

## LAS PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL PARA TRABAJADORES MIGRANTES EN MÉXICO Y ESPAÑA

Gabriela MENDIZÁBAL BERMÚDEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Precisiones terminológicas*. III. *Marco referencial comparativo*. IV. *Elementos para la caracterización*. V. *Medidas legales de protección de seguridad social para migrantes*. VI. *Conclusiones*. VII. *Fuentes de investigación*.

### I. INTRODUCCIÓN

El tema de la migración presenta diversos enfoques desde los que puede ser analizado, uno de ellos es el enfoque jurídico. El derecho se ha ocupado de su estudio a través de las ramas del derecho internacional público y privado, laboral o constitucional, con un gran abanico de líneas de investigación que van desde la salvaguarda de los derechos humanos de los inmigrantes, la contratación laboral de extranjeros, la integración legal de los mismos, entre otros, y en muy pocas investigaciones abordado desde la óptica del derecho de la seguridad social.

Por otro lado, la seguridad social se analiza principalmente desde el financiamiento, su problemática y causas, entre las que destacan: el cambio poblacional, las prestaciones inequitativas a grupos de élite, los problemas que revela la Afore para hacer frente a las pensiones, las malas administraciones y la corrupción; y a ellos se adhiere uno más, pocas veces contemplado: la migración.

Debido a lo anterior, y con la intención de seguir un orden metodológico, la presente investigación se divide en las precisiones teóricas, un

\* Profesora e investigadora en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.

marco referencial de los países a comparar y un análisis detallado de la evolución de la migración en los mismos, así como, por último, de los actuales programas de protección social para los migrantes.

## II. PRECISIONES TERMINOLÓGICAS

Como se mencionó anteriormente, los dos componentes de esta investigación son la seguridad social y la migración, por lo que en seguimiento a una metodología planteada es indispensable establecer lo que por cada uno de ellos se entenderá para efectos de este trabajo.

### 1. *Migración*

La migración o movimiento migratorio es el desplazamiento, con traslado de residencia de los individuos, desde un lugar de origen a un lugar de destino o llegada, que implica atravesar los límites de una división geográfica. De la definición anterior se desprenden los siguientes puntos:

- Las causas del traslado de residencia son variadas (hambre, persecución política o social, guerra, trabajo, entre otras); sin embargo, implican como finalidad colateral el traslado de residencia.
- El traslado de residencia no está sujeto a efectos temporales, puesto que un turista puede ausentarse de su domicilio legal durante varios años, mientras que un migrante puede hacerlo sólo por unos meses.
- El traslado de residencia debe traspasar límites geográficos: estatales o nacionales, lo que da origen a la migración interna o externa.

De este modo, por migrante se entiende, para efectos de esta investigación, aquel sujeto que se desplaza dentro de un mismo Estado o pasa a otro distinto para residir en él, por diversas circunstancias, ya sea de manera voluntaria o por emergencia u obligados a través de la guerra, la pobreza, el perseguimiento religioso y étnico, o cualquier otro problema.

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, del 18 de diciembre de 1990, establece en su artículo 2o.: “1. Se entenderá por trabajador migratorio a toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional”.

La citada convención reconoce a los trabajadores foráneos, y los define imponiendo la condicionante de reconocer sólo a los trabajadores que cumplen con las formalidades de la ley. En consecuencia, todos aquellos trabajadores migrantes indocumentados presentan dos elementos que los caracterizan: son trabajadores porque están sujetos a una relación laboral, y migrantes porque provienen de otro lugar pero faltando la formalidad que determina la legalidad de su estancia.

Con relación al párrafo anterior, se considera al trabajador migrante indocumentado como aquel sujeto que se desplaza dentro de un mismo Estado o pasa a otro distinto, para laborar en éste, orillado por la necesidad de mejorar su nivel de vida, aun a costa de no estar regulado por las leyes de migración. Por ende, pasa a engrosar las filas de los trabajadores informales, además no reconocidos por el Estado en el que se instaura. De este hecho se desprenden circunstancias desfavorables para los migrantes indocumentados que buscan alternativas de vida fuera de su país, y que a consecuencia de ello se vuelven hombres y mujeres anónimos que no están reconocidos por la ley y que son víctimas de toda clase de abusos, violentando tanto sus derechos humanos, como los sociales, en el entendido de que hoy en día no es posible la salvaguarda de unos sin la protección de los otros, *v.g.r.* el derecho a la vida es correlativo al derecho a la salud y alimentación, etcétera.

## 2. Seguridad social

Por otro lado, nuestro segundo componente es la seguridad social, que como bien lo menciona el doctor Briceño, es “el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protegen a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudieran sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural”.<sup>1</sup> De esta definición y de su reglamentación en diversos instrumentos, tanto internacionales (como la Declaración de los Derechos Universales del Hombre o el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificados por México), así como de la propia legislación reglamentaria interna de la materia, se desprende que debe proteger a todos y a cada uno de los miembros de la so-

<sup>1</sup> Briceño Ruiz, Alberto, *Derecho mexicano de los seguros sociales*, 2a. ed., México, Harla, 1992, p. 15.

ciudad, independientemente de su calidad de trabajador formal o informal, extranjero o nacional, legal o ilegal.

La seguridad social se ha desarrollado de manera diferente en cada país del mundo, impregnada por factores culturales, geográficos, climatológicos y sociológicos, sin olvidar los que influyen también de manera directa: los políticos y económicos; debido a tales factores el derecho de la seguridad social varía de un sistema a otro en su estructura, organización y funcionamiento, y hoy en día, donde la globalización de las actividades humanas dejó de ser un ideal para convertirse en una realidad cotidiana que se puede observar claramente en la movilidad internacional de mercancías, de información y de personas, encontramos que la regulación establecida no protege realmente a cada miembro de la sociedad, como debiera.

### *3. El trabajo como agente regulador de la migración*

La actividad desarrollada por cada individuo dentro de una sociedad que le proporcione los medios necesarios para subsistir y satisfacer sus necesidades elementales, como la alimentación, la educación, la salud, y en la medida de lo posible la recreación y el acceso a la cultura, constituye sin duda, hoy en día, la preocupación principal de todos los seres humanos. Esa actividad que denominamos trabajo<sup>2</sup> no deja de ser el pilar de nuestras vidas, el motor de la economía, y es por ello que las sociedades presas del capitalismo, como la nuestra, ligán el desarrollo personal con el desarrollo laboral.

Debido a ello es que cuando el país de origen no proporciona los medios indispensables para tener un empleo, este país se convierte en un expulsor de mano de obra hacia países que prometen una mejor calidad de vida.

La realidad nos demuestra que el trabajo organiza la vida al individuo, que muchos trabajadores migrantes no tienen la intención, ni las posibilidades de establecer su residencia permanente en el extranjero, por lo que regresan al país<sup>3</sup> después de largas estancias laborales, con poco o mu-

<sup>2</sup> Según la Ley Federal del Trabajo en su artículo 80.: "...se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerida para cada profesión u oficio".

<sup>3</sup> A principios del siglo XX Jonh Nance Garner, quien fuera vicepresidente de Estados Unidos, dijo: "la raza mexicana, tan inferior e indeseable como son, como parte de

cho dinero, para intentar elevar su calidad de vida con el patrimonio que formaron a lo largo de esos años de trabajo. La consecuencia inmediata es que no generaron el derecho a recibir una pensión por vejez, cesantía o retiro, ni prestaciones de salud o por invalidez, por lo que de inicio están abandonados a su suerte en la tercera edad.

