempleo, y las constantes crisis urbanas. Por su parte, la demanda en Estados Unidos de mano de obra mexicana se debe a la expansión de la economía agropecuaria del suroeste y la escasez de trabajadores nativos, así como el auge en la creación de mercados de trabajo en California, Texas e Illinois.¹

¹ Cfr. DURAND, Jorge. Política, Modelos y Patrón Migratorios. El Trabajo y los Trabajadores Mexicanos en Estados Unidos. El Colegio de San Luis, Cuadernos del Centro, San Luis Potosí, México, 1998, pág. 5.

escasez de trabajadores nativos, así como el auge en la creación de mercados de trabajo en California, Texas e Illinois.¹

Entre 1789 y 1874 en Estados Unidos no había leyes dirigidas directamente a la restricción de la inmigración. Durante la administración de George Washington se atrajo la migración de artesanos europeos, ola que aumentó a partir de la Revolución Francesa. Posteriormente, con el descubrimiento del oro en California en 1848, ingresó al territorio una ola de inmigrantes provenientes de China.

En ese mismo año, con la firma del Tratado Guadalupe-Hidalgo entre México y Estados Unidos que dio fin a la guerra entre ambos países, comenzaron los primeros movimientos importantes de mexicanos a Estados Unidos. La anexión a Estados Unidos de territorios mexicanos y la permanencia de nuestra población en ellos, estableció un vínculo social y familiar que facilitó la llegada de connacionales a esos territorios.

El crecimiento económico de Texas y California, entre 1863 y 1865, demandó el ingreso de trabajadores temporales mexicanos. Durante esa época ingresaron muchísimos extranjeros al territorio estadounidense, por lo que en 1875 se emitió la primer Ley que directamente restringía la inmigración, prohibiendo la entrada de convictos y prostitutas, especialmente por la cantidad de chinas que ingresaban a la

¹ Cfr. DURAND, Jorge. Política, Modelos y Patrón Migratorios. El Trabajo y los Trabajadores Mexicanos en Estados Unidos. El Colegio de San Luis, Cuadernos del Centro, San Luis Potosí, México, 1998, pág. 5.

Nación y que “podían corromper la moral de los jóvenes del área”. Esta ley se extendió hacia otros trabajadores extranjeros y se creó una nueva categoría de inmigrantes: los “ilegales”.²

En 1868 el gobierno Federal estadounidense concluyó un tratado con China para garantizar la entrada libre de chinos a Estados Unidos. Sin embargo, en el Congreso se discutió la falta de capacidad de los chinos para asimilarse a la cultura estadounidense, y se elaboró un referéndum que reveló que la mayor parte de la población se oponía a la inmigración China. Fue así que el Presidente Rutherford B. Hayes negoció otro tratado con el gobierno Chino, y en 1882 se promulgó el Acta de Exclusión China que suspendía la migración de esa población por un periodo de 10 años. Hacia 1886 el 90% del trabajo agrícola del sur y suroeste estaba en manos orientales. En 1892 se renovó el Acta de Exclusión por 10 años más, y en 1902 se estableció que la suspensión de entrada de chinos continuaría hasta que se celebrara un nuevo tratado entre ambos países.

En 1905 la victoria de Japón sobre Rusia hizo al primero un país muy poderoso, situación que le permitió quejarse con el gobierno de Estados Unidos sobre la segregación que se hacía en San Francisco a niños japoneses en las escuelas. El Presidente Roosevelt negoció que a cambio de resolver este problema, el gobierno Japonés detuviera la inmigración laboral de sus nacionales a Estados Unidos, y sólo se permitiría el ingreso a familiares de trabajadores japoneses que ya residieran en su

² Cfr. HEER, David. Immigration in America's Future. Social Science Findings and the Policy Debate. Westview Press/Harper Collins Publishers, Oxford, USA, 1996, pág. 37.

territorio. Este acuerdo se conoce como el “Gentlemen’s Agreement (o Acuerdo de Caballeros) de 1907”, y a partir de esta fecha y hasta 1917, no se legisló propiamente sobre controles de inmigrantes.³

En 1913 el Congreso estadounidense aprobó la instauración del “literacy test” (examen de alfabetización), cuyo resultado aprobaría o impediría el ingreso de extranjeros, pero fue vetado por el Presidente William Taft por primera vez, y en segunda ocasión recibió el veto del Presidente Wilson, en 1917.

Sin embargo, este segundo veto no tuvo éxito ya que había suficientes votos a favor en el Congreso para que permaneciera, así que se elaboró el Acta de Inmigración de 1917, prohibiendo el ingreso de analfabetas. Adicionalmente, el migrante tenía que demostrar que no había sido contratado en el exterior ni inducido por la propaganda de empleo. También creó una barrera asiática y no se permitía el ingreso de ningún inmigrante proveniente de India, Indochina, Afganistán, y otros países asiáticos a excepción de China y Japón, que estaban cubiertos por leyes anteriores. Con esta Ley disminuyó la migración europea en un 90% y la mexicana en un 50%.⁴

En la Primera Guerra Mundial, ante la escasez de trabajadores originada por la Guerra y la mencionada Ley, el gobierno de Estados Unidos creó un programa unilateral para contratar trabajadores agrícolas e industriales mexicanos. El gobierno

³Cfr. HEER, David. *Immigration in America’s Future Op.cit*, pág. 39.

⁴ Cfr. DURAND, Jorge. *Política. Modelos...* op.cit, pág. 11.

canalizaba la demanda de mano de obra mexicana y los empleadores sólo debían demostrar que cumplían con las normas básicas de alojamiento y sanidad para los trabajadores.

La forma más fácil de conseguir trabajadores mexicanos era a través de contratistas o “enganchadores”, quienes hacían un contrato verbal con el mexicano y absorbían los costos de traslado o adelanto del salario para gastos de manutención, con lo cual el obrero quedaba endeudado y “enganchado” a las redes del contratista. Los enganchadores atraían a los trabajadores con promesas de altos salarios, habitaciones cómodas, buenas comidas, pasajes de ida y vuelta, etc.

Sin embargo, en la realidad era muy diferente, ya que se les descontaba la primera semana y sólo se les pagaba hasta que cumplieran 30 días de trabajo, los tenían como prisioneros y los dejaban sin recursos en lugares alejados de la frontera. Excepcionalmente había algunas compañías “enganchadoras” que cubrían todos los requisitos migratorios del trabajador, pero la mayoría evitaba los trámites y los ayudaban a cruzar la frontera de manera ilegal.⁵

Durante el gobierno de Carranza hubo mala comunicación con el gobierno de Estados Unidos, por lo que los empresarios negociaban directamente con los Cónsules. Fue así que el Cónsul de México en San Francisco sostuvo pláticas con el Gobernador de California para que, a cambio de fomentar la entrada de mano de obra mexicana, se

evitaran actos de racismo, segregación, asesinatos y se estableciera una política de mutuo respeto y ayuda recíproca. Por su parte, el Cónsul mexicano en El Paso, Texas, aseguró que gestionaría el paso de jornaleros mexicanos a esa parte del territorio si se detenía el enrolamiento de mexicanos en el ejército norteamericano⁶ y se mejoraba el trato que recibían los mexicanos en Texas.

Mientras tanto, el gobierno Carrancista se mostraba preocupado por las salidas de mexicanos al país vecino del Norte, ya que México contaba con grandes recursos naturales para prometer un gran porvenir a los trabajadores del campo y excusaba la salida de tantos migrantes al reconocer que la economía había tropezado con varios obstáculos, pero que también estaba perdiendo una riqueza considerable con esos flujos migratorios, especialmente por la carencia de una saludable legislación laboral en México.

Por ese motivo se elaboró la sección XXVI del artículo 123, referente a la salida de trabajadores mexicanos al extranjero. También inició una campaña de denuncia de las dificultades y penurias que encontraban los mexicanos en Estados Unidos.

⁵ Cfr. ALANIS ENCISO, Fernando Saúl. El Primer Programa Bracero y el Gobierno de México de 1917-1918. El Colegio de San Luis, Colección Investigadores, San Luis Potosí, México, 1999, págs. 26 a 30.

⁶ El 18 de mayo de 1917 el Presidente Wilson ordenó que todos los hombres residentes en el territorio, de 21 a 31 años, se presentaran a registrarse para ser alistados en el ejército. Una vez registrados, podían liberarse del servicio militar alegando ser extranjeros. Del 3 de mayo al 6 de junio salieron 3 mil mexicanos por la frontera de Texas. Esto provocó que se ordenara llenar un cuestionario en inglés para cumplir las formalidades militares, y en caso de incumplimiento se imponía pena de dos años de prisión o se les obligaba a ingresar al ejército, y en septiembre de 1918 la edad de reclutamiento aumentó hasta los 45 años. Estas disposiciones capturaron a muchos mexicanos que no podían escapar demostrando su nacionalidad, por ser indocumentados o por no cumplir con el cuestionario en inglés, y era excepcionalmente complicado para los trabajadores temporales y para los nacidos en Estados Unidos con padres mexicanos. En enero de 1918 habían regresado más de 20 mil mexicanos a territorio nacional. Cfr. *Ibid*, págs. 46-51.

En 1921 el número de inmigrantes, 800 mil, superaba a los que ingresaron en 1914. Este año estuvo marcado por la recesión económica en Estados Unidos, provocando un clima antiinmigrante⁷ pues los nativos temían por la competencia en sus trabajos. Además, el triunfo del Partido Bolchevique en Rusia provocó que muchos judíos emigraran a Estados Unidos y conformaran el Partido Comunista Americano. En esos años se arrestaron a muchos extranjeros radicales.

En 1921 el Presidente Warren Haraing promulgó una nueva Ley de Inmigración que establecía el pago de cuotas de entrada, equivalentes al 3% del número de extranjeros de esa nacionalidad en Estados Unidos, de acuerdo con los reportes del censo de 1910.⁸

Para evadir el pago de estas cuotas se divulgó el cruce ilegal a través de los “coyotes”, quienes cobraban menos y trasladaban a los migrantes hasta el otro lado de la frontera Mexicana.

En 1924 se emitió otra Acta de Inmigración que abrogó el “Acuerdo de Caballeros”, prohibía toda inmigración de Japoneses, y reducía las cuotas de inmigración para las naciones del hemisferio Este. En ese año también se creó la Patrulla Fronteriza, para prevenir el ingreso de inmigrantes no autorizados a través de la frontera norte con

⁷ Por clima antiinmigrante se entienden el conjunto de actitudes, expresiones, acciones y políticas de corte nacionalista radical, de la sociedad y el gobierno, contra la migración en general y los migrantes en particular. Generalmente está motivado por temores y prejuicios, colectivos e individuales, inspirados en ideas discriminatorias.

⁸ Cfr. HEER, David, *Immigration...* op.cit, pág. 44.

Canadá y al Sur con México, y se redujeron las cuotas establecidas en la Ley de 1921. En esas fechas los mexicanos que deseaban ingresar legalmente a Estados Unidos, tenían que aprobar el “literacy test” y pagar una cuota de 10 dólares por la visa, mas 8 dólares como impuesto.

Entre 1900 y 1920 el número de mexicanos en Estados Unidos aumentó de 269 mil a 383 mil. Sin embargo, entre 1925 y 1928 el aumento del número de indocumentados mexicanos, chinos y europeos, y de las aprehensiones de trabajadores migrantes provocó que el Congreso de 1929 aprobara la Primer Amnistía para Indocumentados, permitiendo que quienes estuvieran en Estados Unidos desde junio de 1921, pudieran legalizar su estancia.⁹

La Crisis de 1929 ocasionó la Gran Depresión en Estados Unidos, que duró 10 años. En 1930 el Presidente Hoover otorgó poder discrecional a la Oficina Consular para determinar que, si consideraba que el solicitante podía representar una carga pública, se le negaba la visa.

Esta política fue la más restrictiva hasta el momento, pues también establecía multas y/o prisión a trabajadores migrantes, y de los 4.1 millones de inmigrantes durante la década de los 20, disminuyeron a 500 mil en la década de los 30. Se produjeron redadas y deportaciones masivas, incluso de estadounidenses de origen mexicano, por ser indocumentados o por convertirse en una carga pública. La mayoría de estos eran

⁹Cfr. HEER, David, *Immigration...*, op.cit , pág. 49.

mexicanos instalados en los Estados del sur.¹⁰ Esta tendencia, concebida como política migratoria exclusiva para México, perduró hasta 1939.

Al mismo tiempo, continuaba generándose el sistema de reclutamiento de trabajadores mexicanos temporales a través del “enganche”¹¹. En este momento se preferían trabajadores acompañados por su familia, ya que no se le pagaba a las mujeres ni a los niños sino que se integraba un solo salario y se trabajaba mucho más en cooperación. Además, el llevar a la familia reducía la rotación y la movilidad laboral. Pero al mismo tiempo esto favorecía al desplazamiento permanente, y a los trabajadores les era mucho más conveniente trasladarse solos a Estados Unidos para trabajar durante situaciones difíciles en México, ahorrar su salario en dólares, y regresar a México.

Una vez terminada la Guerra, Estados Unidos requería de mano de obra. Sin embargo, después de las deportaciones masivas de mexicanos, el gobierno de nuestro país no quería un programa de contratación que sólo respondiera a las necesidades de Estados Unidos. Fue así que en 1942 se suscribió la Convención Consular Bilateral y se negoció un “programa piloto” para la contratación de trabajadores temporales, mejor conocido como “Programa Bracero”.

En 1943 el Congreso estadounidense aprobó el permiso de migración sistemática de trabajadores, bajo el esquema del “Programa Bracero”, el cual estuvo vigente hasta

¹⁰Cfr. HEER, David, *Immigration...*, op.cit, pág. 48.

¹¹ Cfr. DURAND, Jorge. *Política. Modelos...*, op.cit, pág. 15.

1964. Los participantes de este programa no se consideraban inmigrantes, se les permitía entrar al país como trabajadores temporales en la agricultura y se establecieron medidas especiales de protección en cuanto a vivienda, transporte, comidas, y necesidades médicas.¹²

En contraste, ante el aumento de indocumentados Eisenhower pretendió hacer uso de la Guardia Nacional para frenar la “invasión”, lo cual no fue bien aceptado ni por el Congreso estadounidense, ni por el gobierno mexicano. Ante la disputa, se comenzó a discutir en el Congreso la Ley de Agricultura de 1949, en la que se autorizaba al Secretario del Trabajo de Estados Unidos, la contratación de trabajadores mexicanos de manera unilateral, sin necesidad de un acuerdo formal entre los dos países.

En respuesta, México declaró que no autorizaría la salida de trabajadores del país y utilizó la fuerza policiaca para detenerlos, pero finalmente el gobierno se vio obligado a regresar a las negociaciones con Estados Unidos para evitar más enfrentamientos con los campesinos que intentaban emigrar al norte.

En marzo de 1952 se aprobó la Ley de Espaldas Mojadas, la cual disponía sanciones por el contrabando, el amparo y la entrada de los extranjeros que no hubieran sido admitidos e inspeccionados legalmente. Una consecuencia inmediata de esta Ley fue la práctica de mantener bajo custodia a los “testigos materiales” en el enjuiciamiento del contrabandista de indocumentados. Sin embargo, estos testigos se mantuvieron en

¹² Cfr. HEER, David. *Immigration...*, op.cit, pág. 50.

custodia por semanas o meses, gozando de menos derechos que el contrabandista, el cual en muchas ocasiones salía bajo fianza.

Ante la presión del suroeste de Estados Unidos por recortar el presupuesto de la Patrulla Fronteriza, las disposiciones de esta Ley no se cumplieron cabalmente. Esencialmente, los empleados y sus representantes políticos decidieron que la mejor solución era la legalización de una cantidad estable de trabajadores a la vez que se aumentaban los arrestos.¹³

Entre 1956 y 1959 se admitieron anualmente 400 mil trabajadores mexicanos; sin embargo, ante el proceso de selección tan limitado, los “Braceros” frustrados se convirtieron en “mojados”¹⁴ y se internaban sin documentos ni contratos al territorio estadounidense, con la certeza de que encontrarían trabajo. Durante la existencia del Programa Bracero la migración indocumentada fue incluso mayor que la de los trabajadores que lo hacían de manera legal, por lo cual se ejecutaron diversos programas de regularización, y acciones de persecución como la “Operación Espalda Mojada” de 1954.