### III. MARCO REFERENCIAL COMPARATIVO

Para estar en condiciones de comparar las políticas públicas migratorias que repercuten en las legislaciones nacionales, es necesario presentar algunos datos generales que permitan crear un marco referencial sobre la situación sociopolítica y económica de los países base del estudio comparativo México-España. Dentro de estos datos se encuentran las referencias de ubicación geográfica, población actual, indicadores económicos, y como parte de un estudio de derecho comparado: el sistema jurídico-político al que pertenecen.

#### 1. *Geográfico-poblacional*

##### *México*

Este país se encuentra ubicado en la parte Norte del continente americano, colinda con los Estados Unidos de Norteamérica, Guatemala y Belice, sobre una superficie de 1,964,375 km<sup>2</sup>. Cuenta con una población de 106,202,903 habitantes.<sup>4</sup>

El Inegi estimó para el 2005 la tasa de natalidad en 21.01 nacimientos por cada mil habitantes, y la tasa de mortalidad en 4.73 por el mismo número de habitantes. La expectativa de vida al nacer es de 75.19 años, de la cual para los hombres se fija en 72.42 años, y en las mujeres en 78.1. Esta diferencia de seis años se ve reflejada en cada uno de los sistemas de pensiones, como el mexicano, donde la capitalización individual toma

los Estados Unidos, no debe preocupar a nadie porque ellos (los mexicanos) están genéticamente determinados con un instinto de paloma que los hace regresar siempre a su lugar de origen". U.S. Congress House Comite on Immigration and Naturalization, *Seasonal Agricultural Laborers from Mexico*, 69th. Congress, 1st. Session, pp. 60-62; Bustamante, Jorge A., "Migración internacional y derechos humanos", <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=296>, 10 de febrero de 2005, p. 4.

<sup>4</sup> Inegi, *México en el mundo, 2005*, <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob86&c=3263>, 10 de enero de 2006.

en cuenta la esperanza de vida al otorgar la pensión, por lo que a más años de vida, menor monto de pensión.

Otro factor demográfico interesante es la tasa de fertilidad, registrada en México para el 2005 en 2.45 hijos nacidos por cada mujer.

### *España*

Está ubicada al Suroeste de Europa, ocupando el 80% de la Península Ibérica que comparte con Portugal. Limita al Norte con el Mar Cantábrico, Francia y Andorra, al Este con el Mar Mediterráneo, al Sur con el Mar Mediterráneo y el Océano Atlántico, y al Oeste con el Océano Atlántico y Portugal.

España cuenta con una superficie de 505,957 km<sup>2</sup>., incluyendo su área peninsular, el territorio ocupado por las Islas Baleares, el Archipiélago Canario y las ciudades españolas situadas en el Norte de África: Ceuta y Melilla.<sup>5</sup>

La población española asciende a 41,184,000 habitantes. Las tasas de natalidad y mortalidad se ubican en 10.1 nacimientos, y 9.63 muertes por cada mil habitantes, respectivamente.<sup>6</sup> La expectativa de vida al nacer se coloca a nivel de los países europeos en 79.52 años, de la cual corresponde a los hombres 76.18 años, y a las mujeres 83.08 años. Y el último factor considerado, la tasa de fertilidad muestra grandes diferencias con México, al fijarse en España en 1.28 niños por mujer, menos de la mitad que en nuestro país.

## *2. Marco jurídico-político*

### *México*

Pertenece a la familia neorrománica del derecho y al sistema latinoamericano, en función de su pasado colonial ibérico. A través de él recibió la herencia románica desde finales del siglo XV, la cual, junto con la mezcla del derecho y de las costumbres indígenas, dio como resultado el actual sistema jurídico de México.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> En <http://www.mequieroir.com/vivir/espana/descripcion3.phtml>, 13 de enero de 2006.

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Estadística en España, <http://www.ine.es/inebase/cgi/axi>, 12 de enero de 2006.

<sup>7</sup> Zárate, Humberto *et al.*, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 87.

Una de las principales características del sistema neorrománico es, justamente, que la fuente esencial de su derecho es la ley<sup>8</sup> sin menospreciar los demás componentes de las fuentes formales del derecho, como la jurisprudencia, la doctrina y la costumbre.

México está integrado como una República Federal presidencialista, y cuenta con treinta y dos entidades federativas.

### *España*

Este país pertenece a la familia neorrománica del derecho, con la particularidad de pertenecer al derecho continental europeo.<sup>9</sup> Tras una rica historia política, el Estado español se reviste de una monarquía constitucional hereditaria, y con un régimen de democracia parlamentaria. Al igual que en México, los poderes se dividen en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Administrativamente, España está organizada en municipios, provincias y comunidades autónomas. Existen diecisiete comunidades autónomas y dos ciudades autónomas, que disponen de sus respectivos parlamentos y ejecutivos.<sup>10</sup>

### *3. Marco económico-laboral*

Como se ha venido mencionando, y quedará más acentuado en el próximo punto, este marco referencial (elementos económicos y oportunidades laborales dentro de un país) es causa directa del fenómeno de la migración, tanto en la emigración como dentro de la inmigración.

### *México*

El Producto Interno Bruto se estableció para el tercer trimestre del 2005 en 755 mil millones de dólares aproximadamente; sin embargo, en el último sexenio alrededor del 40% de la población mexicana vive bajo el nivel de pobreza, y este indicador no es de sorprender si se considera que el 10% de la población más pobre vive con sólo el 1.6% del ingreso nacional, mientras que el 10% más rico acapara el 35.6%.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 51-61.

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> Inegi a partir del Banco de México. Indicadores económicos 2005.

En cuanto a los indicadores laborales, es importante iniciar con el nivel de alfabetización, puesto que en la medida que una población se encuentre preparada para incorporarse al mercado laboral, éste le resultará menos hostil. En México el 92.2% de los adultos mayores de quince años pueden leer y escribir,<sup>12</sup> y en total se contaba en el 2004 con 34.3 millones de habitantes que integran nuestra fuerza laboral,<sup>13</sup> de los cuales el 3.2% constituyen la tasa de desempleo.<sup>14</sup> En relación con estos indicadores, se estableció para el 2005 que de cada mil habitantes emigran el 4.57%.

### *España*

El comparar datos duros, como los económicos, entre dos países, puede ayudar a comprender la diferencia de calidad de vida entre los ciudadanos de uno y otro Estado. España reportó un Producto Interno Bruto de 274.8 millones de dólares para el segundo trimestre del 2005. A este dato se debe sumar que no cuenta con población a nivel de pobreza.<sup>15</sup>

En cuanto a los indicadores laborales, y siguiendo el orden presentado para México, el 97.9% de la población española sabe leer y escribir; 19.3 millones de habitantes constituyen su fuerza laboral, y padecen una tasa desempleo del 10.4%. Por último, en el 2005, por cada mil habitantes emigraron 0.99 individuos.

## IV. ELEMENTOS PARA LA CARACTERIZACIÓN

Para caracterizar las medidas actuales en materia de protección social, en específico, de seguridad social por parte de ambos países hacia sus migrantes, se requiere de un planteamiento de lo que el fenómeno de la migración representa para cada uno de estos Estados.

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> Inegi, 2004.

<sup>14</sup> Cabe señalar que los datos proporcionados para el Inegi sobre el desempleo no incluyen ni los trabajadores informales o subempleados, por lo que el porcentaje seguramente debe ser mayor.

<sup>15</sup> Instituto Nacional de Estadística en España, *op. cit.*, nota 6.