Las difíciles condiciones de los trabajadores mexicanos y las medidas adoptadas para su expulsión, a partir del fin del Programa Bracero en 1964, provocó que al año siguiente se pusiera en marcha el Programa de las Maquiladoras para la

¹³ Cfr. SMITH, James F. “*La legislación sobre la inmigración en los Estados Unidos, la política hacia México y la doctrina Constitucional*”, en SMITH, James Frank (Coord.). Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos. Tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990, pág. 690.

industrialización de la zona fronteriza y el aprovechamiento de la mano de obra que llegaba a esta zona proveniente de todo el país, o que era expulsada de Estados Unidos. Se otorgaron exenciones de impuestos a materia prima y maquinaria que adquirieran empresas norteamericanas establecidas en el área, y tampoco se requería de la participación de capital mexicano en estas Maquiladoras, con la condición de que todos los productos que ahí se elaboraran fueran exportados.¹⁵

En 1965 se promulgó una ley que sustituyó el sistema de cuotas por el de preferencias hacia la unificación familiar y trabajadores con habilidades especiales. Por su parte, la situación “post-bracera” obligó al regreso de los sistemas de contratación privados, y fortaleció la creación de redes sociales en ambos lados de la frontera, las cuales ayudaban al migrante en el cruce fronterizo, pago del “coyote”, alojamiento y ubicación del mercado de trabajo. Los empleadores descubrieron las ventajas de las redes sociales como base del sistema de reclutamiento de trabajadores. Estas redes sociales abarataban la capacitación y organización del trabajo, ya que ellos mismos entrenaban a los trabajadores recién llegados.¹⁶

En 1972 el comisionado del SIN, Leonard Chapman, declaró que Estados Unidos se enfrentaba a una invasión silenciosa de mexicanos, y ordenó una investigación que en

¹⁴ Cfr. DURAND, Jorge. Política. Modelos..., op.cit, pág. 32.

¹⁵ Cfr. ASTIÉ-BURGOS, Walter. El Águila Bicéfala: Las Relaciones México-Estados Unidos a través de la Experiencia Diplomática, Editorial Planeta Mexicana, Colección Ariel-Divulgación, México, 1995, pág. 155. Se inició con 12 plantas y actualmente son más de dos mil que emplean a más de 400 mil trabajadores mexicanos. El 75% de las maquiladoras se ubican en Ciudad Juárez y Tijuana. Sin embargo, a partir de la devaluación del peso en 1983, se redujo automáticamente el costo de los salarios en dólares y se fomentaron nuevas inversiones de las grandes corporaciones norteamericanas, provocando la crítica a esta industria pues es un vehículo adicional de dependencia económica con Estados Unidos. Cfr. ASTIÉ-BURGOS, Walter, El Águila...,pág. 217.

1975 reveló la presencia de 5, 204 mil indocumentados mexicanos en el vecino país del Norte. De ellos, sólo el 2% al año legalizaban su estancia, regresaban voluntariamente a México, o morían.¹⁷

En 1973 un representante de New Jersey en el Congreso, Peter Rodino, propuso introducir sanciones a los empleadores de trabajadores indocumentados, propuesta que no pasó la aprobación del Senado.

En 1976 se emitió una nueva Acta de Inmigración, limitándose a una cuota de 20 mil inmigrantes por nación del hemisferio Oeste, y 120 mil inmigrantes para todo el hemisferio Este, y estableció un impuesto a los indocumentados mexicanos que desearan legalizar su estatus, siempre que contaran previamente con un certificado de trabajo. El Presidente Ford no estaba de acuerdo con esta medida hacia los mexicanos, en virtud de la especial relación que había entablado con el país del sur, por lo que prometió que en enero del siguiente año aumentaría el Congreso el número de admisión de mexicanos.

Sin embargo, en enero el nuevo Presidente era James Carter, y aunque presentó la propuesta al Congreso, éste no aceptó elevar la cuota de ingreso de mexicanos. Estos dos importantes eventos —de 1964 y 1976— provocaron el aumento de mexicanos indocumentados en Estados Unidos, fenómeno que atrajo la atención del Congreso.

¹⁶ASTIÉ-BURGOS, Walter, *El Águila...*, op.cit, págs. 44 a 46.

¹⁷ Cfr. HEER, David. *Immigration...*, op.cit, pág. 57.

Debido a los conflictos guerrilleros en Centroamérica durante la década de los ochenta, muchos de sus pobladores emigraron hacia México y Estados Unidos, aumentando el número de indocumentados en este último país.

En 1981 la Comisión de Políticas de Inmigración y Refugiados, recomendó que se estableciera un programa que legalizara a los trabajadores indocumentados que escondían los empleadores, y para ello era necesario crear una nueva identificación para ciudadanos estadounidenses y residentes permanentes legales.

La propuesta de los senadores Simpson-Mazzoli, en 1982, era legalizar el estatus de los indocumentados y sancionar a los empleadores que fomentaran la práctica al contratar “ilegales”. Esta propuesta fue muy debatida, hasta que el 6 de noviembre de 1986 el Presidente Reagan firmó el Acta de Reforma y control de la Inmigración (IRCA; según sus siglas en inglés).¹⁸

La IRCA, mejor conocida como Ley Simpson-Rodino, regularizó aproximadamente a un millón de indocumentados. Sus principales puntos versan sobre: sanciones a los empleadores que conscientemente contratan a trabajadores indocumentados, establecimiento de un programa de legalización para estos trabajadores indocumentados si demostraban cinco años de experiencia migratoria (Derecho de Amnistía), desarrollo de un programa especial para trabajadores agricultores

¹⁸Cfr. HEER, David. Immigration..., op.cit , pág. 60.

invitados, obtención de garantías antes de un juicio de inmigrantes con los oficiales del SIN, y autorización para asignar mayor financiamiento a la Patrulla Fronteriza.

El efecto más importante del Acta de 86 fue el **Programa de Legalización a tres tipos de indocumentados:**

- Aquellos que habían residido de manera continua en Estados Unidos desde enero de 1972, a quienes se les ajustaba de inmediato al estatus de residente.
- Personas que permanecieron de manera continua en Estados Unidos desde enero de 1982, quienes debían pagar una cuota que iba desde 185 hasta 420 dólares, y hasta el mes de mayo de 1988 obtendrían la residencia temporal, permitiéndoles trabajar y vivir mas no recibir beneficios del Fondo Federal. Una vez transcurrido un año y medio después de haber obtenido la residencia temporal, podían solicitar la permanente, demostrando que tenían conocimientos mínimos del inglés, de la historia, y del gobierno estadounidense.
- La tercera clase está conformada por agricultores especiales que habían trabajado mínimo 90 días en Estados Unidos en esa labor, entre 1985 y 1986. Este se conoce como Programa para Trabajadores Agricultores Especiales (SAW, de acuerdo a sus siglas en inglés). A éstos se les otorgó un periodo de 18 meses para legalizar su estatus, pagando la cuota señalada para los residentes desde 1982. Quienes hubieren trabajado entre 1985 y

1986, debían esperar hasta diciembre de 1990 para obtener la residencia permanente, mientras que quienes habían trabajado tres años, obtenían la residencia permanente en diciembre de 1989.¹⁹

Con la IRCA se inició una nueva fase en la migración mexicana a Estados Unidos, planteando una política migratoria general cuyos destinatarios fundamentales eran los migrantes indocumentados mexicanos. El modelo migratorio propugnado por esta Ley se define por el desplazamiento legal con posibilidad de conseguir la reunificación familiar, que incluye a ambos sexos, de carácter definitivo, permitiendo a la gente dedicarse a actividades económicas múltiples sin restricción geográfica.²⁰

La filosofía de la Ley Simpson-Rodino fue recuperar el control de las fronteras. El título primero se refiere al control de la inmigración ilegal, en tres apartados sobre el empleo, vigorización de las medidas de control y verificación del estatus migratorio. Este título primero contiene sanciones para las personas que contraten los servicios de extranjeros que no tengan su documentación migratoria en orden, medidas para el reforzamiento de las actividades del SIN y especialmente de la Patrulla Fronteriza, así como rígidas penalizaciones a quienes introduzcan o transporten personas ilegales hacia Estados Unidos.

¹⁹Cfr. HEER, David. *Immigration...* op.cit , págs. 60 y 61.

²⁰ Cfr. DURAND, Jorge. *Política. Modelos...* op.cit, págs. 52 y 53.

A fin de terminar con la contratación de indocumentados, consideraban que debía castigarse al empleador conjuntamente con el empleado, por lo que la Ley expresamente señalaba que toda persona que pretendiera emplear a un extranjero, debía comprobar que éste poseía la documentación necesaria que le permitiera laborar en los Estados Unidos, a través del pasaporte de ese país, el certificado de ciudadanía, certificado de naturalización, pasaporte extranjero con autorización de empleo o la llamada “Tarjeta Verde” (Green Card). En caso de violar esta disposición, se establecieron multas que iban desde 250 hasta 10 mil dólares, incluyendo un máximo de seis meses de prisión, o multa y prisión a la vez.

También se castigaba a quien contratara los servicios de un extranjero en otro país para que prestara servicios como agricultor estacional. Los empleadores debían archivar los documentos y exhibirlos a las autoridades competentes cuantas veces fueren requeridos para comprobar la legal estancia de sus trabajadores. Cabe destacar que no se consideraba discriminatorio que el empleador prefiera a un nacional más que a un residente, en igualdad de circunstancias.

Se establecieron sanciones severas para quienes cruzaran o ayudaran a cruzar la frontera a los trabajadores indocumentados, para quienes a sabiendas de que un extranjero era indocumentado, lo introdujera o intentara introducirlo a ese territorio, lo transportara o pretendiera transportarlo, así como para quienes falsificaran o ayudaran a falsificar documentos que facilitaban la entrada de extranjeros a Estados Unidos.

En una sección especial se previeron fondos suficientes para reforzar el SIN, lo cual ha sido traducido en una militarización de la frontera pues nunca antes se habían asignado tantos recursos a la patrulla fronteriza en tiempos de paz.

El título segundo se refería a la “legalización”, es decir, lo relativo a la regularización migratoria de los indocumentados. Disponía que el Procurador General podía otorgar su “legalización” —o amnistía— a todo extranjero indocumentado que se encontraba residiendo en Estados Unidos de manera ininterrumpida por cinco años antes del 1º de enero de 1982. Estableció la posibilidad de cambiar la residencia temporal por la definitiva, después de 18 meses, si el interesado podía comprobar mínimos conocimientos del inglés, de la historia, y del gobierno de Estados Unidos, y que no tuviera antecedentes penales. La continuidad la quebrantaban las deportaciones y la firma de una orden de salida voluntaria. La solicitud para la legalización debía ser formulada dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Ley.

Cada solicitud se consideró por separado, por lo que se desdeñó al núcleo familiar como tal y peligró la disgregación familiar cuando sólo algunos miembros podían demostrar su residencia legal antes del 1º de enero de 1982. Además, estableció la Ley que quienes alcanzaran la amnistía no podrían recibir en los siguientes cinco años a su otorgamiento, ningún tipo de asistencia pública, exceptuando asistencia médica en caso de emergencia, ayuda a ancianos, invidentes o incapacitados. Esto constituye una violación tanto a las leyes internas de Estados Unidos, como a diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos.

La base, como señaló el profesor Víctor Carlos García Moreno, es partir del hecho que el trabajador mexicano más que un indocumentado, es un trabajador temporal. De ahí que hubiera sido más razonable la celebración de un acuerdo bilateral en el cual se pactaran visas de entrada y estancia temporal para los trabajadores mexicanos, con plena libertad para contratar sus servicios con el empleador que le conceda mejores ventajas.²¹

En este sentido, la IRCA fue un éxito en cuanto a la legalización de trabajadores mexicanos, pero un fracaso en cuanto al control de la migración indocumentada, pues la posibilidad de legalizarse provocó la permanencia de muchos trabajadores y el retorno de viejos migrantes, así como la llegada de otra generación, ya que la amnistía desencadenó un intenso proceso de reunificación familiar.

Los “rodinos” han cambiado su mentalidad de migrante que aspira regresar a México, pues ahora, al ser legalmente ciudadanos estadounidenses y al manejar el idioma inglés, se les facilita la movilidad dentro del territorio, han cambiado su lugar de residencia fuera de los deplorables barrios mexicanos, han roto con los círculos laborales tradicionales de bajo costo y buscan alternativas laborales más novedosas y mejor pagadas. Adicionalmente, México ya no es el destino de sus ahorros, pues ya no tienen que invertir en la seguridad a su regreso y generalmente se han reunificado

²¹ GARCIA MORENO, Víctor Carlos. “Breve Análisis de la Ley Simpson-Rodino”, en SMITH, James Frank. Derecho Constitucional.... op.cit, pág. 716.

con sus familiares, y ahora invierten sus ahorros en una mejor estancia y mejor nivel de vida en Estados Unidos.²²

Los mexicanos acapararon la amnistía y en 1989 el 70% de las solicitudes eran presentadas por mexicanos. Entre 1986 y 1990, más de 2 millones de mexicanos obtuvieron la residencia legal. Para septiembre de 1992, 2.71 millones de personas habían obtenido la residencia permanente bajo lo establecido por la IRCA. De ellos, aproximadamente 2 millones fueron mexicanos.²³

Hasta este momento la Comisión Binacional México-Estados Unidos, contaba con un Grupo de Trabajo sobre Asuntos Políticos y Sociales, donde se trataban cuestiones de migración. Pero, en virtud de los cambios en la política bilateral en materia migratoria, se creó en 1986 el Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, el cual está dividido en tres subgrupos: el a) trata cuestiones sobre la IRCA y las Visas H-2A, el b) se refiere a protección y asuntos consulares, y el subgrupo c) discute lo relacionado a la atención de la problemática de migrantes provenientes de terceros países.

Posteriormente, y sin un gran debate en el Congreso, en 1990 el Presidente George Bush promulgó una nueva Acta de Inmigración muy complicada, que establece la distinción entre refugiado e inmigrante regular y no acepta refugiados; además,

²² Cfr. DURAND, Jorge. Política. Modelos, op.cit, págs. 57 a 60.

²³ Ibid, pág. 52.

introduce nuevas sanciones para empleadores de indocumentados. Pero también elevó el número de inmigrantes permitidos, pasando de 54 mil antes de 1990, a 140 mil para 1992, y facilitó el ingreso de los familiares de residentes al no establecer ninguna cuota para ellos. Bajo este esquema, ingresaron 55 mil personas, entre cónyuges e hijos de personas legalizadas con la IRCA. Las comunidades más beneficiadas por esta Ley fueron nacionales de México, El Salvador e Irlanda.

En 1992 el Presidente Bush perdió la reelección y el gobierno quedó al mando del electo demócrata Bill Clinton. Cabe destacar que durante su campaña para la Presidencia, Clinton anunció que nominaría a Zoe Baird como Procuradora General de Estados Unidos. Esta declaración causó revuelo entre la opinión popular, ya que Baird y su esposo habían escondido, en 1990, a una pareja de peruanos indocumentados y los habían contratado como empleados domésticos, acto obviamente violatorio de la IRCA. Pero aún con este hecho, Clinton continuó sosteniendo dicha nominación.²⁴ Sin embargo, esa fue la razón por la que el Senado finalmente rechazó el nombramiento de Baird para ocupar dicho cargo.

En marzo de 1993 se inició la construcción del muro fronterizo y en julio de ese mismo año el Presidente Clinton solicitó 90 millones de dólares extras para expandir el trabajo de la Patrulla Fronteriza y proveerla de 600 nuevos agentes.

²⁴Cfr. DURAND, Jorge. *Política. Modelos* op.cit , pág. 66.

La administración Clinton tuvo que enfrentar nuevamente una ola de inmigrantes indocumentados. En septiembre de 1993 el jefe de la Patrulla Fronteriza de El Paso, Texas anunció la "Operación Bloqueo", en la que se invirtieron 250 mil dólares adicionales para el pago de horas extras de los agentes de esta Patrulla, a fin de evitar el cruce de indocumentados por esa área. A los agentes comisionados para cuidar directamente el muro fronterizo, se les indicó que su primer obligación era detener el cruce de indocumentados, y no tanto arrestarlos. Aquellos que fueren aprehendidos, debían ser conducidos al pueblo de las Palomas, en Nuevo México, en lugar de transportarlos de regreso a Ciudad Juárez.

Con este operativo se incrementó la inspección de automóviles y de transeúntes, ocasionando disgusto entre aquellos que tenían documentos para el legal cruce fronterizo y que muchos trabajadores fronterizos legales, que residían en Ciudad Juárez y prestaban sus servicios en El Paso, abandonarían a sus empleadores estadounidenses.

Para el mes de octubre de 1993 el programa fue oficialmente suspendido, pues ya se habían agotado los fondos extras. Sin embargo, el jefe de la patrulla fronteriza de El Paso indicó que continuaría indefinidamente y fue renombrada como "Operation Hold the Line".

La Operación fue publicada en todos los periódicos de México, calificándola como una actitud xenofóbica de Estados Unidos. El Secretario de Relaciones Exteriores de México, Fernando Solana, declaró que esta situación sólo dañaba las relaciones

bilaterales de México y Estados Unidos, y que podía escapárseles de las manos. El 9 de octubre muchos mexicanos protestaron a la Operación, bloqueando el paso del puente libre que comunica a Ciudad Juárez con El Paso, al prenderle fuego a un tractor.

Al día siguiente el Presidente Clinton envió a la Procuradora General Janet Reno a México, para entrevistarse con Fernando Solana, e intentar reparar los daños causados. En respuesta, Solana solicitó al gobierno estadounidense que creara un permiso especial para todos los ciudadanos mexicanos residentes en las ciudades fronterizas para que pudieran cruzar la Frontera con total libertad, e incluso, para poder trabajar en el vecino país. El gobierno de Estados Unidos expresó que consideraría la propuesta, pero nunca prosperó.

Por su parte, los activistas mexicanos prepararon la “Operación Dignidad”, la cual consistía en evitar el consumo de productos estadounidenses. El presidente de la Cámara de Comercio de Tijuana se opuso a esta Operación ya que ponía en peligro el turismo.

En septiembre de 1994 la Comisión de Reforma para la Inmigración presentó su reporte al Congreso, y fue un punto el que principalmente llamó la atención: la propuesta de iniciar y evaluar un programa piloto que permitiera a los empleadores usar un sistema computacional de verificación para comprobar el estatus de aquellas

personas de las que se sospechara que cuentan con documentos falsificados para trabajar.²⁵

En noviembre de ese mismo año se presentó una propuesta que captó por completo la atención del Congreso. La 187, mejor conocida como “Salvemos nuestro Estado” (SOS, en inglés), proponía cinco medidas legales para indocumentados en el estado de California. La primera ponía una barrera a los hijos de indocumentados para asistir a la educación pública, desde jardín de niños hasta la universidad, por lo que autorizaba a estas instituciones a verificar el estatus legal de los estudiantes y de sus padres; la segunda establecía que los servicios públicos de salud debían constatar el estatus legal de los pacientes para que pudieran ser objeto de reembolso por parte del Estado; la tercera proponía que para poder recibir los beneficios del Estado, debían demostrar su estatus legal; la cuarta establecía la obligación de todo residente del Estado de dar aviso a la oficina del Abogado General o del SIN sobre cualquier sospecha de extranjeros “ilegales”; finalmente, la quinta medida establecía que la creación y uso de documentos falsos se consideraba una traición al Estado.

En respuesta a la propuesta 187 hubo diversas manifestaciones por parte de mexicanos residentes en Estados Unidos, y de Mexicano-Americanos. Aún cuando las votaciones de aprobación ganaron con 59% de los votos a favor y 41% en contra, las opiniones continuaban considerando esta propuesta inconstitucional y contraria a leyes federales. De esta forma, en 1995 sólo se permitió que tuviera efectos el

²⁵ Cfr. HEER, David. Immigration..., op.cit, pág. 68.

considerar traición al Estado la emisión o distribución de falsos documentos de identidad.

El clima antiinmigrante aumentó, por lo tanto, durante la década de los noventa, y fue así que en 1996 se aprobaron varias leyes que afectan negativamente la situación de los inmigrantes.

Se promulgó en ese año la Ley de Reforma sobre Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante (IRIRA por sus siglas en inglés), la cual introduce mayores sanciones a los migrantes.

El título primero de esta ley se refiere al fomento del control fronterizo, facilidades para la legal entrada al país y el cumplimiento de la Ley al interior. De esta forma, establece el desarrollo de barreras en la frontera, equipo y tecnología en estas barreras, la creación de nuevas identificaciones para cruzar la frontera, las cuales incluyen identificadores biométricos (como huellas digitales) que son leídos por computadora. De acuerdo con la sección 104, comenzaron a utilizarse en abril de 1998 y la máquina lectora se instaló después de octubre de 1999. También se restablecieron penas civiles por entrada ilegal y sanciones penales a aviones o carros que excedan los límites de velocidad en los puntos de revisión fronteriza, con prisión hasta por cinco años; inspectores en la frontera terrestre para facilitar la entrada legal, medidas de preinspección en aeropuertos, y entrenamiento a personal de aerolíneas en caso de detectar documentación migratoria falsa.

El título segundo regula lo referente al cumplimiento y coercitividad de la Ley para extranjeros contrabandistas y documentos fraudulentos. En estas secciones se aumentan las sanciones a extranjeros contrabandistas, a por la elaboración y uso de documentos fraudulentos, por hacerse pasar por ciudadano, por ser extranjero y participar en las votaciones federales y, violaciones al pasaporte y visa. Para tal efecto, se aumentó el número de abogados disponibles para estos casos.

El título tercero establece las normas sobre inspección, aprehensión, detención, adjudicación y remoción de extranjeros inadmisibles y deportables. El título cuarto se refiere a la coercitividad en cuanto a verificaciones para empleados, a través de un programa piloto de "Citizen Attestation" y otro programa piloto para utilizar la máquina lectora de documentos, ambos programas con el fin de controlar el empleo de indocumentados, o extranjeros que utilicen documentos falsos. El título quinto se refiere a los beneficios para extranjeros, como es la asistencia pública, licencia de conducir, beneficios de Seguridad Social y beneficios fiscales. El título sexto regula lo referente a refugiados y asilados, las enmiendas al Acta de Nacionalidad y los trámites de visado y eficiencia consular.

En 1998 se debatieron en el Congreso diversas iniciativas en materia migratoria, a fin de reestructurar al SIN, convertir a la Patrulla Fronteriza en una agencia autónoma, incrementar las visas para trabajadores calificados, y reformas a la Ley migratoria de 1996.

Una propuesta que cabe señalar más detenidamente fue la del Senador Republicano Gordon Smith, pues violaba los derechos laborales y los beneficios sociales contemplados por las visas H-2A. La iniciativa se denominó “*Agriculture Job Opportunity Benefits and Security Act of 1998*”, y pretendía establecer un nuevo programa temporal para agricultores sin límites en el número de personas contratadas, pero a cambio, reducía los salarios, eliminaba el derecho a vivienda gratuita y establecía el cobro de mantenimiento, luz, agua, y daños a la propiedad. La iniciativa fue aceptada por el Senado, pero afortunadamente quedó fuera del presupuesto y la Cámara de Representantes no la aprobó.

De acuerdo con datos del SIN, en 1998 Estados Unidos recibió 660,477 inmigrantes legales, de los cuales el 20% fueron mexicanos y el 18% canadienses.

Actualmente, el fenómeno migratorio se ha modificado y el migrante tiende a permanecer por más tiempo en Estados Unidos, y en consecuencia la migración cíclica, conocida también como “puerta rotatoria”, tiende a desaparecer; las necesidades de la fuerza de trabajo en Estados Unidos segmentan el mercado laboral en regiones, sectores y estaciones del año, es muy flexible en términos de salario, preparación y capacitación para el trabajo, y prestaciones sociales.

Mientras tanto, la oferta de mano de obra mexicana es cada vez más heterogénea, formada por trabajadores más calificados y estudiados, en plena edad laboral, cuyos gastos previos de salud y educación han sido sufragados por los recursos fiscales mexicanos. Cabe destacar que la pirámide poblacional en Estados Unidos ha variado,

como en Europa, que está disminuyendo el número de jóvenes en edad laboral y aumentando la población de edad avanzada.

El tema de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos adquiere cada vez más importancia en el debate de la política nacional de ambos países. El gobierno de México, por su parte, se muestra muy preocupado ante las medidas restrictivas que aplican las autoridades estadounidenses, violando los derechos humanos y laborales de estos migrantes. Para ello, ha aumentado el número de consulados y brinda mayor capacitación a estos funcionarios, ha hecho reformas legales para establecer la doble nacionalidad y así poder proteger a sus connacionales, y ha aumentado el diálogo bilateral en la materia.

En la zona fronteriza ha aumentado la vigilancia y las medidas violentas para evitar el cruce, arrojando un saldo de más de 300 mexicanos muertos. Esta situación ha obligado a los migrantes a cambiar la ruta de salida tradicional de Tijuana-California, por Piedras Negras, Coahuila-Arizona, y Nuevo Laredo, Tamaulipas-Laredo, Texas, establecer nuevas rutas más peligrosas y a recurrir más a traficantes de migrantes, quienes han aumentado sus cuotas a la par del mayor número de accidentes y muertes. También se realizan operativos al interior para remover a quienes hayan logrado cruzar la frontera, castigar a empleadores y deportar a indocumentados²⁶.

En febrero de 1999 se firmó, en Mérida, un Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación contra la Violencia Fronteriza, en virtud del cual se designaron

funcionarios de alto nivel que fungirán como supervisores y puntos de contacto para la investigación de actos violentos a lo largo de la frontera, a fin de fomentar la comunicación y la cooperación en las investigaciones de incidentes que involucran un uso excesivo de la fuerza.

La tendencia actual es enfocar a la inmigración como problema de seguridad nacional, confundiendo la inmigración indocumentada con el terrorismo y el narcotráfico.²⁷

El enfoque de “seguridad nacional” que se da al tema de la migración, percibe a este fenómeno como una amenaza contra el régimen, el bienestar social y los valores nacionales, incorpora cuestiones de política interna como la cultura, la estabilidad social, la degradación ambiental, el crecimiento de la población, el desempleo, etc.

Esto genera una actitud xenofóbica, calificando a todos los inmigrantes de “ilegales” y sin considerarlos merecedores de ningún tipo de derechos.²⁸

El TLCAN debía de propiciar la discusión sobre las cuestiones migratorias laborales entre los tres países pues, como establece Francisco Alba, es ante todo una política económica y comercial, pero también es una cuestión migratoria por parte de los

²⁶ Entre 1996 y 1999 hubo 1.3 millones de salidas voluntarias y 110 mil remociones.

²⁷ Cfr. CASTRO, Max J. “*Ideología, Ciencias Sociales y Política. El debate sobre la política de inmigración en Estados Unidos*”. En CASTILLO, Manuel Ángel, LATTES, Alfredo y SANTIBÁÑEZ, Jorge (Coord.) *Migración y Fronteras*. El Colegio de la Frontera Norte, Asociación Latinoamericana de Sociología, El Colegio de México, México, 1998, págs. 370 a 373.

²⁸ Cfr. JONAS, Susanne. “*Seguridad Nacional Estadounidense*”. En *Ibid.*, págs. 407 a 410.

socios; sin embargo, lo que ha provocado es lo contrario y el debate al respecto se ha congelado.²⁹

En general, han aumentado los costos y riesgos de la migración, se vincula a los inmigrantes con delincuentes y se les culpa de ser una carga para la comunidad. Posiblemente el mayor clima antiinmigrante se percibe en Arizona, donde los “rancheros” han comenzado a tomar actitudes violentas contra los mexicanos, argumentando que tienen que actuar pues los inmigrantes están invadiendo su propiedad privada y la Patrulla Fronteriza no hace nada al respecto.

Este punto fue abordado con profundo interés y preocupación por parte de la Secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, en la Conferencia Binacional celebrada los pasados días 16 y 17 de mayo del 2000, ante las violaciones a los derechos humanos de los mexicanos. Estas actitudes demuestran que tanto la población estadounidense, como la Patrulla Fronteriza, intentan de manera errónea detener un fenómeno que en la realidad, no puede eliminarse y sólo puede aminorarse.

²⁹ Cfr. ALBA, Francisco. “*El Acuerdo Comercial: ¿Un paso hacia la convergencia sobre la cuestión migratoria?*” En VEGA CÁNOVAS, Gustavo (Comp.) *México-Estados Unidos-Canadá, 1991-1992*. E El Colegio de México, México, 1993, pág. 163.

3.2 Programas Laborales entre México y Estados Unidos: “Bracero” y Visas H-2A.

3.2.1. El Programa Bracero.

El ingreso de Estados Unidos a la Primera Guerra Mundial provocó la falta de mano de obra, por lo que varios grupos de empresarios, agricultores e industriales promovieron la contratación de trabajadores mexicanos, modificándose consecuentemente el régimen migratorio hacia México. Se creó un fuerte debate al respecto, y los agricultores e industriales se defendieron argumentando que la agricultura podría colapsarse sin la mano de obra mexicana, justo en el momento en que se requerían grandes cantidades de producción agropecuaria y de otras materias primas para alimentar y vestir a la población estadounidense y aliados europeos.

En este mismo sentido, establecieron que la ya mencionada prueba de alfabetización no era necesaria para cumplir con las labores del campo, opinión que compartía el Comisionado General de Inmigración, y finalmente sugirió al Secretario del Trabajo estadounidense que ante la presión de la guerra, le correspondía encontrar los medios para cubrir la demanda de mano de obra en la agricultura.

El 23 de mayo de 1917 el Secretario del Trabajo, William B. Wilson, exentó a los trabajadores mexicanos de las pruebas de alfabetización impuestas por la Ley de Inmigración y se admitió temporalmente a los trabajadores agrícolas mexicanos,

estableciendo como fecha para concluir con este Programa unilateral el 15 de diciembre de 1918. Sin embargo, se prorrogó en diversas ocasiones.³⁰

Para tal efecto, se crearon Oficinas de Empleos que captaban a los trabajadores recién llegados y los canalizaban a las fábricas productoras de elementos de guerra y en las labores del campo, las regiones de más demanda son California, Idaho, Colorado y Arizona.

El Cónsul en Texas aplicó el “Plan California”, que disponía que todos los mexicanos debían salir con un contrato de trabajo, y que los gastos de entrada, pasajes y trámites en las oficinas de inmigración debían ir a cargo del empleador. Este programa seguía la línea de la sección XXVI del artículo 123, a fin de que se pagaran los salarios ofrecidos a los trabajadores. El contrato tenía una duración de seis meses, manifestaba el salario que percibiría el trabajador, el compromiso del contratante de financiar el viaje de regreso a la frontera, y que en caso de lesión o accidente del trabajador durante el desempeño de sus labores, el contratante debía atenderlo en un hospital adecuado o transportarlo de regreso a la frontera.³¹

El plan no funcionó por mucho tiempo, pues a pesar de que el contrato se publicó en los periódicos del centro y de la frontera, los trabajadores estaban acostumbrados a salir de México sin un contrato, y los empleadores evitaban comprometerse con

³⁰ Cfr. ALANIS ENCISO, Fernando Saúl., El Primer Programa..., op cit, pág. 16.