## 1. *Evolución de la migración en México*

### A. *Causas de la emigración*

Existen diversos tipos de migración, pero al que ahora nos referiremos es a la migración laboral, y en específico a la migración de mexicanos a Estados Unidos de Norteamérica, ya que los datos de 2002 (Inegi, 2002, 2003, 2004 y 2005), nos demuestran que casi el 80% de los mexicanos que emigran a nuestro vecino país del Norte lo hacen en busca de opciones laborales.

Las causas de la migración son variadas, dentro de ellas cabe destacar dos factores: el económico y el sociocultural. Dentro de la primera, iniciaremos mencionando que las principales crisis económicas de las últimas décadas sufridas por México constituyen un problema que parece ser más político que económico. Con cada una de las crisis económicas se acentuó la pobreza, cuyas consecuencias son directamente factores de expulsión de emigrantes; pobreza que afecta a muchas personas y crea condiciones propicias a la criminalidad y a la tensión política. De igual manera, la productividad se ha visto influenciada por este fenómeno, ha descendido a consecuencia del rezago educativo, aumento de la población y escasez crónica de ahorro para financiar la inversión y el aumento del desempleo, entre otras más. Para remarcar esto, vale la pena mencionar que entre 1970 y 2004 la población en Estados Unidos de origen mexicano se multiplicó por quince.<sup>16</sup>

Otro punto a tratar dentro del factor económico es el ingreso al país de remesas provenientes de los trabajadores migrantes. La diferencia salarial permitió que, según datos del Banco Mundial, las remesas ascendieran a 17 mil millones de dólares en el 2004, es decir, 240% más que en 1996. Al ser este envío de remesas el segundo ingreso a nivel nacional (después del petróleo), permite que muchas familias mexicanas no permanezcan o caigan en la pobreza extrema.

El factor sociocultural de la migración es un complejo de hechos sociales que de manera entrelazada crean la realidad de muchos mexicanos, dentro de ellos sobresalen el papel que desempeña el trabajo dentro de nuestras sociedades, el reconocimiento de la oferta y demanda del mis-

<sup>16</sup> Inegi, 2004.

mo, la educación, las costumbres de nuestra población y la reunificación familiar, mismos que serán abordados brevemente a continuación:

- a) El trabajo: figura central del desarrollo de la sociedad. México presenta actualmente datos alarmantes, cuenta con una población económica activa (PEA) de 43,398,755<sup>17</sup> ciudadanos, de los cuales 19 millones, aproximadamente, desempeñan alguna actividad en la economía informal, por lo que no tienen acceso a la seguridad social, y por ende no cuentan con garantías laborales.<sup>18</sup> Esto nos lleva a que el desmembramiento del tejido social no sea un obstáculo cultural para la migración, puesto que el entorno mexicano no sólo les niega el empleo, sino que además no les garantiza ningún mínimo de seguridad social. Por ello, es mejor para los migrantes migrar en circunstancias que, por precarias que sean, abren una ventana a un mejoramiento de la calidad de vida que su país de origen no les ofrece, ni promete ofrecerlo a corto, mediano o largo plazo.
- b) Un punto más dentro del factor sociocultural es el desconocimiento de la demanda y oferta de trabajo: es un hecho que existe la demanda de trabajo en México, que ninguna de las administraciones recientes ha logrado satisfacer, pero también es un hecho, pese a que no lo reconocen, que existe una oferta de empleo en Estados Unidos, que sus propios nacionales no están dispuestos a ocupar; esto ha dado como resultado políticas migratorias incongruentes que han sido asimiladas por los mexicanos durante muchas décadas como normales y como parte de los riesgos que hay que correr para mejorar.
- c) La educación: la migración se ha convertido en un mecanismo para escalar más rápidamente la estructura social mexicana, que la propia preparación profesional. Hoy en día los mexicanos que dejan nuestro país en busca de nuevas oportunidades ya no son sólo los desempleados sin preparación escolar, o trabajadores rurales, sino que los egresados de universidades empiezan a estar representados en las estadísticas de migración. Información revelada por la Conapo en el 2005, demuestra que uno de los temas poco tratados es el de la emigración en nuestro país de personas calificadas (suceso denominado común-

<sup>17</sup> Inegi, 2005.

<sup>18</sup> García Zamora, Rodolfo y Villaseñor, Roca Blanca, "Migración: Comunidades de origen", <http://www.sjsocial.org/crt/migracion.html>.

mente como fuga de cerebros), la National Science Foundation de Estados Unidos estima que, en 1997, el volumen de personas que tenían diplomas en ciencias e ingenierías ascendía a 12.5 millones, de los cuales 1.5 millones eran personas nacidas en el exterior, residentes en ese país, es decir, que entre más elevada es la calificación, más significativa es la presencia de extranjeros. A manera de ejemplo se puede señalar que los profesionales mexicanos con diplomas en las ciencias antes referidas sumaban más de 35 mil, los cubanos cerca de 29 mil, los argentinos 11 mil, los peruanos, brasileños, panameños y venezolanos entre 8 y 9 mil, y los ecuatorianos y haitianos un total de 6 mil. Debido a lo anterior podemos deducir que la política migratoria estadounidense es 100% selectiva y discriminatoria.

- d) Aunado a lo anterior, se debe señalar que la tradición de la migración se ha arraigado en las costumbres de muchos pueblos mexicanos. Uno de los fenómenos que se viene realizando con mayor frecuencia, es que las familias completas migren para que las posibilidades de ganancias monetarias sean mayores. Existen poblados mexicanos donde la migración constituye una de las alternativas de vida que la propia sociedad ofrece, por lo que es fomentada e impulsada a través de la ayuda que los miembros emigrantes proporcionan a los que aún residen en México, y dentro de este punto el doctor Bustamante afirma que “las cadenas migratorias hacen referencia a la transferencia de información y apoyos materiales que familiares, amigos o paisanos ofrecen al potencial inmigrante para decidir su viaje”.<sup>19</sup> A través de estas cadenas es que establecen los medios de financiamiento, de información sobre cuándo, dónde y cómo migrar, mecanismos para ingresar a los empleos, el proceso de reunificación familiar, que conforma en sí mismo un pilar de los factores socioculturales del fenómeno de la migración mexicana.

### B. *Políticas públicas migratorias*

Dentro del control de la migración existen dos posibilidades principales: el manejo de la migración o ceder el control a las “fuerzas del mercado”. En el marco de la relación bilateral México-Estados Unidos, nos en-

<sup>19</sup> Bustamante, Jorge A., *op. cit.*, nota 3.

contramos con la aplicación de ambas variables, aunque, como se verá posteriormente, predomina la segunda.

Durante muchas décadas la política mexicana consistió en no hacer política migratoria, en permitir que la migración de mexicanos fuera una importante válvula de escape a los problemas nacionales de desempleo, siempre a costa de los tratos inhumanos que reciben los trabajadores mexicanos y que poco a poco llamaron la atención de la opinión pública, por lo que finalmente se han convertido en parte de la agenda bilateral mexicana.