³¹ *Ibid*, pág. 78-83.

demasiadas garantías a los trabajadores, pues ahí radicaba la ventaja de la mano de obra mexicana —barata y sin obligaciones para el patrón— sobre la estadounidense.

A consecuencia del ingreso de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial, en 1942, hubo necesidad de brazos para las cosechas, los cuales se conseguían fácilmente en México. Por primera vez Estados Unidos estuvo de acuerdo en firmar un acuerdo bilateral, por lo que en ese mismo año se formalizó el denominado “Programa Bracero” y en diciembre el primer grupo de braceros ingresó al suelo estadounidense, amparados por el nuevo trato laboral acordado. Debía tratarse de hombres jóvenes, de origen rural, con fortaleza y habilidades que les permitieran incorporarse de inmediato al quehacer agrícola, obligado a adecuarse al ritmo de los camiones que recogían la producción en el campo, y teniendo como norma básica trabajar en un lugar y tiempo determinado, y regresar a México inmediatamente después.³²

El Programa Bracero dejaba abierta la posibilidad de contratación al año siguiente, que aunada a la garantía de la oferta de trabajo a bajo costo, resultó que las actividades manuales agrícolas se convirtieron en espacios laborales únicamente para mexicanos. Sin embargo, el deterioro de la economía y el empleo agropecuario en México, y la cuantiosa demanda de este tipo de mano de obra en Estados Unidos, generó que la oferta rebasara la demanda y fue necesario establecer un mecanismo de selección de entidades y cuotas para cada Estado, especialmente en Jalisco,

³² Cfr. DURAND, Jorge. Política, Modelos..., op.cit, págs. 25 y 26.

Michoacán, Guanajuato, Zacatecas, Durango y Chihuahua, aunque en contrasentido, difundió aún más en otros Estados la alternativa migratoria.

Este proceso de selección tan limitado provocó que los braceros frustrados se arriesgaran a cruzar la frontera sin papeles ni contrato de trabajo. La cifra de ambas corrientes migratorias —documentada e indocumentada— llegó a ser muy similar.

La buena relación entre los Presidentes Ruíz Cortines y Eisenhower permitió que se negociaran cuestiones ya estancadas. Fue así que durante la posguerra se renovó el programa Bracero, pero ya entonces se cuestionaba su buen funcionamiento pues no evitaba el flujo de indocumentados a Estados Unidos, ni garantizaba el cumplimiento por parte del empleador, de sus obligaciones en cuanto a salarios y prestaciones a los trabajadores.

El 10 de marzo de 1955 se firmó el nuevo Acuerdo de Braceros, pero también se mantuvieron expulsiones masivas de indocumentados —aproximadamente un millón de mexicanos—, a través de la “Operación Espalda Mojada”, haciendo de los inmigrantes mexicanos el “chivo expiatorio” por las enfermedades, las huelgas laborales, la infiltración comunista, los crímenes en la frontera, etc.³³

La principal opositora del Programa fue la máxima unión sindical estadounidense AFL-CIO y diversos grupos mexicano-americanos que aseguraban que el programa

³³ Cfr. ASTIÉ-BURGOS, Walter. *El Águila*..... op. cit., , págs. 137 a 139.

reducía la capacidad para admitir a trabajadores estadounidenses. Al respecto, el Presidente Kennedy acordó que se disminuyera al mínimo el número de trabajadores aceptados para que aumentaran las contrataciones de nacionales, lo cual hizo el Programa menos atractivo a los empleadores porque disminuía la mano de obra barata contratada legalmente.

Finalmente, al aumentar la oposición a los convenios Braceros por considerar que perjudicaban las condiciones de trabajo de los norteamericanos, el Presidente Kennedy autorizó que el 31 de octubre de 1963 se renovara por última vez el Programa Bracero, extendiendo su vigencia hasta diciembre de 1964. Por su parte, el gobierno mexicano declaró que el fin del programa no implicaba el fin de la inmigración mexicana de agricultores a Estados Unidos, pues ingresaban como ilegales al tener la certeza de encontrar trabajo.³⁴

Al final del Programa, 21 de los 32 estados de la República estaban integrados al sistema de cuotas migratorias. El impacto del Programa también se puede medir a través del cálculo de remesas. En 1958 México recibió 275 millones de pesos, equivalentes a 21 millones de dólares. Oficialmente se reconoció que este ingreso había sido fundamental para equilibrar la balanza de pagos de ese año, y el presupuesto de miles de familias mexicanas.³⁵

³⁴ Cfr. HEER, David. Immigration..., op. cit, pág. 56.

³⁵ Cfr. DURAND, Jorge. Política, Modelos..., op.cit, pág. 35.

A partir de entonces, la contratación de trabajadores mexicanos quedó exclusivamente en manos de empleadores y del Servicio de Inmigración y Naturalización, el cual establecía cuotas anuales a los empleadores y limitaba la protección por parte del gobierno mexicano.

3.2.2. Las Visas H-2A.

El título tres de la IRCA establece las reformas a la inmigración legal, y comienza con la creación del Programa “H-2A” para trabajadores del campo, el cual faculta al Secretario del Trabajo estadounidense para que, de manera discrecional, solicite el ingreso de trabajadores extranjeros para labores agrícolas, siempre que no existan trabajadores nacionales suficientes que quieran trabajar y sean aptos, y que estén disponibles cuando se les requiera, y que su contratación no afecte negativamente en el nivel de salarios y en las condiciones generales de trabajo. La contratación de estos extranjeros la pueden hacer asociaciones de productores conjuntamente, o cada productor de manera individual.

Estos tipos de migrantes legales temporales se consideran como nuevos braceros, y el Programa se ha denominado así por el tipo de visa que les otorgan para ingresar al territorio estadounidense. El programa se estableció en la Ley de 1952, y estaba originalmente diseñado para personal calificado, y en casos especiales se usaba para trabajadores agrícolas eventuales. Los mexicanos estaban excluidos de este Programa

pues en ese momento podían entrar como Braceros. Con la IRCA se amplió el Programa y actualmente está dirigido a trabajadores agrícolas.

Se puso en marcha en México obedeciendo al requerimiento de Carolina del Norte y Virginia para los plantíos de tabaco, ya que había deserción laboral de trabajadores locales blancos y afroamericanos. Estos agricultores no querían contratar manos de obra ilegal ni entrar en el sistema de subcontrataciones que se difundió en el suroeste a inicios de los ochenta. Actualmente moviliza entre 6 mil y 7 mil trabajadores anuales por periodos de tres meses y medio y cinco meses y medio, e incluye una proporción menor de trabajadoras.

Existen oficinas de contratistas en México que reclutan a estos trabajadores, pero cada uno de los aspirantes deben tramitar su pasaporte y llenar su solicitud de visa. Se deben pagar 125 dólares, 30 de los cuales se destinan al contratista, 41 al trámite de la visa y el resto para cubrir gastos extras. Se reúnen seis camiones y transportan a todos los visados a Monterrey, donde una sola persona tramita las visas H-2A en el consulado norteamericano. Después de seis horas, aproximadamente, los camiones se dirigen al Puente Internacional Colombia, donde los espera una persona de la Asociación, o el productor que los contrató de manera individual, que facilita el ingreso a Estados Unidos y controla que todos se trasladen a otro camión que los llevará a su lugar de destino, el cual fue asignado previamente.

Generalmente cada empresario emplea de tres a siete trabajadores H-2A y al momento de arribar, deben reembolsarles el gasto de pasajes que demuestren a través de una nota. Algunos empleadores les recogen los pasaportes y se los regresan hasta el día de su retorno a México. Su talón de pago semanal les sirve como identificación ante autoridades estadounidenses.

Laboran un mínimo de seis horas diarias con un salario de 5.50 dólares por hora, por lo que reciben cheques semanales de 160 a 200 dólares. El empleador está obligado a brindarles vivienda, transporte y herramientas de trabajo. Los domingos es día de descanso obligatorio y los trasladan a la ciudad más cercana para comprar víveres. Se restringen las bebidas alcohólicas en las granjas. Se pueden recontractar el siguiente año, siempre que al llegar a México envíen una carta al empleador donde le comprueben que no se incorporaron a las filas de indocumentados durante el viaje de vuelta.

Los trabajadores agrícolas que hayan entrado legalmente a Estados Unidos, pueden optar por su residencia definitiva, a partir de mayo de 1987, y durante un periodo de 18 meses, si han residido permanentemente en los Estados Unidos y han laborado en la agricultura durante 90 días, en un periodo de doce meses. Se establece que toda información presentada será confidencial, y se prevén severas sanciones para quienes presenten documentos falsos.

Este programa es minúsculo, pero sirve de laboratorio para evaluar la posibilidad de promover programas de esta naturaleza y eludir el sistema de contratistas privados.³⁶

³⁶ Cfr. DURAND, Jorge. Política, Modelos..., op.cit, págs. 60 a 65.

3.3. Convenio México-Canadá sobre intercambios laborales temporales.

En 1973 Canadá inició negociaciones con México para lograr un acuerdo que permitiera el desplazamiento temporal de trabajadores agrícolas mexicanos con el fin de suplir la escasez de mano de obra agrícola y controlar la inmigración ilegal en su territorio.

El 17 de junio de 1974 fue firmado en Ottawa, Canadá, el Memorándum de Entendimiento relativo a la Admisión en Canadá de Trabajadores Agrícolas Migratorios Mexicanos, y en virtud de que dicho Memorándum no tenía que ser sujeto a ratificación pues se trata de un arreglo intergubernamental ejecutivo³⁷, entró en vigor ese mismo día.

Este Memorándum fue creado con la intención de controlar el movimiento migratorio de trabajadores agrícolas mexicanos para evitar la entrada ilegal a Canadá, y al mismo tiempo, asegurarse de que durante su estancia reciban alojamiento y remuneración adecuados, así como trato justo y equitativo mientras presten sus servicios.

El punto número 1 de este Memorándum faculta al Gobierno Mexicano para seleccionar a los trabajadores agrícolas mayores de dieciocho años que deberán ser admitidos por el Gobierno de Canadá, a través de la Secretaría de Mano de Obra e

Inmigración y de acuerdo con las leyes de migración de Canadá y que sean parte de un contrato de trabajo, anexo al Memorandum, que tiene una duración mínima de seis semanas y máxima de ocho meses.

Dicha Secretaría debe notificar al Gobierno Mexicano, a través de su Embajada en México y al menos con cuarenta y cinco días de anticipación a la fecha en que los trabajadores agrícolas deban estar en Canadá, el número total estimado que se requiere para el año calendario en curso. Este estimado puede revisarse y se deberá comunicar al Gobierno Mexicano, al menos quince días antes de la fecha de salida de los trabajadores a Canadá, el número exacto de trabajadores y la fecha en que deban estar en Canadá. La reducción de trabajadores estimados no podrá ser superior al 20%.³⁸

Cuando el Gobierno Mexicano reciba esta información, convocará y seleccionará a los aspirantes y notificará al Gobierno Canadiense, a través de su Embajada en México, el número de trabajadores que enviará, sus nombres y las fechas de su llegada a Canadá.

Para participar en este programa sólo se admitirán a trabajadores agrícolas. El Gobierno Mexicano suministrará a los trabajadores seleccionados un documento de identificación que contendrá la media filiación del trabajador, una fotografía reciente,

³⁷ No se trata de un Tratado Internacional.

³⁸ Punto No. 2 del Memorandum.

su firma y huella del pulgar derecho. Además, el Gobierno Mexicano debe asegurar al Canadiense que los trabajadores no padecen enfermedades infecciosas o transmisibles, para lo cual anexará a la identificación, el certificado médico correspondiente.

Los trabajadores agrícolas mexicanos que hayan sido seleccionados y registrados, deben firmar el contrato de trabajo pues es éste el requisito para ingresar a Canadá. El gobierno de ese país mantendrá servicio de recepción para los trabajadores mexicanos en el Aeropuerto Internacional de Toronto o en otros aeropuertos que pueda designar Canadá, ya que todos los mexicanos que participen en este Programa deberán ingresar y salir del país del norte vía aérea. Los arreglos del viaje estarán a cargo de un agente canadiense, el cual deberá tener siempre presente los deseos del Gobierno Mexicano.

Las obligaciones del trabajador son desempeñar las labores a que se refiere el contrato bajo la dirección del patrón, en forma diligente y leal, cuya jornada de trabajo no excederá de ocho horas diarias y con un día de descanso por cada seis de trabajo. Deberá trabajar y residir en el lugar de trabajo acordado, o en otro lugar donde lo requiera el patrón, previa aprobación del Agente del Gobierno. Debe obedecer todas las reglas y reglamentos del patrón relativos a seguridad, disciplina, cuidado y mantenimiento de la propiedad, aprobados previamente por el Agente del Gobierno. Mantendrá la vivienda asignada en las mismas condiciones de limpieza en que los recibió, y durante la vigencia del contrato, no se comprometerá en ninguna otra clase de empleo, trabajo o servicio con persona distinta al patrón que le fue asignado.

Las obligaciones del patrón son: dar un período de prueba al trabajo por siete días, realizar pagos semanales en moneda legal de Canadá, por hora o a destajo, de acuerdo con el salario establecido para esas labores en la región de que se trate, siempre que no sea inferior a 2 dólares canadienses por hora u 80 por semana. No hará deducciones al salario a excepción de las que esté obligado por la legislación Canadiense y un máximo de 2.10 dólares canadienses diarios para compensar el costo de alimentos que el patrón suministre al trabajador.

Asimismo, el patrón debe darle al trabajador una vivienda adecuada sin costo, buena alimentación diaria o, a elección del trabajador, le proporcionará utensilios y combustible para cocinar; cumplir con las condiciones y normas de trabajo establecidas y pagar indemnización por lesiones personales o enfermedades ocupacionales que contraiga el trabajador a causa de la labor que desempeñe. Enviará al Agente del Gobierno Mexicano, registros de las horas trabajadas y de los pagos, reglas de conducta, seguridad, disciplina. El trabajador no podrá ser trasladado a otra región o transferido a otro patrón sin previo consentimiento de las partes y autorización por escrito del Agente del Gobierno.

En cuanto al viaje, el patrón debe pagar por adelantado el pasaje de ida y vuelta del trabajador, lo recibe a su llegada y lo transporta al lugar de trabajo, así como debe trasladarlo al aeropuerto al momento de regresar a México, siempre con conocimiento y consentimiento previo del Agente del Gobierno. El costo del viaje lo aporta el patrón, deduciendo 36 centavos de dólar canadiense por cada jornada laboral de ocho

horas, cantidad que no será menor de 15 dólares canadienses ni mayor de 66 dólares canadienses.³⁹

Por su parte, el Gobierno Mexicano deberá nombrar a una persona, generalmente es un Cónsul, para que actúe como su Agente en Canadá, quien se encargará, de acuerdo a lo señalado, de asegurar la operación ordenada del Programa. Cualquier disputa que surja relativa a las funciones del Agente del Gobierno Mexicano, será resuelta mediante consultas entre ambos gobiernos.

Si después del periodo de prueba el patrón desea dar por terminada la relación laboral, debido a mala conducta del trabajador, por rehusarse a trabajar, o cualquier otra causa justificada, el patrón puede regresarlo a México. En este caso, si se trata de un trabajador solicitado por nombre, el costo del regreso será absorbido por el Gobierno Canadiense; pero si se trata de un trabajador seleccionado por el Gobierno Mexicano, el transporte de regreso será a cargo de este Gobierno.

Finalmente, el patrón restará el 20% del salario semanal y lo enviará al Agente del Gobierno, quien lo remitirá para su depósito en una institución financiera oficial mexicana, constituyendo así un fondo de ahorro para el trabajador y su familia, cantidad que le será devuelta al trabajador a su regreso a México, mediante la

³⁹ Para 1991 estas cifras se habían modificado a razón del 3% del salario bruto del trabajador, cuyo pago agregado no será inferior a 100 dólares canadienses ni superior a 345 dólares canadienses. Para 1995 el empleador podía descontar, por gasto de operación del programa una suma calculada a razón del 4% del salario bruto del trabajador, cuyo pago no sería inferior a 150 dólares canadienses ni superior a 400 dólares canadienses.

presentación de su documento migratorio de identificación y la copia de su contrato de trabajo.

El Memorándum tenía un plazo inicial de vigencia de tres años, y se determinó que continuaría vigente de manera automática, hasta que alguno de los dos gobiernos lo diera por terminado, mediante notificación escrita al otro gobierno con seis meses de anticipación.

El 3 de febrero de 1988 se firmó en Ottawa, Canadá, otro Memorándum de Entendimiento en donde se estableció que todos los trabajadores deberán firmar un Acuerdo de Empleo en el que se especifican las condiciones de tal empleo bajo el Programa, cuyo acuerdo estará sujeto a revisión anual por ambas partes y a su enmienda después de consultas efectuadas con grupos de empleadores en Canadá, para reflejar los cambios que requiera la satisfactoria administración del Programa.

En este segundo Memorándum se modificó a 10 días hábiles el plazo en que Canadá debe notificar a México el número de trabajadores requeridos. Por su parte, el Gobierno Mexicano deberá realizar el reclutamiento, selección y documentación de los trabajadores dentro de los días hábiles siguientes a la notificación de Canadá, y deberá notificar a la Comisión de Inmigración y Empleo en Canadá y a la Embajada de Canadá en la ciudad de México, el número de trabajadores reclutados, sus nombres y las fechas de su llegada a Canadá.

Otras modificaciones que se introdujeron con este Memorándum fueron: la adición de una exploración pectoral por rayos X al chequeo médico de cada trabajador, presentar los informes médicos y los pasaportes a la Embajada Canadiense en la Ciudad de México, con mínimo dos semanas de antelación a la salida del vuelo del trabajador; la obligación para el Gobierno Mexicano de mantener un grupo de reserva de mínimo 100 trabajadores seleccionados pero no identificados, quienes habrán pasado ya el examen médico y estén provistos de pasaportes y dispuesto a partir a Canadá al recibir las peticiones de los empleadores canadienses.

En 1989 se estableció la Ventanilla Única en las oficinas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la cual funge como coordinadora de la misma y responsable del reclutamiento, selección y control de trabajadores. Al momento de su creación, participaban las siguientes Secretarías en el trámite: Relaciones Exteriores para expedir el pasaporte y el control de vuelos; Gobernación, para expedir el formato de control migratorio y la hoja de designación de beneficiarios, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con una caja recaudadora de la Tesorería de la Federación, para el cobro de derecho de pasaporte. La Ventanilla comenzó a funcionar en 1990.

El 13 de junio de 1991 se firmó un nuevo Memorándum de Entendimiento, en el que se modificó el plazo de diez a veinte días hábiles para que Canadá notifique el número de trabajadores a selección elegidos dentro del grupo laboral disponible, facilitando el procedimiento de documentación y permitir su llegada en las fechas solicitadas por los empleadores. Asimismo, se aumentó a 300 trabajadores el grupo a

selección examinados médicamente y con pasaportes ya emitidos, listos para partir a Canadá al recibir las solicitudes de los empleadores canadienses.

En 1992 la Secretaría del Trabajo y Previsión social diseñó un sistema de información y asignó un equipo de cómputo para la administración del Programa.

Para el 27 de abril de 1995, fecha en que firmó un nuevo Memorándum, el periodo de prueba se modificó a 14 días, y al solicitar la transferencia de un trabajador le concederá un periodo de siete días de prueba, considerándolo como “trabajador nominal” al octavo día de trabajo. El empleador deberá pagar por adelantado a la compañía de seguros de enfermedad y accidente ocupacional y no ocupación, contratada por el Gobierno Mexicano, la suma de la prima del seguro calculada por el periodo de su estancia en Canadá suma que será recuperada por el empleador mediante el descuento a los salarios del trabajador.

En ese mismo año la Embajada de Canadá en México implementó una prueba piloto para la aplicación del examen médico a los trabajadores agrícolas en los cinco Centros de Salud del Distrito Federal autorizados, los cuales se hacen responsables de la administración y control de los expedientes médicos de los trabajadores participantes. En 1996 los Centros de Salud del Gobierno del Distrito Federal aplicaron al trabajador agrícola una cuota de recuperación del examen médico practicado.

En 1998 se remodelaron las oficinas de la Ventanilla Única, duplicando su capacidad de atención a los participantes del Programa, y también inició el diseño de un nuevo sistema de información del Programa, que contempla diversos módulos aplicables a las distintas áreas de la Ventanilla Única, compartiendo las bases de datos.

En 1999 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público eliminó el servicio de caja recaudadora en la Ventanilla Única e implantó el pago de derechos de pasaporte a través del sistema bancario. También se descentralizaron las acciones de reclutamiento y preselección de candidatos a participar en el Programa, mediante el apoyo de los Servicios Estatales de Empleo.

El 28 de enero del 2000 se celebró en la Ciudad de México la evaluación de la temporada 1999 del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá, en la cual se constató que en el curso de los 25 años de existencia del Programa, se ha mejorado la relación bilateral y se ha constituido en un modelo de cooperación internacional pues ha demostrado la posibilidad de mantener un movimiento migratorio de trabajadores de manera regulada, digna y efectiva.

El 56% de los trabajadores registrados fueron solicitados nominalmente, es decir, ya habían sido contratados en años anteriores. El 28.2% son seleccionados por primera vez, el 13.3% son trabajadores sustitutos⁴⁰, que cubren las plazas de los nominales

⁴⁰ Los sustitutos se dividen en: sustitutos de clave 1, que son trabajadores solicitados por nombre que no corresponden al empleador que los requirió, por lo que la solicitud se satisface con trabajadores de reserva. Los sustitutos de clave 2 son aquellos trabajadores que no pueden viajar por causas imputables a ellos tales como enfermedades, solicitud de cambio de empleador, inasistencia a su cita médica, etc.

que por determinadas causas no viajaron a Canadá, y el 2.5% restante son las reservas de aeropuerto para cambios de última hora.

En la temporada 1999 se registraron 256 rompimientos de contrato, mientras que el año anterior fueron sólo 200.

En cuanto a los boletos aéreos prepagados (PTA'S), los manifiestos de vuelo se recibieron oportunamente, permitiendo calendarizar las salidas de los trabajadores. Sin embargo, se han presentado problemas con el pago pues no respeta el periodo de 10 días hábiles previos para liquidarlos.

En la Ventanilla Única que se encuentra en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se atienden hasta 120 trabajadores al día en los meses de mayor demanda del Programa. Es por ello que se revisarán los trámites para simplificarlos. En esta ventanilla se les entrega a los trabajadores un folleto con instrucciones y sugerencias de utilidad para su viaje, estancia en Canadá y regreso a México. En él se ha incluido la manera más segura de hacer el envío de recursos económicos a su familia, a través del ROYAL BANK-BANCA SERFIN, evitando los frecuentes extravíos postales.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social realiza una cuidadosa selección de trabajadores y vigila el oportuno cumplimiento de las requisiciones de los empleadores canadienses. La Secretaría de Salud realiza el estudio médico que se requiere, la Secretaría de Gobernación expide la documentación migratoria necesaria,

y la Secretaría de Relaciones Exteriores coordina el programa con las representaciones diplomáticas y consulares en Canadá.

En Canadá, estas Representaciones Consulares cumplen con un calendario de visitas a los lugares de trabajo donde laboran los mexicanos enviados y mantienen una comunicación constante con los empleadores.

En 1974, año en que inició el Programa, participaron 203 trabajadores, y al terminar la temporada 1999, se enviaron a Canadá 7,574 trabajadores. Este aumento es consecuencia de los beneficios que reporta a ambos países y del interés que han puesto ambos gobiernos al realizar revisiones periódicas para mejorarlo. En total, han participado 71,110 trabajadores agrícolas mexicanos. El mayor número de ellos arriban a la provincia de Ontario (79.70%), seguida por la de Quebec (15.55%), Manitoba (2.60%) y Alberta (2.15%)⁴¹

⁴¹ Cfr. Resultados de la Reunión Intersecretarial de Evaluación, temporada 1999.

3.4. TLCAN y la problemática laboral.

En febrero de 1990, en el Foro Económico Mundial de Davos, Suiza, se le preguntó al Presidente Carlos Salinas de Gortari sobre la posibilidad de que México formara parte de una zona de libre comercio norteamericano o de un mercado común norteamericano, a lo que el mandatario mexicano respondió que ante las diferencias en la economía de México y Estados Unidos, en el futuro anticipable no contemplaba la entrada a un mercado común. Sin embargo, dijo, “sí queremos una mayor relación comercial con Estados Unidos y también con Canadá, pero al mismo tiempo queremos una presencia más activa en la Comunidad Europea y en la Cuenca del Pacífico.”⁴²

Sin embargo, ante la caída del Muro de Berlín, la reunificación alemana y la incorporación de la Europa del este al sistema de la democracia capitalista, la única opción para que México diversificara sus lazos comerciales era a través de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

Antes de tomar esta decisión, se elaboró un sondeo para conocer la reacción norteamericana y el Presidente Salinas de Gortari viajó a Washington para entrevistarse con altos funcionarios de la administración Bush.

⁴² Cfr. ASTIÉ-BURGOS, Walter. El Águila..., op.cit, pág. 387.

A pesar de que la reunión fue a puerta cerrada y bajo absoluta discreción, a partir de ese momento el gobierno mexicano hizo pública su intención de iniciar las negociaciones para la firma del TLCAN.

Por su parte, la economía canadiense a fines de 1984 parecía requerir una profunda reforma acorde a los cambios a nivel mundial. Fue así que el gobierno de Brian Mulroney dio un nuevo giro a la política exterior hacia la llamada “continentalización”, término con el cual se identifica su acercamiento a Estados Unidos. El resultado de este proceso fue la firma del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos (FTA, por sus siglas en inglés), en 1988.

Sin embargo, debido a otras razones, Canadá atravesó por una recesión económica poco después de la entrada en vigor del FTA. Esto, aunado a la persistencia de las disputas comerciales con la Unión Americana, hizo que la opinión pública responsabilizara al acuerdo de esa difícil situación. En estas circunstancias, el gobierno de Canadá recibió la invitación de México a negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.⁴³

Originalmente se señaló que a partir de un tratado con México, se iniciaría la expansión de la zona de libre comercio hacia otros países latinoamericanos, con el propósito de establecer finalmente un bloque económico de dimensiones continentales, comenzando dicha expansión hacia Chile y Argentina.

Sin embargo, las primeras oposiciones se presentaron en Estados Unidos. Ya anteriormente, en 1988, la máxima organización obrera estadounidense (AFL-CIO), había iniciado esfuerzos por sindicalizar la industria maquiladora y elevar los salarios y las condiciones laborales de los obreros mexicanos, a través del establecimiento de un comité conjunto de alto nivel con la CTM de México. **Antes de la firma del TLCAN, esta misma organización se manifestó en contra argumentando principalmente que:**⁴⁴

- Un tratado comercial con México aumentaría las privaciones económicas de la mayoría de los trabajadores estadounidenses y ayudaría poco a gran parte de los trabajadores mexicanos;
- Falta de existencia de modelos para un acuerdo comercial entre un país desarrollado y un país en vías de desarrollo con diferencias salariales y de seguridad social tan marcado como pasa con México y Estados Unidos;
- En las maquiladoras se explota más a los trabajadores que no cuentan con un Sindicato y que por tanto, están expuestos a condiciones de trabajo poco seguras, no se cumple con estándares laborales y reciben salarios más bajos

⁴³ Cfr. FUENTES-BERAIN, Sandra. "México y Canadá: la nueva frontera norte", en Revista Mexicana de Política Exterior, No. 44, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Editorial Nueva Época, México, 1994, págs. 19 y 20.

⁴⁴ Cfr. SCHOEPFLE, Gregory K. "Problemas laborales en torno a un TLC entre Estados Unidos y México. Un punto de vista del Norte", en EL COLEGIO DE MÉXICO, FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT Y EL COLEGIO DE LA FRONTERA NORTE, Ajuste Estructural, Mercados Laborales y TLC. México, 1992, págs. 295 y 296.

que en cualquier parte de México. Esto afecta a los trabajadores estadounidenses pues no pueden competir contra esos salarios y esas condiciones laborales.

- Aún cuando el TLCAN genere empleos e México, no frenará la inmigración ilegal de ese país a Estados Unidos.

Otra dificultad se presentó cuando la instancia estadounidense encargada de negociar este tipo de tratados, determinó que se iniciarían los trabajos hasta el siguiente año pues en esos momentos se encontraban de lleno en las cuestiones de la Ronda Uruguay del GATT. México sostuvo que atrasar las negociaciones del TLCAN implicaría no contar con el sistema norteamericano del *fast track*⁴⁵, pues expiraba al siguiente año, y tampoco quería coincidir las negociaciones con el periodo electoral de 1992.

Estas razones fueron de mucho peso y los presidentes de ambos países determinaron iniciar las negociaciones de inmediato. El 21 de agosto de 1990 el presidente mexicano envió una carta a su homólogo indicándole que deseaba emprender las negociaciones respectivas, misma que fue presentada ante el Congreso para que dieran su autorización.

⁴⁵ La Constitución de Estados Unidos facultad al Congreso para regular las cuestiones comerciales con otros países, pero para liberarse un poco de esta carga, el Congreso faculta al Ejecutivo a través del sistema "*Fast Track*" o "*Via Rápida*". Este sistema consiste en que el Congreso otorga por un plazo determinado, generalmente de dos años, la facultad al ejecutivo de conducir negociaciones

México, con el fin de que el Congreso no modificara lo adquirido vía diplomática, se aseguró de que el Ejecutivo estadounidense solicitara la renovación del *fast track* por un periodo adicional de dos años. Esto abrió una larga discusión en el Congreso sobre diferentes temas, desde la política comercial de Estados Unidos, hasta cuestiones electorales.

Cuando se discutió sobre las ventajas y desventajas económicas y comerciales de un TLC con México, se tocaron las cuestiones laborales mexicanas y los problemas ambientales, y se cuestionó por todos lados la vida mexicana.

En el Congreso se vivió una lucha muy intensa para decidir si se extendía el sistema *fast track* por dos años más, o no.

Para lograr el triunfo, la Cámara de Representantes consideró la llamada “resolución Gephardt”, una carta dirigida por el representante Richard A. Gephardt al Presidente Bush, condicionando el apoyo para lograr la extensión, si se cumplían ciertos requisitos:

“Estoy dispuesto a dar mi total apoyo a la zona de libre comercio de América del Norte si el acuerdo lucha por los empleos y las exportaciones, por la preservación del medio ambiente del mundo y la defensa de los derechos de los trabajadores mexicanos...”⁴⁶

comerciales, excluyéndose la posibilidad de que al ser sometido a su consideración el texto acordado con otro país, sea enmendado o modificado. El legislativo se limita a aprobarlo o rechazarlo *in toto*.

⁴⁶ Cfr. ASTIÉ-BURGOS, Walter, *El Águila...*, op.cit, pág. 395.

Finalmente, se aprobó la extensión a la vía rápida, pero las posturas en contra del TLCAN continuaron latentes. Por un lado se argumentaba que este Tratado debía contemplar los aspectos laborales y de protección al medio ambiente pues una dinámica actividad comercial se vería reflejada en esos sectores. Por otra parte, había quienes opinaban que no se podía tener un acuerdo de libre comercio con México que contemplara esos temas.

El demócrata Gephardt se perfilaba como candidato a la presidencia, por lo que el presidente Bush tuvo que atender a sus peticiones sobre los temas laborales y medioambientales en el marco del TLCAN, dando origen a la discusión de los acuerdos paralelos. Mientras tanto, en México el proceso se dio sin mayores contratiempos y la sociedad mostró una actitud positiva ante el TLCAN.