Bustamante afirma que el único presidente mexicano que tomó medidas en favor de los migrantes fue Lázaro Cárdenas, organizando un programa de repatriación para responder a la llegada de los mexicanos expulsados de Estados Unidos a consecuencia de las campañas racistas en su contra, como acrecentadores del desempleo norteamericano, encabezadas por Visel.<sup>20</sup>

Fue en 1942, durante la administración de Manuel Ávila Camacho (1940) y Franklin D. Roosevelt (1933-1945),<sup>21</sup> cuando, como una solución racional a la necesidad de mano de obra requerida por Estados Unidos debido a su incursión en la guerra, a propuesta precisamente de aquel país, se tomó el primer acuerdo, llamado “Acuerdo de Braceros”, para iniciar una política que en aquellos tiempos fue tomada como ejemplo de desarrollo como país. El primer convenio estipulaba (a propuesta del gobierno mexicano) cláusulas en favor de los trabajadores mexicanos, principalmente: trato no discriminatorio, condiciones dignas de trabajo, salarios equivalentes a los recibidos por estadounidenses, y un fondo de ahorro, que en principio serviría para los trabajadores al regresar a su país como medida de protección social equivalente a un fondo de ahorro para el retiro, por lo que a cada “bracero” se le descontaba el 10% de su salario como garantía de su retorno a México. Fuera del acuerdo inicial, los patrones continuaron haciendo el descuento.

La época conocida como el “periodo de los braceros” abarcó de 1942 a 1964, año en que Estados Unidos, de manera unilateral, terminó con los acuerdos debido a las presiones ejercidas por los grupos y sindicatos antimigrantes.

<sup>20</sup> Charles Visel fue encargado de un comité para detectar yacimientos de empleo entre los empresarios californianos después de la crisis de 1929, para ampliar el tema consúltese Bustamante, *op. cit.*, nota 3, pp. 8-10.

<sup>21</sup> *Idem.*

Al respecto, cabe señalar que cuatro décadas después, los ancianos ex migrantes o sus deudos aún reclaman su derecho a recibir ese fondo estimado, inoficialmente,<sup>22</sup> en 129 mil millones de pesos, que se encuentra en manos del gobierno mexicano.

Durante las décadas de los setenta, ochenta y noventa el gobierno mexicano se mantuvo ajeno al tema migratorio. Los grupos migrantes albergaron sus necesidades de protección en agrupaciones sociales.

Posteriormente, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la respuesta a las peticiones migratorias se hizo a través de políticas económicas. El discurso del gobierno fraguó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Aunque estas soluciones políticas no dieron respuesta al problema, y lejos de preocuparse por el tema migratorio de manera profunda sirvieron como un estímulo migratorio. Nos cuenta Miguel Pickard:

Las políticas oficiales fomentan la emigración. Si no, ¿cómo explicar que el gobierno mexicano nunca cobró aranceles al maíz y frijol importados de Estados Unidos después del inicio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), cuando el mismo tratado permitía seguirlos cobrando hasta 2008, y así proteger al productor nacional de la competencia externa? ¿A qué responde semejante decisión, sabiendo que 15 millones de mexicanos (15% de la población) dependen de la siembra de maíz, y que el maíz estadounidense, vendido en México a precios de dumping, sólo alentaría la migración?<sup>23</sup>

### *C. La pobreza mexicana y la oferta de trabajo estadounidense*

Los convenios del programa bracero hicieron patente la necesidad de la mano de obra extranjera en Estados Unidos; sin embargo, seguido a ese periodo se ha implementado por parte del vecino del Norte una política selectiva de mano de obra, misma que se puede observar desde diversas vertientes:

<sup>22</sup> No se ha dado hasta el momento una cantidad oficial por parte del gobierno mexicano a esta demanda, los únicos datos con los que se cuentan son estimaciones hechas por los propios migrantes y la Secretaría de Gobernación, tomando como base cerca de 100 mil pesos cada uno.

<sup>23</sup> En [http://www.americaspolicy.org/reports/2005/sp\\_0503migrantes\\_body.html](http://www.americaspolicy.org/reports/2005/sp_0503migrantes_body.html), 10 de noviembre de 2004.

1. Extensión progresiva de acciones y operativos para controlar el flujo migratorio en la región fronteriza.
2. Deportación sistemática de trabajadores e inmigrantes indocumentados.
3. Obstaculización y limitación de libre tránsito.

Estas medidas migratorias han fracasado, puesto que no han desalentado el flujo irregular de trabajadores migrantes, han desviado sus desplazamientos a rutas más peligrosas ocasionando más de 3000 muertes registradas en diez años; sin embargo, constituyen medidas políticamente exitosas porque promueven una imagen de seguridad y control del territorio, y al mismo tiempo seleccionan exactamente el número y calidad de los migrantes<sup>24</sup> que permanecen en su país de acuerdo a sus necesidades.

Algunos ejemplos de las medidas estadounidenses de control de la migración ilegal son:

- a) En 1986, con la llamada Ley Simpson-Rodino, cuyo nombre oficial es Immigration Reform and Control of 1986, Estados Unidos trató de reducir la inmigración ilegal.
- b) Al entrar en vigor el TLCAN los migrantes ilegales fueron sacudidos por la Ley 187, promovida por el gobernador de California, Pete Wilson. Ley que por cuestiones de formalismos jurídicos no llegó a tener vigencia; sin embargo, dejó bien en claro que los migrantes ilegales son un “problema” por resolver para el gobierno de Estados Unidos. Al respecto señala Juan José García (<http://archive.laprensa.com.sv/20021206/dept15/dep15-85.asp>):

En 1993, un estudio de la Universidad de Rice en Texas concluyó que el déficit fiscal del Estado era responsabilidad de los migrantes, quienes representaban una carga de más de 4 mil millones (dólares norteamericanos) cada año. Esto justificó acciones xenófobas en contra de la comunidad hispana. Constituyeron los fundamentos ideológicos para impulsar la reforma de las leyes de inmigración de 1996, y fue el marco para la aprobación de la famosa Ley 187, de California, que prohibía que los migrantes tuviesen acceso a servicios de educación y salud. La migración se volvió la peor amenaza para la seguridad nacional, después de la guerra fría.

<sup>24</sup> Llegarán a trabajar a sus campos los mexicanos más sanos, más fuertes, no niños, ni ancianos, y pocas mujeres, porque son los que logran atravesar desiertos o ríos, y seguramente, con el tiempo, muros cada vez más altos también.

- c) La Ley Border Protection, Antiterrorism and Illegal Immigration Control Act of 2005. La cámara de representantes de Estados Unidos aprobó, mediante la nueva ley migratoria, la construcción de un muro en por lo menos un tercio de los 3,200 kilómetros de la frontera con México para frenar el paso de inmigrantes ilegales y reforzar la seguridad. Ahora la iniciativa calificada de xenófoba, arbitraria y retrógrada, debe ser ratificada por el Senado de ese país en febrero de 2006.<sup>25</sup>

## 2. España como país expulsor y receptor de migración

La migración en España es un fenómeno que ha sufrido grandes cambios originados por el crecimiento económico que presentó ese país en las últimas décadas. Para ello es indispensable analizar las causas de dicho crecimiento.

### A. La entrada de España a la Unión Europea

La Unión Europea se constituyó como tal a partir de la firma del Tratado de Maastricht, en 1992; sin embargo, esto es consecuencia de un encañamiento de sucesos históricos, de entre los que destacan:

- 1951. Los Seis firman en París el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).
- 1952. Firma en París del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa (CED).
- 1957. Firma en Roma de los Tratados Constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.
- 1979. Sistema Monetario Europeo: conocida familiarmente como serpiente europea, limita hasta el 2.25% el margen de fluctuaciones de las monedas para controlar la inflación. Es el origen remoto del Euro.
- 1986. Tercera Ampliación: acceso de España y Portugal.
- 1992. La Unión Europea: el Tratado de Maastricht instaura un nuevo modelo institucional basado en el mercado único. La Comunidad Económica Europea pasa a llamarse Unión Europea. Ésta manifiesta su intención solemne de ampliar sus fronteras hacia el Este.

<sup>25</sup> <http://www.consejomexicano.org/index.php?id=5,1936,0,0,1,0>.