Sin embargo, a pesar de todo lo que se luchó para que las negociaciones del TLCAN no se yuxtapusieran a las elecciones de 1992, la mesa de discusión se inauguró en junio de ese año, en Toronto, y sólo a cuatro meses de los comicios, originando un debate manipulado por fines electorales.

Las negociaciones concluyeron con éxito, y después de largas jornadas, el 12 de agosto de 1992 y se procedió a la firma por parte de los presidente de México y Estados Unidos y del primer ministro de Canadá en las respectivas capitales el 17 de diciembre del mismo año. El Presidente Bush firmó en el Salón de Las Américas, en

la sede de la OEA en Washington, momento en el que reiteró que éste era un primer paso en la consecución de la Iniciativa de las Américas.⁴⁷

Richard Gephardt se retiró de la candidatura y declinó en favor de William Clinton, con la condición de que se tomaran en cuenta los temas no comerciales en el TLCAN. Por su parte, el candidato independiente Ross Perot utilizó la etapa de recesión económica y desempleo por la que atravesaba el país para anunciar que el TLCAN desplazaría a millones de norteamericanos de sus fuentes de trabajo, y manipuló así al electorado.

En noviembre de 1992 fue electo William Clinton como Presidente de los Estados Unidos. Al iniciar su gobierno, se abordó en las pláticas trilaterales la manera de incorporar al Tratado las condiciones que se habían impuesto a Clinton, acordándose negociar dos acuerdos paralelos, uno sobre materia ambiental y el otro sobre cuestiones laborales, que concluyeron el 14 de septiembre de 1993. Con esto, el proceso del TLCAN llegaba a su etapa final: la Cámara de Representantes votó el texto final el 17 de noviembre de ese año y el Senado el 20, ambos en sentido positivo, situación que se consideró como uno de los más grandes aciertos de la administración Clinton.

⁴⁷ ASTIÉ-BURGOS, Walter, pág. 400.

De estos acuerdos paralelos al TLCAN, el que es de interés para el tema que nos ocupa, es el Acuerdo sobre Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), cuya intención principal es la consecución de una serie de objetivos generales que complementen al TLCAN a través del mejoramiento de las condiciones laborales, de los niveles de vida en los tres países integrantes y el fortalecimiento de los derechos básicos del trabajador; promover el cumplimiento y la aplicación efectiva de las leyes laborales, los principios del Acuerdo por medio de la cooperación y coordinación, así como la publicación e intercambio de información para mejorar el entendimiento mutuo sobre las leyes de las Partes, sus instituciones y sistemas legales.

De esta forma, la premisa básica del Acuerdo es que un nivel adecuado de derechos y estándares laborales se traducen en el progreso de las tres economías, las cuales avanzarán hacia una mayor productividad.⁴⁸

En el preámbulo del ACLAN se reconoce que la prosperidad mutua depende de la promoción de una competencia justa y abierta, basada en la innovación y en niveles crecientes de productividad y calidad, en la que se conceda la importancia debida a las leyes y principios laborales, por lo que se comprometen de acuerdo con sus leyes nacionales, a promover los principios laborales de libertad de asociación, derecho de negociación colectiva, derecho a la huelga, prohibición de trabajos forzados, restricciones al trabajo de niños y jóvenes, normas mínimas sobre empleo, eliminación de discriminación laboral, igual paga para hombres y mujeres,

prevención de accidentes y enfermedades de trabajo, compensación de casos de accidentes y enfermedades de trabajo, y protección de trabajadores migratorios.⁴⁹

En este sentido, la principal obligación que han adquirido las partes, es garantizar la aplicación efectiva de sus propias leyes laborales, para lo cual deberán garantizar la publicación e información de estas leyes y los procedimientos para su cumplimiento. Asimismo, deben nombrar y capacitar a inspectores, crear comités mixtos de patrones y trabajadores, suministrar servicios de mediación, conciliación o arbitraje y las acciones necesarias que permitan reforzar el cumplimiento en un tiempo adecuado para lograr los resultados esperados.

En la tercera sección del Acuerdo se creó una Comisión para la Cooperación Laboral (CCL) que facilite el logro de los objetivos del Acuerdo y que trabaje en asuntos laborales en un marco de cooperación y consultas, respetando la soberanía de cada nación.

La Comisión está integrada por un Consejo Ministerial, un Secretario Coordinador Internacional, y tres Oficinas Nacionales Administrativas (ONA's).

⁴⁸ FERNANDEZ DE CASTRO, Rafael e IBARGÜEN, Claudia. *Las instituciones del TLCAN: una evaluación a cinco años*. En LEYCEGUI, Beatriz y FERNANDEZ DE CASTRO, Rafael (Coord.). *¿Socios Naturales? Cinco Años del TLCAN*, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, pág. 515.

⁴⁹ Cfr. Centro de Estudios Estratégicos. *Entendiendo el TLC*, ITESM-Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 222.

- **El Consejo Ministerial** está conformado por los ministros del Trabajo de los tres países signatarios. Es la autoridad máxima del Acuerdo y se les encomendó supervisar la aplicación del Acuerdo, las labores del Secretariado, y están facultados para crear los comités y grupos de trabajo que sean necesarios para alcanzar los objetivos sobre derechos y condiciones del trabajador. Se han efectuado cinco reuniones anuales, la última en Canadá. En el ACLAN estableció que a su cuarto año de vigencia se realizara un análisis sobre su efectividad y funcionamiento, reunión en la que los Secretarios emitieron una serie de recomendaciones, como: fortalecer el programa de cooperación internacional manejado por las ONA's a través de una mayor información al público, aumentar el nivel de actividad de la CCL aprovechando en mayor medida al secretariado para mejorar la disponibilidad de información comparable, esforzarse por mejorar el proceso de consultas ministeriales y llevar a cabo una segunda revisión general en el año 2002.⁵⁰

- **El Secretariado Coordinador Internacional (SCI)**, establecido como oficina central en Dallas Texas, que bajo las órdenes del Consejo Ministerial, está encargado principalmente de realizar informes comparativos sobre las leyes laborales de los tres países, así como llevar a cabo los trabajos diarios administrativos de la Comisión, apoyar al Consejo

⁵⁰ Cfr. Ibid, pág. 224. También ver LEYCEGUI, FERNANDEZ DE CASTRO e IBARGÜEN, ¿Socios Naturales?... op.cit, pág. 516.

en sus labores de recabar y publicar periódicamente información sobre asuntos laborales en los tres países, planear y coordinar las actividades de cooperación, y brindar apoyo técnico a los grupos de trabajo o comités de evaluación. El Consejo comenzó a funcionar en septiembre de 1995, con un presupuesto inicial de 1 millón de dólares⁵¹ y 15 funcionarios para ocupar el cargo por 3 años con posibilidad de prórroga por otro periodo más. La Dirección Ejecutiva debe rotarse entre los tres países, cuyo primer periodo se le otorgó al canadiense John Mc. Kennirey. Actualmente lo ocupa por segunda ocasión, a fin de asegurar una continuidad en el desarrollo de los trabajos durante la etapa inicial. El Director Ejecutivo creó un Comité Académico, integrado por un especialista de cada país, para asistir al Secretariado en la realización de actividades académicas y de una Conferencia Anual sobre Productividad y Empleo.⁵²

- **Las Oficinas Nacionales Administrativas (ONA's)** son puntos de contacto y fuentes de información entre los tres Ministerios, otras Secretarías de Estado y organismos públicos, con el Secretariado y con el público. En los primeros meses de 1994 cada Ministerio designó de manera autónoma su propia Oficina, ubicándolas en la sede de dicho Ministerio. Sus funciones son facilitar el suministro de información sobre legislación y prácticas nacionales laborales, recibir la correspondencia que el público

⁵¹ El presupuesto real con que ha operado el Secretariado es de 1.8 millones de dólares, aportando cada uno de los países 600 mil dólares por igual. Ante los rezagos de la crisis de 1994, México se ha negado a aceptar la solicitud de aumento del presupuesto.

envía a la Comisión, llevar a cabo evaluaciones preliminares y promover el intercambio de información. Un punto que llama la atención es que los trabajadores o sindicatos deben someter sus peticiones en la ONA de otro país que no sea el suyo, y cada Oficina establece sus propios procedimientos para revisar peticiones; por ejemplo, la ONA estadounidense realiza audiencias públicas y la mexicana no, situación que ha provocado tensiones entre los funcionarios de ambos países.⁵³

Por otra parte, a pesar de que los países miembros no están de acuerdo en ceder su soberanía, aceptaron contar con un tipo de observación internacional a través de la evaluación extranjera y un mecanismo de arbitraje en cuanto a su actuación sobre la aplicación de su propia legislación laboral.

Fue así que se creó el Apartado de Consultas y Evaluaciones Cooperativas, en el cual el ACLAN establece las vías para recibir comunicaciones públicas, intercambio de información, discusión de temas y solución de problemas a través de las consultas. El proceso de comunicaciones públicas permite a las partes el escrutinio mutuo sobre la aplicación de las legislaciones laborales nacionales. Las consultas al respecto pueden ser motivadas por los gobiernos de los países partes, sindicatos o asociaciones de empleadores, por medio de tres vías:

⁵² Cfr. CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, Entendiendo al TLC, op.cit, pág. 224, y LEYCEGUI, FERNANDEZ DE CASTRO e IBARGÜEN, ¿Socios Naturales?..., op.cit, págs. 516 y 517.

⁵³ Cfr. CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, Entendiendo el TLC, op.cit, pág. 224, y LEYCEGUI, FERNANDEZ DE CASTRO e IBARGÜEN, ¿Socios Naturales?..., op.cit, pág. 517.

- Las consultas o solicitudes de revisión ante las ONA, para intercambiar información estadística y de todo tipo, para aclarar leyes laborales de las Partes e informar sobre las condiciones de los mercados laborales.
- Cada una de las partes puede solicitar Consultas Ministeriales, en un marco de cooperación, sobre temas relacionados con las obligaciones del Acuerdo. Cabe destacar que sólo a través de este tipo de consultas se ha tratado el tema de los trabajadores migrantes.
- Otra vía es que los ministros convoquen a la formación de un Comité *ad hoc* de Evaluación de Expertos (CEE).

Además, el ACLAN establece que después de haber llamado al CEE y no pueda resolver una controversia sobre presunta falta de aplicación efectiva de las leyes laborales en materia de seguridad e higiene en el lugar de trabajo, trabajo de menores o salario mínimo en alguno de los países partes, o bien, si la revisión de la CEE determina que el Estado en cuestión ha incurrido en una conducta persistente de omisiones en esos mismos rubros, se recurrirá al Consejo de Solución de Controversias, siempre que dicha falta sea sistemática, se trate de una situación que implique leyes reconocidas en ambas Partes y afecte la producción de bienes o servicios comerciados entre las Partes.

Para ello, se cuenta con una lista previa de expertos que integren el panel, y tendrá poder suficiente para solicitar información y apoyo técnico de cualquier persona o institución que considere apropiada para terminar con el conflicto. El informe que presente el panel se entregará a las Partes, y cinco días después, se pondrá a disposición del público.

Si el panel determina que hubo una falta sistemática en la aplicación de las leyes laborales en las materias ya señaladas, en un plazo de 60 días las partes pueden acordar un plan de acción mutuamente satisfactorio para solucionar esta falta de aplicación. De lo contrario, el panel se volverá a reunir entre los 60 y 120 días siguientes a la fecha en que rindió su informe final, para evaluar el plan de acción presentado por la Parte demandada y propondrá uno alternativo.

El panel puede imponer una contribución monetaria a la parte demandada que no ejecute el plan de acción, así como verificar en cualquier momento que se continúan incumpliendo las leyes laborales. En este caso, la Comisión puede exigir a Canadá el pago de la contribución monetaria y el cumplimiento de la decisión del panel ante un tribunal canadiense competente; para México o Estados Unidos, la parte reclamante puede suspender a la Parte demandada beneficios derivados del TLCAN con base en el monto de la contribución fijada y con un tope máximo de 20 millones de dólares al año, beneficios que deben restituirse automáticamente cuando la Parte en falta cumpla con el pago y/o el plan de acción.

A cinco años de haber entrado en vigor el Acuerdo, sólo se han presentado 14 comunicaciones públicas, de las cuales sólo 8 han sido concluidas, llegando máximo a consulta ministerial, nunca se ha convocado a un CEE ni se ha utilizado un mecanismo de solución de controversias al respecto.⁵⁴

De acuerdo con lo estipulado por el ACLAN, ya se ha celebrado la reunión de evaluación de sus primeros cuatro años de funcionamiento. Sin embargo, el informe de resultados aún no se ha dado a conocer a la opinión pública.

Tras este breve análisis del ACLAN, es de suma importancia destacar tres puntos:

- No se trata de un Acuerdo que establezca nuevos estándares laborales ni busca homologar las legislaciones laborales nacionales. Por el contrario, reconoce la total autonomía que tiene cada gobierno para establecer su propia normatividad laboral.
- El Acuerdo no crea un organismo supranacional para proteger y aplicar los derechos laborales, suplantando a la autoridad nacional. El artículo 42 del ACLAN lo autolimita en cuanto a la aplicación de la legislación laboral en cualquiera de los Estados partes, y deja esta función a la autoridad nacional.

⁵⁴ Cfr. LEYCEGUI, FERNANDEZ DE CASTRO e IBARGÜEN, *¿Socios Naturales?...* op.cit, pág. 528.

- El ACLAN tampoco crea un Tribunal Supranacional para recibir pruebas que le permitan determinar la culpabilidad o inocencia de los patrones envueltos en una disputa laboral y proceder a sancionar a los culpables.

En el marco de este Acuerdo, es necesario tener presentes cifras sobre la migración que obligan a sentarse a reflexionar detenidamente sobre las ventajas de aplicar un esquema laboral, que tome todas las experiencias analizadas en páginas anteriores — el Acuerdo de Schengen y la libertad de circulación de trabajadores en la UE, así como los programas laborales temporales bilaterales entre los tres países partes del TLCAN—, a fin de disminuir el flujo de inmigrantes indocumentados a Estados Unidos y al mismo tiempo, otorgarles a los trabajadores migrantes los derechos que les corresponden en igualdad de circunstancias que los nacionales de esos dos países, como muy acertadamente proclamaba el demócrata Gephardt.

En 1999 había 30 millones de hispanos en Estados Unidos, de los cuales 21.5 millones eran mexicanos. Para el 2010 la población hispana se convertirá en la primer minoría en ese país (13.8% del total). Para el 2030 la población estadounidense nacida en México será de 16 a 19 millones, y habrá un saldo neto migratorio de 300 mil personas por año.⁵⁵

Ante esta perspectiva, el Presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan, solicitó al Senado, el 26 de enero del 2000⁵⁶, la apertura a la inmigración en Estados Unidos para cubrir la demanda laboral y garantizar la prosperidad económica en marcha, ya que es necesario tener cada vez más trabajadores para mantener el ritmo de crecimiento actual en ese país.

Hoy en día en Estados Unidos la oferta de trabajadores nacionales se ha reducido y existe riesgo al incorporar a personas que no quieren o no necesitan trabajar, mientras que a los trabajadores ya retirados se les debe ofrecer mejor salario, prestaciones y beneficios. En este sentido, la propuesta de Greenspan establece que los trabajadores extranjeros requieren menos incentivos y que ellos, a la vez que soluciona el problema de la demanda laboral, mantiene el panorama macroeconómico desprovisto de presiones inflacionarias.

Por lo tanto, urgió a una revisión y adecuación gradual de las políticas migratorias estadounidenses e invocó, como antecedente y base de su iniciativa, el Programa Bracero que resolvió el problema de falta de mano de obra durante y después de la Segunda Guerra Mundial.

Esta propuesta de Alan Greenspan establece un escenario diferente ante el actual clima antiinmigrante que se vive principalmente en Arizona. Las declaraciones de

⁵⁵ CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN.