Desde su origen, la Unión Europea ha decidido invertir una parte sustancial de los recursos del presupuesto europeo a la ayuda para la preadhesión y adhesión de los países candidatos, mismo que benefició considerablemente a España. En la actualidad, es decir, para el periodo 2000-2006 se destinaron 80,000 millones de euros. El Consejo Europeo, reunido en Berlín el 25 de marzo de 1999, concretó este imperativo de solidaridad. Se trata, efectivamente, de una inversión capital para la estabilidad del continente y el futuro de su reunificación.

### B. *Cambios migratorios*

Durante muchos años España fue un país expulsor de mano de obra hacia los países más desarrollados de Europa, como Alemania o Suiza. Antes de su ingreso a la Unión Europea, este país era para los buscadores de nuevas oportunidades laborales sólo un puente de paso hacia Europa, su verdadero objetivo. Los extranjeros en ese país eran los turistas procedentes de los países más ricos de Europa, América o Japón, que iban a España de vacaciones; este hecho supuso una gran fuente de ingresos para las zonas turísticas, principalmente de la costa, que vieron cómo mejoraba su economía. Incluso, los visitantes que procedían de países pobres eran los ricos de cada país, cargados de dólares.

A partir de los años ochenta se produjo una sensible mejora del nivel de vida, iniciada tímidamente en las décadas anteriores y fortalecida con su ingreso a la Unión Europea, al recibir los fondos de compensación europea, dando lugar a la creación de numerosos puestos de trabajo a la hora de modernizar infraestructuras, acometer obras de saneamiento y realizar innovaciones de todo tipo.

En este sentido se produce un cambio social, cada vez más acentuado, donde se observa que pese a que la tasa de desempleo pudo llegar al 15% de la población activa (un porcentaje no concebible en Europa), cada vez resulta más difícil encontrar españoles dispuestos a emplearse en el campo, la construcción o el servicio doméstico. Es decir, cuando la economía española entra en auge, muchos jornaleros agrícolas españoles (en su mayoría hombres) pudieron encontrar mejores trabajos, creando así un vacío en la oferta de empleo. En el campo laboral femenino sucedió algo similar con el trabajo doméstico, donde no sólo fueron las españolas las que no quisieron emplearse más en esas labores, sino que además, al me-

jorar la economía española, más familias de clase media pudieron permitirse una trabajadora doméstica, principalmente si sus sueldos estaban muy por debajo que lo que exigían las nacionales.

Una fuerte asimetría de género se desarrolló conforme las posiciones de servicio doméstico fueron ocupadas mayoritariamente por mujeres, principalmente de República Dominicana, Perú y las Filipinas, y los trabajos agrícolas fueron ocupados mayoritariamente por hombres del Norte de África, y en menor grado de América Latina y Asia.<sup>26</sup>

La llegada de los inmigrantes ha llenado el hueco existente en ciertos trabajos, y hoy en día se estima que continuará en aumento en los años sucesivos, si se toma en consideración que los españoles tienen la tasa más baja de fertilidad en Europa y su población envejece apresuradamente, por lo que en las próximas décadas harán falta millones de brazos foráneos para mantener el aparato productivo y el sistema de protección social. Extranjeros procedentes de África, de América Latina, de países del Este de Europa y de países de Asia, como China o Filipinas, se han sumado a la lista de inmigrantes en España.

### *C. Política migratoria*

Para hablar de las políticas públicas en materia de migración, tanto en España como en la Unión Europea, es necesario dejar en claro cómo funciona el orden jurídico, y por lo tanto cómo se pueden estructurar dichas políticas bajo una normativa común.

La primacía o prelación del derecho comunitario sobre el nacional rige allí donde se ha producido cesión de competencias (y en aquellos casos en que las normas nacionales entren en colisión con las normas comunitarias). En realidad, el derecho comunitario no es superior al derecho interno de los Estados miembros de la Unión, sino que se integra en él coexistiendo de manera interdependiente (el derecho comunitario no es supraconstitucional, sino más bien metaconstitucional o paraconstitucional). Es decir, se crea el derecho comunitario y, supeditado a él, políticas públicas comunes que cada Estado miembro recogerá como mejor le convenga en sus ordenamientos internos y la creación de sus propias po-

<sup>26</sup> “Estadísticas Extranjería”, Observatorio permanente de la inmigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, España, <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate323.htm>, 13 de enero de 2006.

líticas públicas que atiendan a la problemática en particular que le aqueja. El mismo fenómeno migratorio presenta matices completamente diversos entre Holanda o España, por mencionar algunos.

La política fundamental actual en materia de migración de la Unión Europea consiste en “la política para el desarrollo”, planteada originalmente como la ayuda oficial al desarrollo de los países expulsores.

La política común de inmigración de la Unión Europea ha iniciado un cambio negativo a partir del Consejo Europeo de Sevilla (junio de 2002), donde presenta rasgos netamente restrictivos, pese a que para Europa (al igual que para los países receptores de mano de obra) lo grave no es recibir migrantes, sino no recibirlos. No se debe dejar de apreciar que ciertas áreas en la Unión Europea dependen de los extranjeros: el cuidado de los niños y ancianos, labores que desdeñan los trabajadores nacionales en el ámbito social, entre otros; la reducción del envejecimiento de la población y el sostenimiento de sistemas de protección social y de contribución, por citar un ejemplo: “el Banco de España reportó en 2005 que la actividad económica de los extranjeros ha aportado al menos dos décimas al crecimiento del PIB en este último año”.<sup>27</sup>

Una clara muestra del retroceso migratorio europeo lo constituyen los “centros” fuera de sus fronteras, que sirven a las personas que buscan refugio y asilo en alguno de los veinticinco países que conforman la Unión. Alemania e Italia son los dos países que con mayor firmeza apoyaron esta propuesta, y Francia y España son los más acérrimos detractores, pese a que se benefician de ellos (existen al menos siete en todo Marruecos).<sup>28</sup> Estos centros, cuya función obedece más a una cuestión de control policial que de fomento al desarrollo en los países de emisión de emigrantes, son desaprobados por los Estados expulsores de migrantes, quienes realizan fuertes protestas. Basta con revisar el caso de Marruecos, quien a pesar de tener una ayuda concedida por la Unión Europea de 40 millones de euros en tres años, únicamente para el control fronterizo, ha realizado acciones de desmantelamiento de dichos campos (con el resultado de dos muertos en abril de 2004, en Gurugú) y el bloqueo de ayuda humanitaria.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Núñez Villaverde, Jesús A., “Texto para Radio Nederland”, <http://www.iecah.org/espanol/globaliza/migrac/migracioneuropa.html>, 20 de enero de 2006.

<sup>28</sup> <http://www.migrantesenlinea.org/migrantes.php?c=334&PHPSESSID=8362268132a40a1635447f7b99fb15d2>, 20 de enero de 2006.

<sup>29</sup> García Luengos, Jesús, “Inmigrantes subsaharianos en Marruecos”, <http://www.iecah.org/espanol/globaliza/migrac/subsaharianos.html>, 20 de enero de 2006.