⁵⁶ Reforma, 27 de enero del 2000, Sección A: Negocios.

Greenspan abren las puertas para que los tres países partes del TLCAN intervengan en las cuestiones migratorias laborales, como un problema que atañe a los tres por igual, pues a pesar de que Estados Unidos es el punto principal de la migración indocumentada, la última modalidad de los “polleros” es cruzar a estos inmigrantes vía Canadá y la frontera norte de Estados Unidos.

Cabe destacar que el trabajador mexicano realiza tareas que los norteamericanos no harían, sobre todo a cambio de tan bajo salario, y no sólo en las cosechas y en la construcción, sino en restaurantes, hoteles, hospitales y transportes. Existen sectores que reconocen que los precios de estos bienes y servicios aumentarían considerablemente si no fueran realizados por los trabajadores mexicanos, lo cual sustenta que esta mano de obra sea requerida en el vecino país del norte y que contribuya sensiblemente al bienestar de su población. Y como asegura el escritor Carlos Fuentes, el hecho de que hoy los Estados Unidos tienen el índice de desempleo más bajo de los últimos cincuenta años, es la mejor demostración de que el trabajador migratorio no le quita el trabajo a nadie.⁵⁷

Todo lo anterior nos conduce a considerar en la urgencia de homologar la legislación de los tres países del TLCAN, aún cuando este no sea un objetivo del ACLAN, pues sólo así será posible tener estándares laborales similares y facilitar el cumplimiento de las normas laborales y la protección a los derechos humanos y laborales de los trabajadores nacionales y migrantes. Considero, en este sentido, una incongruencia

del ACLAN que se permita a cada país establecer procedimientos propios para que las ONA's revisen peticiones.

En segundo lugar no es necesario, para el actual nivel de desarrollo que tiene el TLCAN y en consecuencia, el ACLAN, contar con un Tribunal Supranacional pues los paneles de arbitraje, que aún no se han utilizado, pueden cumplir cabalmente con esa función.

Sin embargo, sí podría negociarse que en un futuro los países partes cedan un poco de su soberanía a los organismos creados por el ACLAN para lograr una efectiva aplicación de las leyes laborales en los tres países y sobre todo, que se pueda hacer uso de manera trinacional de los mecanismos y la infraestructura ya creada para el Convenio México-Canadá sobre trabajadores temporales y las Visas H-2A para tener un sólo programa laboral que permita una mayor circulación de trabajadores mexicanos documentados hacia Estados Unidos y Canadá, con la expectativa de que algún día pueda liberalizarse este flujo y así se eliminen definitivamente las olas de indocumentados y las violaciones a los derechos humanos de éstos.

⁵⁷ FUENTES, Carlos. "Migraciones". En Revista Nexos, Año 23, Vol. XXIII, Número 269, Mayo del 2000, págs. 8 y 9.

CONCLUSIONES GENERALES

Tras el análisis del caso Europeo, se desprende que los procesos de integración económica deben ser paulatinos, formarse poco a poco para irse adaptando a las necesidades de los países partes y sus poblaciones.

En este sentido, la integración económica debe representar ventajas para todos los participantes y alcanzar a todos los habitantes de estos países, cuya principal ventaja social es la ampliación de las fronteras.

No puede hablarse de un proceso de integración económica efectivo si éste no contempla a la sociedad como receptora de las ventajas de la integración de mercados. Todo acuerdo comercial debe dirigir su fin último al beneficio de las personas que habitan en los países parte, ya que son éstas quienes producen los bienes que integran el acuerdo, y quienes los aprovechan. Por lo tanto, no puede hablarse de integración económica y dejar a un lado la parte social.

Integración económica implica no sólo la apertura de fronteras para la circulación de bienes, capitales y servicios —también personas en el caso de la UE—, sino alcanzar el desarrollo económico a través de la explotación de sus ventajas competitivas, reflejándose consecuentemente en el aumento de la producción y por lo tanto, de la exportación.

En la medida en que las exportaciones de un País Parte de un proceso de integración, aumenten en mayor proporción que las importaciones de los productos de los otros miembros, se percibirán aún más las ventajas económicas y sociales de pertenecer a ese proceso, ya que por un lado se pueden generar más empleos y por otro, ingresarán más divisas a las reservas federales del país en cuestión.

Sin embargo, es necesario resaltar que tras el análisis de la experiencia europea, se desprende que a pesar de que se logren tales beneficios económicos y sociales, el pueblo no dejará de traspasar las fronteras de su país en busca de mejores condiciones de vida o con el fin de reunirse con sus familiares residentes en otro Estado.

No cabe duda que el tema de las migraciones laborales es muy complejo, y requiere de legislación, programas y acciones muy detallados para mitigar estos flujos y al mismo tiempo, obtener el mayor provecho de aquellas que se verifican, como los que se han implementado en Europa.

En el caso de los países partes del TLCAN, las migraciones laborales son un problema constante y en aumento, y como se demostró en el presente trabajo, en esta

región las violaciones a los derechos laborales y humanos de la población migrante se hacen mucho más presentes que en la Unión Europea.

En la Unión Europea se han manifestado posturas a favor y en contra del libre tránsito de trabajadores, es muy ambicioso pensar que en el TLCAN se pueda negociar la aplicación de algún esquema similar. Sin embargo, el problema de las migraciones de indocumentados necesita ser resuelto de manera tripartita, atendiendo siempre a que los trabajadores migrantes son seres humanos antes que nacionales de algún país. En este sentido, se presenta a continuación una propuesta para iniciar una discusión en el marco de las evaluaciones de los diez años del TLCAN, con el fin de encaminarnos hacia el libre tránsito de trabajadores asalariados.

PROPUESTA.

Tras lo analizado en los capítulos segundo y tercero, podemos llegar a la conclusión de que migraciones laborales siempre hubo y siempre habrá. De esta forma, el problema no es intentar eliminarlas —pues esto es imposible— sino controlarlas.

El control de las migraciones de indocumentados puede hacerse, principalmente, a través de una fuerte campaña de información masiva como ya se hizo anteriormente en nuestro país, que demuestre a la población las terribles condiciones de vida y laborales a que se enfrentan en Estados Unidos y en Canadá, al ingresar como indocumentados.

Se debe crear conciencia entre la población de que el salario mínimo en Estados Unidos es de 10 dólares por hora y que por ser indocumentados el empleador lo reduce a 5.50 dólares, más lo que el contratista le disminuya por su comisión, el costo que deben pagar por vivir en un departamento de dos cuartos junto con 15 gentes más, los gastos de alimentación y transporte, y que por ser indocumentados no cuentan con un seguro médico ni de vida, ni con ningún tipo de protección social. Al

conocer esta terrible situación, que es la realidad a la que se enfrentan a diario nuestros connacionales, las olas de indocumentados deberán disminuir.

Así como lo ideal es que se brinde información a los migrantes, también se deben dirigir campañas de concientización a la población del país de acogida sobre la importante labor que desempeñan los inmigrantes y los beneficios que repercuten para la economía del país receptor, ya que en la mayoría de los casos los puestos que ocupan los inmigrantes son mal pagados y para realizar labores no especializadas, muchas de las cuales no serían desempeñadas por los nativos. De esta forma, hacerles ver que los inmigrantes, más que ser un factor nocivo para el desarrollo del país, son complementarios para dicho avance.

Por otra parte, se debe brindar protección tanto a los inmigrantes como a los nacionales del país de acogida, estableciendo fuertes y efectivos mecanismos de cooperación entre los tres países partes del TLCAN para luchar contra las redes de tráfico de personas, el narcotráfico y el terrorismo en conjunto.

Otra propuesta es que en el marco de lo estipulado por el ACLAN, se cree como en la UE en 1984, un Comité *ad hoc* que trabaje cerca de los ciudadanos de las tres naciones y elabore propuestas concretas para que los tres países tomen las medidas necesarias para satisfacer en conjunto las necesidades y requerimientos de la sociedad.

De esta manera, se tomarán decisiones democráticamente, permitiendo la participación de los ciudadanos y no sólo de los funcionarios, y por lo tanto, se mantendrá mas informados y familiarizados a los habitantes de los tres países sobre los adelantos e intenciones del TLCAN y su acuerdo paralelo en materia laboral.

Considerando los avances de la UE, se puede analizar la creación de un esquema similar al Fondo Social Europeo, que colabore en la resolución del problema del desempleo y promueva la capacitación de trabajadores.

Asimismo, se puede considerar la creación de una *Carta Social para América del Norte*, que prevea la constitución de servicios sociales que beneficien por igual a todos los trabajadores de los tres países, así como la necesidad de establecer sistemas de cooperación social entre los Estados miembros.

Para la elaboración de esta Carta, se pueden tomar como base la Carta Social Europea y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de su Familiares, de la cual México fue promotor en 1990 y la ratificó el 13 de febrero de 1999. Cabe destacar que hasta la fecha, esta Convención no ha sido firmada por Estados Unidos, ni por Canadá, ni por ningún país de la Unión Europea.

Como se demostró en las páginas anteriores, en la UE la unificación económica, desde sus orígenes, se planteó a la par del progreso civil y social. Fue así que se creó una cierta libertad de circulación de trabajadores especializados en el marco de la CECA y la EURATOM

De esta forma, para el caso del TLCAN, tomando en cuenta tanto esta experiencia de la UE, como el Acuerdo Laboral Temporal entre Canadá y México, el Programa Bracero y las actuales Visas H-2A con Estados Unidos, propongo establecer la creación de un programa trilateral que haga uso de la infraestructura ya establecida para el desarrollo de estos esquemas laborales, dirigido a los trabajadores y empleadores agrícolas pues es el área que más mano de obra requiere y en el que tienen más experiencia los tres países.

Ante el nivel de desarrollo del proceso de integración económica en que se encuentra actualmente el TLCAN, seguramente es muy aventurado proponer la aplicación de un esquema similar al Acuerdo de Schengen al que pertenecen la mayoría de los países de la UE.

Sin embargo, considero que podría comenzar a estudiarse, en el marco del análisis de los 10 años del TLCAN, la posibilidad de armonizar las legislaciones laborales para proteger de manera equitativa tanto a trabajadores nacionales como de los otros países miembros y establecer mecanismos comunes de control y compartir responsabilidades en la protección de los derechos humanos y laborales de los trabajadores, crear un visado único para poder ingresar y laborar en los tres países, y

crear un sistema de información similar al que se utiliza en los países Schengen, a fin de mantener un control entre las personas que atraviesan las fronteras y la vigencia del visado que permite controlar la entrada y la residencia de los trabajadores en los países partes.

Se propone también que dicho sistema de información tenga un apartado especial para el trabajo. En este sentido, las ONA's establecidas por el ACLAN deberían estar conectadas a esta red de información trinacional, en la cual se reciban ofertas y solicitudes de trabajo. De esta manera, podría ampliarse el visado laboral a otras áreas más especializadas que la agricultura, que igualmente reportarían ventajas para los tres países.

En síntesis, se debe agregar al esquema que tenemos actualmente con el TLCAN, uno que contemple mercados laborales y migración, a fin de que se de un enfoque integral y equilibrado al comercio entre los tres países, los mercados laborales, la aplicación de las leyes migratorias y la protección de los derechos humanos y laborales de la población trabajadora.

Finalmente, considero importante destacar que México propuso en 1996 la creación de la Conferencia Regional sobre Migración, entre los tres países partes del TLCAN y Centroamérica (Belice, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua y Panamá), celebrándose la primera de estas reuniones en la ciudad de Puebla. En este proyecto, cabe señalar la importancia de la participación de Estados Unidos, pues indica que sus medidas de control migratorio, a través de la Patrulla Fronteriza principalmente,

han sido agotadas y que ahora sí se encuentra en disposición de hablar el mismo idioma que los países de origen de la migración hacia su territorio.

Teniendo esto en cuenta, junto con la idea inicial durante las negociaciones del TLCAN de expandirlo hacia todo el Continente, resulta congruente pensar que México no puede estar de acuerdo en elaborar algún programa para trabajadores migrantes y dejar fuera de estos esquemas migratorios a sus países vecinos de sur. Mucho menos puede continuar tratando a los migrantes de esa región como los estadounidenses tratan a los mexicanos.

En este sentido, considero necesaria la ampliación de las propuestas anteriores a nivel regional, abarcando hasta Centroamérica en un primer momento, y con la expectativa de que algún día el TLCAN pueda abarcar a todos los países del Cono Sur.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ESTÉVEZ, José B. Libre Circulación de Trabajadores, Política Social y Derecho de Establecimiento, y Libre Prestación de Servicios en la CEE. Editorial PPU, Barcelona, España, 1988.
2. ALANIS ENCISO, Fernando Saúl. El Primer Programa Bracero y el Gobierno de México de 1917-1918. El Colegio de San Luis, Colección Investigadores, San Luis Potosí, México, 1999.
3. ARNAUD, Vicente Guillermo. MERCOSUR, Unión Europea y los Procesos de Integración Regional, Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1996.
4. ASTIÉ-BURGOS, Walter. El Águila Bicéfala: Las Relaciones México-Estados Unidos a través de la Experiencia Diplomática, Editorial Planeta Mexicana, Colección Ariel-Divulgación, México, 1995
5. BLANPAIN, Roger & ENGELS Chris. European Labour Law. Kluwer Law International, La Haya, Holanda, 1998.
6. BORCHARDT, Klaus-Dieter. La Unificación Europea, nacimiento y Desarrollo de la Unión Europea. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Serie Documentación Europea, 4ª. Edición, Luxemburgo, 1995.
7. BORDE, Klaus J. (Comp.) Población, Trabajo y Migración en los Siglos XIX y XX en Alemania. Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Publicaciones, Madrid, 1992.

8. BURROWS, F. Free Movement in European Community Law. Clarendon Press, Oxford, England, 1987.
9. CANTO RUBIO, Juan. La Unión Europea. Roma-Amsterdam. Ediciones Amarú, Salamanca, España, 1997.
10. CASTILLO, Manuel Ángel, LATTES, Alfredo y SANTIBÁÑEZ, Jorge (Coord.) Migración y Fronteras. El Colegio de la Frontera Norte, Asociación Latinoamericana de Sociología, El Colegio de México, México, 1998.
11. CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. Entendiendo el TLC, ITESM, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
12. CORTE HEREDERO, Nieves. La Movilidad Geográfica de los Trabajadores. Editorial Lex Novo, Valladolid, España, 1995.
13. CORTES MARQUEZ, Ramón y RAMÍREZ ANGULO, Francisco. Jornadas Sobre la Frontera Sur de Europa. Cuadernos de la Guardia Civil, Número 18, Madrid, España, 1997.
14. DE MELO, Jaime y PANAGARIYA, Arvind. New Dimentions in Regional Integration. Cambridge University Press, Centro de Investigación de Política Económica, Inglaterra, 1993.
15. DURAND, Jorge. Política. Modelos y Patrón Migratorios. El Trabajo y los Trabajadores Mexicanos en Estados Unidos. El Colegio de San Luis, Cuadernos del Centro, San Luis Potosí, México, 1998.