En cuanto a la política migratoria española, se puede decir que la tendencia es a controlar los flujos migratorios fomentando la integración a través, principalmente, de acuerdos bilaterales, aunque no puede escaparse al fuerte problema migratorio, prueba de ello son los conflictos que origina el fenómeno migratorio entre Marruecos y las dos provincias españolas de Ceuta y Melilla, donde:

España ha reforzado la presencia en las vallas (con el despliegue de unos 700 soldados que, conviene recordarlo, no están ni instruidos ni equipados para tratar temas de orden público), mientras que Marruecos anuncia que ha incrementado en unos 1,600 efectivos policiales los 7,000 que ya tenía desplegados alrededor de las dos ciudades.<sup>30</sup>

Con ello vemos, pese a los discursos políticos de buena voluntad hacia los problemas migratorios, cuando la magnitud del problema se torna tal, cómo es casi imposible contener la migración mediante acuerdos; sin embargo, no se debe menospreciar el trabajo internacional que este país realiza para controlar la inmigración de una manera ordenada y con respeto a los derechos humanos.

El primer punto a tratar es el del control. En general las medidas de control de migración pueden ser abiertas y oficiales a través de acuerdos bilaterales o “in oficiales”, como lo hace Estados Unidos con los mexicanos, vigilando policíacamente las fronteras, restringiendo permisos de estancia y permitiendo el cruce de más ilegales cuando su agricultura lo requiere. En este sentido, España ha establecido diversos acuerdos migratorios con los principales países de origen de sus inmigrantes, en específico con Colombia, Ecuador, República Dominicana, Marruecos, Guinea Bissau, Rumania, Polonia y Bulgaria.

Las políticas de integración españolas abarcan tres rubros: la integración de los extranjeros mediante permisos temporales de trabajo, tendiendo a salvaguardar no sólo los derechos humanos sino también los laborales; la integración familiar a través de los programas de reunificación, donde se extienden permisos mucho más extensos de estancia, inclusive de manera permanente para aquéllos que reúnen ciertos requisitos (por ejemplo el número de años de residencia, o el matrimonio con un nacional) y para los familiares de los extranjeros legalizados en España; y por

<sup>30</sup> <http://www.iecah.org/espanol/globaliza/migrac/melillaceuta.html>, 20 de enero de 2006.



## 1. *México*

Actualmente, en México el 82% de las personas mayores de sesenta y cinco años no reciben una pensión y esta cifra va en aumento, según datos del Inegi.

Las medidas que ha adoptado México en materia de seguridad social y en específico de pensiones de los migrantes mexicanos en el extranjero, versan principalmente sobre los convenios de totalización que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ha suscrito con algunos países: España, en vigor desde enero de 1995; Canadá, en vigor desde mayo de 1996; y también, en junio de 2004, el IMSS firmó un convenio con Estados Unidos que aún no ha sido aprobado por los procesos legislativos nacionales correspondientes; sin embargo, tratándose de Estados Unidos la tendencia es intentar presionar o negociar para que los vecinos del Norte lleven a cabo programas en favor de los mexicanos, lo cual es, aparte de no redituable, poco atractivo para ellos, porque no representa ningún costo político el no hacerlo, mientras que las acciones en contra de los mexicanos ilegales sí encuentran gran resonancia en la vida política de ese país. Tampoco se puede minimizar la única acción directa que México ha realizado dentro de su territorio en materia de salud en favor de sus migrantes en el extranjero al momento de ingresar a territorio mexicano y como protección para sus beneficiarios que permanecen en el país: el Seguro de Salud para la Familia, que será analizado en el punto siguiente.

### *Mecanismos de protección social para los migrantes indocumentados mexicanos*

Esto es, la protección social que se otorge a través de mecanismos de seguridad social a los mexicanos migrantes indocumentados al momento de ingresar nuevamente al territorio nacional, porque como ya se vio no existe para los migrantes mexicanos en Estados Unidos el mecanismo de protección social directo que México pueda aplicar, que además sea eficaz, en virtud de requerirse medidas sanitarias y de prestaciones otorgables fuera del territorio nacional, lo cual requiere del acuerdo y aplicación de ese país. Por lo que sólo le resta a estos migrantes la protección que se les pueda brindar desde México, que no debe menospreciarse si se toma en cuenta que sólo un poco más de la mitad de la población mexicana cuenta con un aseguramiento social formal a través de los seguros so-

ciales. Dichos mecanismos son dos: 1. El Seguro de Salud para la Familia, y 2. El Seguro Popular de Salud.

El primero otorga protección mediante un aseguramiento en el IMSS, el cual consiste en el otorgamiento de las prestaciones en especie de la rama del seguro de enfermedades y maternidad a los derechohabientes que celebren un convenio con el propio instituto, y paguen las cuotas respectivas. Al respecto, el artículo 243 de la Ley del Seguro Social establece:

El Instituto también podrá celebrar este tipo de convenios, en forma individual o colectiva, con trabajadores mexicanos que se encuentren laborando en el extranjero, a fin de que se proteja a sus familiares residentes en el territorio nacional y a ellos mismos cuando se ubiquen en éste. Estos asegurados cubrirán íntegramente la prima establecida en el artículo anterior.

Dentro de este seguro se debe reconocer la preocupación por la salud de los trabajadores migrantes, ya que independientemente del domicilio legal que establezca la familia, a los asegurados se les brinda la atención en cualquier clínica u hospital dentro del territorio nacional, por lo que basta con cruzar la frontera de Estados Unidos hacia México para ser atendido.

Las prestaciones consisten en la atención médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria, para el trabajador migrante y para su familia.

Las principales deficiencias que repercutieron en este seguro y lo volvieron inviable son tres: la primera es que los trabajadores migrantes se arriesgan al cruzar la frontera para recibir las prestaciones médicas, porque no se debe olvidar que hablamos de trabajadores indocumentados, aunque sí constituye un gran beneficio para sus familias, que permanecen en México. Segunda, los precios son excesivamente altos para un seguro social, al respecto el artículo 244 de la Ley del Seguro Social establece las cuotas a pagar en anualidades, por adelantado, por cada miembro de la familia, mismas que para el 2006 son las siguientes:

| <i>Edad del miembro de la familia en años cumplidos</i>  | <i>Cuota total en moneda nacional por cada miembro de la familia</i> |
|--|--|
| 0 a 19   | 1,062,00   |
| 20 a 39  | 1,241,19   |
| 40 a 59  | 1,855,21   |
| 60 o más   | 2,791,78   |
| El Estado aportará el 13.9% del Seguro Médico del Gobierno del Distrito Federal (SMGDF) vigente en el DF. por familia, sin importar el tamaño de la misma. |  |

Como se puede apreciar, existe una cuota independiente por cada miembro familiar, por lo que el financiamiento de este seguro se encuentra respaldado; sin embargo, significa una gran erogación para una familia, ya que se paga por anualidad y por adelantado para cada integrante de la familia.

Tercera, no se encontró el mecanismo adecuado para darle la difusión necesaria, por lo que es desconocido por la mayoría de los trabajadores en el extranjero.

En cuanto al Seguro Popular de Salud, éste, pese a la publicidad que se le hace, constituye un mecanismo de protección social dependiente de la asistencia social, y no de los seguros sociales; sin embargo, para llegar a dicha afirmación es necesario dar algunos datos sobre el Seguro Popular de Salud.

El Programa Nacional de Salud del sexenio foxista establece, como una de las líneas estratégicas de acción, la protección financiera a la población no derechohabiente (trabajadores informales y familias de migrantes, entre otros), es decir, excluidas de las instituciones gestoras de los seguros sociales en nuestro país (IMSS, ISSSTE, ISSFAM, PEMEX y algunos seguros estatales) a través de un esquema de “aseguramiento” público.

Los derechohabientes de este seguro son el titular, su cónyuge, sus descendientes directos menores de dieciocho años y/o sus hijos solteros de dieciocho a veinticinco años que cursen la educación media superior o superior, hijos discapacitados dependientes y sus ascendientes directos mayores de sesenta y cuatro años, dependientes económicos que vivan en el mismo hogar, así como de manera individual las personas mayores de dieciocho años, con la salvedad de que pagarán únicamente el 50% de la cuota familiar que les correspondería.

Actualmente la cobertura se ha extendido a todo el territorio nacional, y la protección incluye a las prestaciones en especie por enfermedades y maternidad: atención médica y farmacéutica. Una de las ventajas en comparación con el Seguro de Salud para la Familia es el monto de las cuotas.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Con fecha del 10 de febrero aún no han sido actualizadas las cuotas para el 2006.

| <i>Nivel de ingreso</i> | <i>Anual en pesos</i> |           |
|-------------------------|-----------------------|-----------|
|                         | 2004                  | 2005      |
| I                       | —                     | —         |
| II                      | —                     | —         |
| III                     | 640,00                | 640,00    |
| IV                      | 1,140,00              | 1,255,00  |
| V                       | 1,900,00              | 1,860,00  |
| VI                      | 2,400,00              | 2,540,00  |
| VII                     | 3,160,00              | 3,270,00  |
| VIII                    | 3,780,00              | 5,065,00  |
| IX                      | 5,040,00              | 6,740,00  |
| X                       | 6,400,00              | 10,200,00 |

Como se puede apreciar en este cuadro, las cuotas son considerablemente más reducidas que en el seguro anteriormente analizado, además se debe señalar que una de las bondades de este seguro es que no discrimina por razones de financiamiento a los pacientes de enfermedades crónico-degenerativas, como el cáncer o la diabetes; sin embargo, las bondades en los resultados de este seguro en la población migrante y sus familias dentro del territorio en México, tendrán que esperar para poder ser cuantificadas.

## 2. España

Como se refirió anteriormente, es necesario mencionar previamente los lineamientos generales que establece la propia Unión Europea en materia de protección social para los migrantes, para posteriormente estar en posibilidades de expresar cómo los aplica concretamente España.

Dentro de la Unión Europea existe un nexo (el cual sin ser obligatorio es legal) denominado Carta Comunitaria de las Garantías Sociales de los Trabajadores —*Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der AN* de 1989—, el cual sirve a los jefes de gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea como base y punto de referencia central para la conformación del Derecho Social Europeo, retomándose en ésta las garantías sociales consignadas en la Carta de los Derechos Sociales de la Unión Europea (Niza), tales como la seguridad social, la asistencia social y la protección sanitaria.

A través de esta carta se concretizan los siguientes principios fundamentales:

- Principio territorial del empleo —*Beschäftigungslandprinzip*—. Éste se rige por el lugar de empleo y no del domicilio legal del trabajador, por lo que serán responsables del seguro social del trabajador los países receptores del empleado.
- Prestaciones para los trabajadores interinos —*Leistungsaushilfe*—.
- Suma de los periodos de aseguramiento —*Zusammenrechnung von Versicherungszeiten*—. Este principio permite que los tiempos de espera y de cotización generados en diversos Estados miembros sean sumados conforme a la legislación local.
- Mandato de trato igualitario —*Gleichbehandlungsgebot*—. Mediante decisión del Tribunal Europeo —*EuGH*— se estableció que los familiares dependientes residentes en otro país tendrán los mismos derechos prestacionarios a los derechos generados por el asegurado para sus derechohabientes.
- Principio de antiacumulación —*Antiakumulierungsprinzip*—. Este principio no permite la acumulación de prestaciones devengadas de la generación del derecho prestacionario.
- Asistencia administrativa recíproca —*Wechselseitige Amtshilfe*—. En caso de requerirse para el enteramiento de cotizaciones, y sobre todo para la obligación del reconocimiento de resultados de diagnóstico o análisis médicos.<sup>33</sup>

Cabe señalar también que existe actualmente una Normativa Comunitaria en Materia de Seguridad Social, la cual existe desde hace más de treinta y cinco años, puesto que sin ser un reglamento incluye todas aquellas disposiciones que estén relacionadas con la seguridad social de la Unión Europea. Ha sido renovada constantemente, se encuentra contenida en los Reglamentos números 1408/71 y 574/72, éstos incluyen soluciones prácticas para la mayoría de los problemas transfronterizos que surgen en materia de seguridad social.

La Normativa Comunitaria en Materia de Seguridad Social hace posible que los ciudadanos de la Unión Europea puedan ejercer su derecho de libre tránsito y residencia bajo la protección de la seguridad social, en

<sup>33</sup> Traducción personal, Binder, Martin, *Österreichisches Sozialrecht*, 2a. ed., Austria, Verlag Orac, Wien, 2002, p. 8.

específico, gozando de las prestaciones que otorga el seguro social como instrumento de la seguridad social.

Problemas que no podría resolver la legislación nacional en materia del derecho de la seguridad social en cada uno de los países miembros de la Unión Europea; son resueltos eficazmente por la Normativa Comunitaria en Materia de Seguridad Social.

La Normativa Comunitaria en Materia de Seguridad Social no sustituye a los sistemas tan diversos de seguridad social en cada Estado miembro de la Unión Europea por un sistema único, la tarea primordial de esa normativa es la armonización de dichos sistemas. Cada Estado miembro es libre en cuanto a su legislación y aplicación en materia de seguridad social, así como a la reciprocidad del otorgamiento de las prestaciones a los asegurados. La regla máxima de esta normativa es que el trabajador se encuentra asegurado en el país donde labora y no de donde es originario o tiene su domicilio legal, por lo que la obligación prestacionaria recae en el país miembro empleador, salvo contadas excepciones.<sup>34</sup> Las personas contratadas por las embajadas o consulados por regla general estarán aseguradas en el Estado donde trabajan; sin embargo, si son ciudadanos del país representado pueden optar por estar asegurados en ese Estado. Esta normativa aplica sólo a los miembros de la Unión Europea, y en específico serán protegidos por la misma los trabajadores, pensionados y familiares; las excepciones a este núcleo de beneficiarios las constituyen los siguientes casos considerados como especiales:<sup>35</sup>

- Estudiantes y personas discapacitadas.
- Funcionarios afiliados a un régimen especial para funcionarios.
- Ciudadanos de terceros países, es decir, de aquellos países que no forman parte de la Unión Europea.

<sup>34</sup> Marineros que trabajan a bordo de un barco con bandera de un Estado miembro, estarán asegurados en ese Estado incluso si residen en otro país; trabajadores del transporte internacional que trabajan para una empresa que presta servicios de transporte internacionales por ferrocarril, carretera, aire o navegación fluvial (excepto marineros), estarán asegurados en el Estado miembro en el que esté radicada su empresa (excepto si trabaja para una sucursal o agencia de la empresa en otro Estado miembro o si trabaja principalmente en el país que vive); los funcionarios estarán asegurados en el país de la administración pública para la que trabajan, y las personas llamadas a filas estarán sujetas a la legislación del país en cuyas fuerzas armadas estén sirviendo, lo cual es también válido para el servicio civil.

<sup>35</sup> *Empleo y asuntos sociales. Sus derechos de seguridad social cuando se desplaza en la Unión Europea*, Alemania, Comisión Europea, 1997, p. 4.

Prestaciones que incluye la Normativa Comunitaria en Materia de Seguridad Social:

- Todas aquéllas que la legislación de cada país miembro conceda a sus derechohabientes en las ramas del seguro de enfermedades, y maternidad y riesgos de trabajo (enfermedades profesionales y accidentes de trabajo).
- Prestaciones de invalidez.
- Pensiones por vejez.
- Prestaciones por supervivencia.
- Indemnizaciones por fallecimiento.
- Subsidios de desempleo.
- Subsidios familiares.