16. EL COLEGIO DE MÉXICO,
FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT Y
EL COLEGIO DE LA FRONTERA
NORTE. Ajuste Estructural, Mercados Laborales
Y TLC. México, 1992.
17. HEER, David. Immigration in America's Future. Social
Science Findings and the Policy Debate.
Westview Press/Harper Collins
Publishers, Oxford, USA, 1996
18. LÁZARO MORENO, Francisco. El Acuerdo de Schengen y la Libre
Circulación de Personas en la CEE.
Cuadernos de Europa, Número 2, Editado
por la Diputación de Zaragoza (Comisión
de Europa), España, 1993.
19. LEYCEGUI, Beatriz y FERNANDEZ
DE CASTRO, Rafael (Coord.). ¿Socios Naturales? Cinco Años del
TLCAN, ITAM-Miguel Ángel Porrúa,
México, 2000.
20. LORCA, Alejandro, ALONSO,
Marcos y LOZANO Luis Antonio. Inmigración en las Fronteras de la
Unión Europea. Colección Oikos Nomos,
Ediciones Encuentro, Madrid, España,
1997.
21. MARQUINA, Antonio. Flujos Migratorios Norteafricanos hacia
la Unión Europea. Asociación y
Diplomacia Preventiva. Ediciones
Mundo Árabe e Islam/Política Árabe
Contemporánea, Agencia Española de
Cooperación Internacional, Madrid,
España, 1997.
22. MARTIN, Denis & GUILD Elspeth. Free Movement of Persons in the
European Union. Butler Worths Press,
London-Edinburgh, England, 1996.
23. RIBAS, Jacques Jean, JONCZY,
Marie Jose y SCHÉ, Jean Claude. Derecho Social Europeo. Instituto de

- Estudios Sociales, Ministerio del Trabajo, Madrid, España, 1980.
24. ROJAS, Manuel. Derecho Comunitario Social. Guía de Trabajadores Migrantes. Editorial Comarés, Granada, España, s/f.
25. RUESGA, Santos M., HEREDERO, María Isabel y FUJI, Gerardo (Coord.) Europa e Iberoamérica: Dos Escenarios de Integración Económica. Colección Ariadna/1, Editorial Partelúz, Madrid, España, 1998.
26. SMITH, James Frank (Coord.) Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos. Tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990
27. TAMAMES, Ramón. La Unión Europea, Alianza Universidad Textos, 3ª. Edición, Madrid, España, 1996.
28. TAPINOS, Georges Ph. (Dir.) Inmigración e Integración en Europa. Libros Itinera, Fundación Paulino Torras Doménech, Barcelona, España, 1993.
29. Universidad de Valladolid. El Espacio Social Europeo. Editorial Lex Nova, Valladolid, España, 1991.
30. VEGA CÁNOVAS, Gustavo (Comp.) México-Estados Unidos-Canadá. 1991-1992. E El Colegio de México, México, 1993.

HEMEROGRAFÍA

1. FUENTES-BERAIN, Sandra. *"México y Canadá: la nueva frontera norte"*. Revista Mexicana de Política Exterior, No. 44, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Editorial Nueva Época, México, 1994
2. FUENTES, Carlos. *"Migraciones"*. En Revista Nexos, Año 23, Vol. XXIII, Número 269, Mayo del 2000.
3. EL NACIONAL. *"Conferencia Regional sobre Migración"*. México, Suplemento Especial, 20 de marzo de 1996.
4. _____ . *"Migrantes al Norte"*. Suplemento Especial, México, 3 de junio de 1996.
5. _____ . *"México y Canadá"*. Suplemento Especial, México, 24 de junio de 1996.
6. MAZUR, Jay. *"Trabajo y Globalidad"*, Revista Este País, Tendencias y Opiniones, No. 108, marzo del 2000.

LEGISLACIÓN

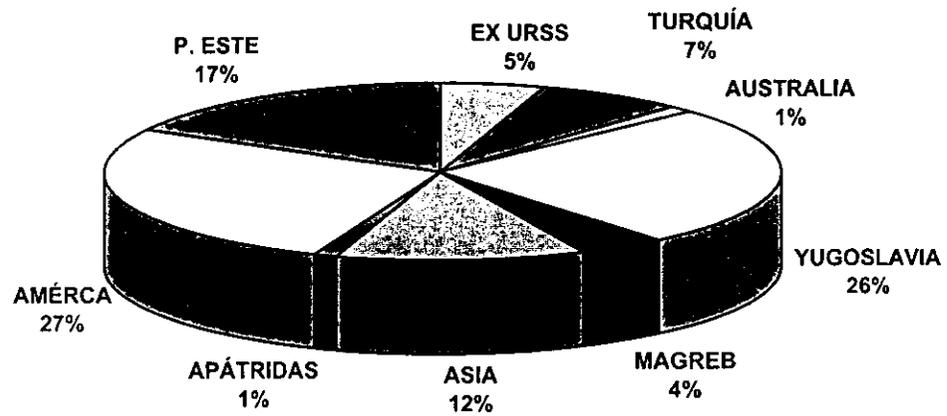
1. Comisión de las Comunidades Europeas. Plan de Acción para la Libre Circulación de los Trabajadores. Comunicación de la Comisión, Bruselas, 12.11.1997.
2. _____ . Propuesta Modificada de Directiva del Consejo relativa a la protección de los derechos a pensión complementaria de los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia que se desplazan dentro de la UE, Bruselas, 27.05.1998.
3. _____ . Informe demográfico 1997, 09.07. 1997.
4. COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL. Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión relativa al Plan de Acción para la Libre Circulación de los Trabajadores, Bruselas, 28.05.1998.
5. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Naciones Unidas, 1990.
6. Memorándum de Entendimiento relativo a la Admisión en Canadá de Trabajadores Agrícolas Migratorios Mexicanos. 17 de junio de 1974.
7. Programa de Trabajadores Agrícolas Migratorios México-Canadá. Resultados de la Reunión Intersecretarial de Evaluación, temporada 1999.
8. PEREZNIETO CASTRO, Leonel y MANSILLA Y MEJÍA, María Elena. Manual Práctico del Extranjero en México. Oxford University Press, Colección Leyes Comentadas, 4ª. Edición, México, 1998.
8. Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos. SECOFI, México, 1992.

INTERNET

1. Versión consolidada del Tratado constitutivo de la CE: www.europa.eu.int/eur-lex/es/traties/dat/ec_cons_treaty_es.pdf
2. Tratado de Amsterdam: www.ue.eu.int/amsterdam/es/traty/main.htm
3. Normativa Schengen: www.spjelkavik.priv.no/henning/ifi/schengen.html
4. INA 1952: www.ins.usdoj.gov/graphics/lawsregs/INA.htm
5. IRCA 1986: www.usda.gov/oce/oce/labor_affairs/ircdsumm.htm
6. Visa H-2A: www.usda.gov/oce/oce/labor_affairs/h2asumm.htm
7. IIRIRA 1996: www.visdlaw.com/docs/IIRIRA/IRRIRA.html

ANEXOS

COMPOSICIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN LA UE¹

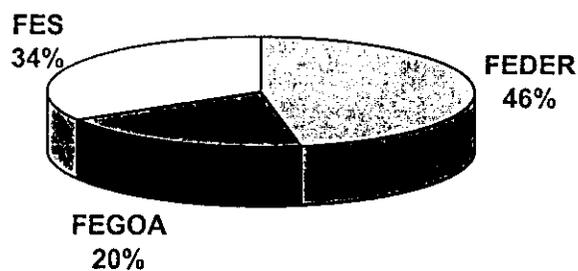


¹ LORCA, ALONSO y LOZANO, *Inmigración en las Fronteras de la Unión Europea*, op.cit, pág. 132.

CIFRAS DE ILEGALIDAD EN 1991 EN LA UE²
(MILES DE PERSONAS)

PAÍS ACTUAL	MIGRANTES ILEGALES	REFUGIADOS ILEGALES
ALEMANIA	350	300
ESPAÑA	300	
FRANCIA	200	
ITALIA	600	
SUIZA	100	
OTROS	400	350
TOTAL	1950	650

PRESUPUESTO PARA LOS FONDOS ESTRUCTURALES DE LA UE
PERIODO 1994-1999³



²LORCA, ALONSO y LOZANO, *Inmigración en las Fronteras de la Unión Europea*, op.cit, pág. 203.

³COMISIÓN EUROPEA, *Employment and European Social Fund*, Luxemburgo, 1998.

**USO DE DOCUMENTOS Y CONTRATO DE ALGUNA PERSONA
PARA CRUZAR A ESTADOS UNIDOS ⁴**

	USO DE DOCUMENTOS	CONTRATO PARA CRUZAR
SI	12 945	83 752
NO	651 492	583 381
NO ESPECIFICA.	11 617	8 921
TOTAL	676 054	675 054

FUENTE: EL COLEF, STPS Y CONAPO, EMIF, 1994

**RAZON PRINCIPAL POR LA QUE EL DEPORTADO CRUZÓ A
ESTADOS UNIDOS⁴**

RAZÓN DE CRUCE	MASCULINO	FEMENINO
TRABAJAR	103 294	13 496
BUSCAR TRABAJO	383 389	42 582
REUN. CON FAM.	47 776	27 574
PASEO O COMPRAS	23 929	13 911
NEGOCIO	331	293
ESTUDIAR	3 065	1 047
OTRO	4 113	1 196
NO ESPECIFICA	8 342	1 715
TOTAL	574 239	101 815

FUENTE: EL COLEF, STPS Y CONAPO, EMIF, 1994

⁴ En CASTILLO, LATTES y SANTIBÁÑEZ, *Migración y Fronteras*, op.cit, pág. 334.

**ABANICO DE LOS SALARIOS MASCULINOS PERCIBIDOS EN
ESTADOS UNIDOS EN 1991-1993, SEGÚN LA RAMA DE
ACTIVIDAD Y LA SITUACIÓN MIGRATORIA⁶**
(BASE 100=217, 4 USD/SEMANA)

RAMAS DE ACTIVIDAD

	Agricultura	Industria	Construcción	Restaurantes	Servicios	Total*
Legales	121	137	139	116	121	278
Indocumentados	103	105	123	100	111	232

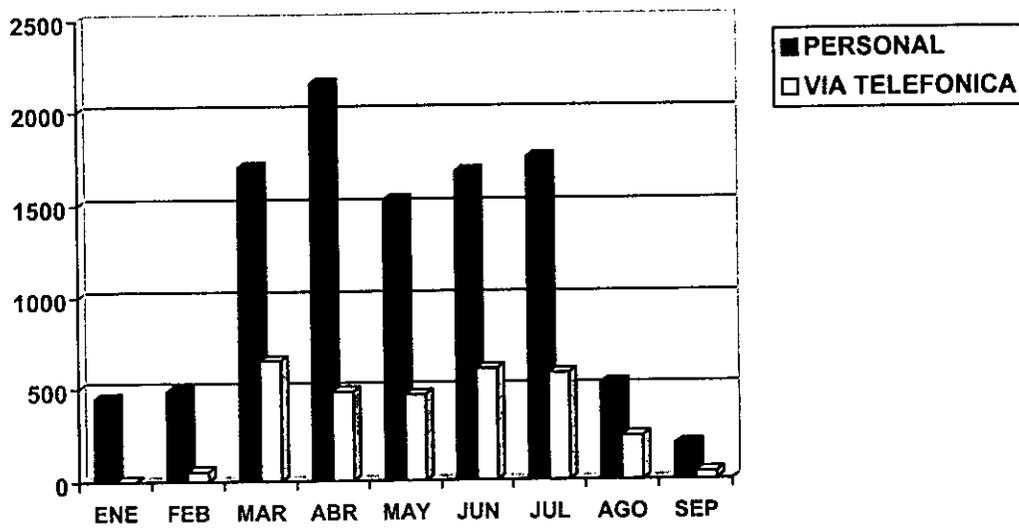
*DOLARES ESTADOUNIDENSES. ()NÚMERO DE CASOS
FUENTE: ENCUESTA MIGRACIONES A ESTADOS UNIDOS A PARTIR DE LAS CIUDADES
MEDIAS DE JALISCO, INSER-UDG/ORSTOM, 1993.

⁵ *Ibid*, pág. 335.

⁶ CASTILLO, LATTES y SANTIBÁÑEZ, *Migración y Fronteras*, op.cit, pág. 353.

PROGRAMA DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS
TEMPORALES MÉXICO-CANADÁ

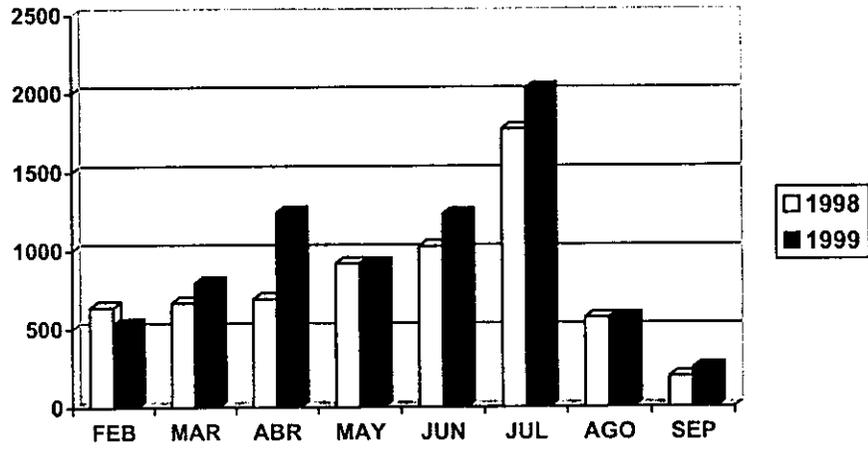
TRABAJADORES ATENDIDOS EN LA VENTANILLA UNICA
DURANTE LA TEMPORADA 1999⁷



⁷ Reunión Intersecretarial de Evaluación, temporada 1999.

PROGRAMA DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS
TEMPORALES MÉXICO-CANADÁ

REQUERIMIENTO DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS POR
MES 1998-1999*



GLOSARIO

ACLAN. Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte
ANSEA. Asociación de Naciones del Sur Este Asiático
CCL. Comisión para la Cooperación Laboral
CECA. Comunidad Económica del Carbón y del Acero
CEE. Comunidad Económica Europea
CEEA o EURATOM. Comunidad Económica de la Energía Atómica
CPE. Cooperación Política Europea
EURES. Red de Servicios de Empleo Europeos
FEGOA. Fondo Europeo de Garantía y Orientación a la Agricultura
FSE. Fondo Social Europeo
GATT. Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
IRCA. Acta de Reforma y Control de Inmigración (o Ley Simpson-Rodino)
IIRIRA. Ley de Reforma sobre Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante
MCCA. Mercado Común de Centro América
MERCOSUR. Mercado Común entre los países del Sur de América Latina:
MISEP. Información Mutua sobre Política de Empleo
OMC. Organización Mundial del Comercio
ONA. Oficinas Nacionales Administrativas
PAC. Política Agraria Común
SEDOC. Sistema Europeo de Difusión de Ofertas de Empleo
SIN. Servicio de Inmigración y Naturalización
SIS. Sistema de Información Schengen
SME. Sistema Monetario Europeo
SPE. Servicios Públicos de Empleo
TEC. Tarifa Exterior Común
TLCAN. Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TUE Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht

⁸ Reunión Intersecretarial de Evaluación, temporada 1999.

GLOSARIO

ACLAN. Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte
ANSEA. Asociación de Naciones del Sur Este Asiático
CCL. Comisión para la Cooperación Laboral
CECA. Comunidad Económica del Carbón y del Acero
CEE. Comunidad Económica Europea
CEEA o EURATOM. Comunidad Económica de la Energía Atómica
CPE. Cooperación Política Europea
EURES. Red de Servicios de Empleo Europeos
FEGOA. Fondo Europeo de Garantía y Orientación a la Agricultura
FSE. Fondo Social Europeo
GATT. Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
IRCA. Acta de Reforma y Control de Inmigración (o Ley Simpson-Rodino)
IIRIRA. Ley de Reforma sobre Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante
MCCA. Mercado Común de Centro América
MERCOSUR. Mercado Común entre los países del Sur de América Latina:
MISEP. Información Mutua sobre Política de Empleo
OMC. Organización Mundial del Comercio
ONA. Oficinas Nacionales Administrativas
PAC. Política Agraria Común
SEDOC. Sistema Europeo de Difusión de Ofertas de Empleo
SIN. Servicio de Inmigración y Naturalización
SIS. Sistema de Información Schengen
SME. Sistema Monetario Europeo
SPE. Servicios Públicos de Empleo
TEC. Tarifa Exterior Común
TLCAN. Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TUE Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht

⁸ Reunión Intersecretarial de Evaluación, temporada 1999.