Cada Estado miembro de la Unión Europea es libre de decidir qué prestaciones estarán garantizadas y bajo qué condiciones, cómo se calculan estas prestaciones y cuántas cotizaciones deben pagarse, así como a quién se asegurará de acuerdo con su legislación. Es por eso que la normativa comunitaria establece normas y principios comunes que tienen que ser observados por todas las autoridades, instituciones de seguridad social y tribunales de cada país, cuando aplican las leyes nacionales. De este modo, se asegura que la aplicación de las diferentes legislaciones nacionales no afectará negativamente a las personas que ejercen su derecho de trasladarse y residir en la Unión Europea.

Entonces, nos encontramos con que España tiene perfectamente bien definido la directiva a seguir en cuanto a los migrantes ciudadanos de cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea; sin embargo, la protección social para los trabajadores migrantes extracomunitarios también es otorgada de la siguiente manera:

Se intenta regular en forma ordenada los flujos a través de:

- Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS).
- Dirección General de Ordenación de la Migraciones (DGOM).
- Embajadas españolas en países de origen de los inmigrantes.

Los principios básicos a seguir con los migrantes extracomunitarios son:

- Protección a los trabajadores.
- Respeto: derechos humanos, legislaciones nacionales, convenios internacionales.
- Prevención de explotaciones clandestinas y explotación laboral.

Los mecanismos de aplicación práctica para dichos principios se ven materializados mediante las siguientes acciones:

- Comunicación de ofertas de empleo en España a través de Internet y boletines a las embajadas de España en el mundo, donde se establecen claramente los requisitos profesionales, viaje y recepción de trabajadores inmigrantes, los derechos y condiciones laborales y sociales, así como las disposiciones especiales —trabajadores temporales y el retorno de los trabajadores migrantes—.
- Establecimiento de disposiciones para la ejecución y coordinación de los acuerdos.

Sin embargo, se debe señalar que la protección de seguridad social se encuentra inserta en dos derechos vinculados: mercado de trabajo y temporalidad de la estancia; por lo tanto, la protección social depende básicamente del empleo, aunque las reminiscencias del Estado de bienestar les permite acceder a los servicios públicos de salud y educación.

Mucho se ha hablado de las repercusiones sociales que trae aparejado el flujo de migrantes, entre ellas destacan tres:

- La gente tiene la impresión, no del todo injustificada, de que hay un límite de lo que un país puede aceptar en cuestión de costumbres foráneas, especialmente si son contrarias a los derechos humanos, como el matrimonio forzado de menores y las mutilaciones rituales.
- Contra la delincuencia. Si bien debe imponerse la protección del Estado de derecho mediante la aplicación de la justicia, no se puede olvidar que es un estereotipo negativo automáticamente adherido a los extranjeros: extranjeros-delincuentes. Esta dicotomía del racismo contra los migrantes se encuentra en cada sociedad receptora de los mismos: en Estados Unidos, hacia los mexicanos; en Alemania, hacia los turcos y ex yugoslavos; en Italia, hacia los marroquíes; y en España, hacia los latinoamericanos y africanos. Este fenómeno se encuentra documentado también en España, pero de manera inversa, cuando los españoles viajaban a Suiza o Alemania y eran ellos los de piel oscura, sin dominar el idioma y que además desempeñaban las labores que los propios lugareños no querían hacer, bajo esas circunstancias también se les criminalizaba.

- En cuestión de beneficios de la seguridad social no hay duda de que muchos inmigrantes se aprovechan del estado de bienestar, porque no están acostumbrados a las ayudas sociales en sus países de origen. Pero no por ello se debe olvidar que la mayoría, en la medida en que los Estados receptores se los permiten, contribuyen arduamente al sostenimiento financiero de los sistemas, no sólo pensionarios, sino de seguridad social completa.

## VI. CONCLUSIONES

1. Los grupos marginados, como los migrantes que carecen de una adecuada protección social brindada por la seguridad social, es algo que nos debe preocupar, porque es un atentado contra la paz social.

2. Abordar en profundidad la seguridad social para los trabajadores migrantes exige, por tanto, una aplicación coherente de los valores relativos a derechos humanos, y políticas de desarrollo, como plantea la Unión Europea, pero de mayor alcance que las actuales, que aborden la problemática desde un plano multilateral. España es la muestra de ello, mediante una política de desarrollo pasó de país expulsor a país receptor.

3. El objetivo primordial hacia los migrantes no puede ser la asimilación, sino la integración, asumiendo que es un proceso más complejo en el que las dos partes (sociedad de acogida e inmigrantes) tienen que recomponer sus propios esquemas de partida para llegar a un punto común que haga posible la convivencia, sin renunciar a los derechos fundamentales, así como la protección de los derechos a la seguridad social.

## VII. FUENTES DE INVESTIGACIÓN

BINDER, Martin, *Österreichisches Sozialrecht*, 2a. ed., Austria, Verlag Orac, Wien, 2002.

BRICEÑO RUIZ, Alberto, *Derecho mexicano de los seguros sociales*, 2a. ed., México, Harla, 1992.

BUSTAMANTE, Jorge A., "Migración internacional y derechos humanos", <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=296>, 10 de febrero de 2005.

*Empleo y asuntos sociales. Sus derechos de seguridad social cuando se desplaza en la Unión Europea*, Alemania, Comisión Europea, 1997.

- “Estadísticas Extranjería”, Observatorio Permanente de la Inmigración, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate323.htm>, 13 de enero de 2006.
- GARCÍA LUENGOS, Jesús, “Inmigrantes subsaharianos en Marruecos”, <http://www.iecah.org/espanol/globaliza/migrac/subsaharianos.htm>, 20 de enero de 2006.
- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo y VILLASEÑOR ROCA, Blanca, “Migración: comunidades de origen”, <http://www.sjsocial.org/crt/migracion.html>.
- “Gente que mueve su casa: al otro lado del Atlántico”, [http://www.redconvoz.org/rubrique.php?id\\_rubrique=4%20%20%20%20%20%20%20%20%20%09%&debut\\_lb=35](http://www.redconvoz.org/rubrique.php?id_rubrique=4%20%20%20%20%20%20%20%20%20%09%&debut_lb=35).
- INEGI, *México en el mundo*, 2005, <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mpob86&c=3263>, 10 de enero de 2006.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA EN ESPAÑA, <http://www.ine.es/inebase/cgi/axi>, 12 de enero de 2006.
- LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
- NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A., “Texto para Radio Nderland”, 18 de octubre de 2004, <http://www.iecah.org/espanol/globaliza/migrac/migracioneuropa.html>, 20 de enero de 2006.
- ZÁRATE, Humberto *et al.*, *Sistemas jurídicos contemporáneos*, México, McGraw-Hill, 1997.

### *Fuentes electrónicas*

- <http://www.mequieroir.com/vivir/espana/descripcion3.phtml>, 13 de enero de 2006.
- <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=296>, 8 de octubre.
- [http://www.americaspolicy.org/reports/2005/sp\\_0503migrantes\\_body.html](http://www.americaspolicy.org/reports/2005/sp_0503migrantes_body.html), 10 de noviembre de 2004.
- <http://www.consejomexicano.org/index.php?id=5,1936,0,0,1,0>.
- <http://www.migrantesenlinea.org/migrantes.php?c=334&PHPSESSID=8362268132a40a1635447f7b99fb15d2>, 20 de enero de 2006.
- <http://www.iecah.org/espanol/globaliza/migrac/melillaceuta.html>, 20 de enero de 2006.