# Migración laboral

# J. Alfonso NAVARRETE PRIDA José Luis F. STEIN VELASCO





Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas

# MIGRACIÓN LABORAL

# INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, núm. 295

## COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero Secretario Técnico

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho Jefa del Departamento de Publicaciones

Wendy Vanesa Rocha Cacho Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez Formación en computadora

Carlos Martín Aguilera Ortiz Elaboración de portada

# J. ALFONSO NAVARRETE PRIDA JOSÉ LUIS F. STEIN VELASCO

# MIGRACIÓN LABORAL





UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS MÉXICO, 2018

Primera edición: 25 de agosto de 2018

DR © 2018. Universidad Nacional Autónoma de México

## INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n Ciudad de la Investigación en Humanidades Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-0655-2



# CONTENIDO

Presentación	XIII
Prólogo	XIX
Abreviaturas	XVII
Introducción	1
CAPÍTULO PRIMERO MIGRACIÓN	7
I. Introducción	7
II. Ámbito laboral de la migración	9
III. Migración laboral internacional	17
Capítulo segundo	
MIGRACIÓN LABORAL DE MEXICANOS HACIA EUA.	
CONTRATACIÓN DE AGENCIAS PRIVADAS	35
I. Introducción	35
II. El reclutamiento de trabajadores mexicanos para prestar servicios en EUA	36
III. El orden jurídico nacional	44
1. La Constitución Política y la Ley Federal del Tra-	
bajo	45

X CONTENIDO

2. Las reformas laborales de 2012	4
3. Instrumentos internacionales	4
A. Convenio 96 de la OIT	4
B. Recomendación 188 de la OIT	
C. Convenio 34 de la OIT	
D. Convenio 97 de la OIT	
E. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	ļ
4. El Reglamento de Agencias de Colocación de Tra-	
bajadores	
IV. Información al trabajador migrante y coordinación	
entre países con migración laboral	(
1. Campaña "Te la pintan rete bonito"	(
2. La Declaración Ministerial Conjunta	(
V. Retos y recomendaciones	,
CAPÍTULO TERCERO	
MIGRACIÓN LABORAL EN CENTROAMÉRICA	
I. Introducción	
II. El Acuerdo de Cooperación Laboral con Guatemala .	
1. La instrumentación del Acuerdo	
A. Primer taller de la OIT (agosto)	
B. Segundo taller de la OIT (diciembre)	
2. Conclusiones	
III. La migración a México del Triángulo Norte de Centro- américa	
IV. Programa Laboral Migratorio entre México, El Salvador, Guatemala y Honduras	1
1. La respuesta laboral de México	1 (

CONTENIDO	XI

A. Reunión con Guatemala	111
B. Reunión con Honduras	112
C. Reunión con El Salvador	113
2. Construcción del Programa Laboral Migratorio (PLM)	114
3. Características del PLM	115
A. Lineamientos, condiciones generales y alcances.	115
B. Principios rectores	116
C. Población beneficiaria y requisitos	116
D. Procedimientos, derechos y obligaciones	117
E. Inspección, sanciones e instancias de defensa de los derechos de los trabajadores	119
F. Formatos	119
4. Retos de la puesta en marcha del PLM	120
Bibliografía	123

Hablar de migración internacional en estos tiempos no es una labor fácil. Se trata de un tema que despierta respuestas viscerales, desata pasiones políticas, ideológicas, emocionales y psicológicas en todo el mundo. No es para menos, pues en 2017 se registraron 258 millones de migrantes internacionales. Pese a que esta cifra representa apenas el 3.4% de la población global, las personas migrantes generan casi el 9% del producto interno bruto del mundo, traduciéndose en alrededor de 6.7 trillones de dólares.

En efecto, la migración es la estrategia de adaptación más antigua de la humanidad para enfrentar la pobreza y las carencias. No es un fenómeno nuevo, pero presenta una serie de complejidades pronunciadas en el marco de la globalización y, en particular, porque se requiere de genuina cooperación internacional. Las dinámicas de los mercados laborales trasnacionales obligan a los gobiernos a elaborar nuevas herramientas de gestión que busquen optimizar las contribuciones al desarrollo, atender desequilibrios en el empleo y prevenir violaciones de derechos humanos de nuestros connacionales en el extranjero, pero también de quienes entran a nuestro territorio a buscar mejores oportunidades. Es una responsabilidad compartida.

En esta obra, Alfonso Navarrete Prida y José Luis F. Stein Velasco detallan casos e iniciativas de adaptación e innovación para facilitar la movilidad laboral desde el espacio de la política pública, que deben ser aprovechadas más allá del contexto nacional y compartirse con el mundo. Como señalan en el texto, la enorme mayoría de las personas migrantes dejan sus países de origen precisamente para trabajar. Al hacerlo, no solamente contribuyen a sus países de origen mediante remesas y conocimien-

tos adquiridos, sino que aportan talento y fuerza laboral a los países de destino. Estas aportaciones no siempre son reconocidas, y mucho menos potenciadas. Los trabajadores migrantes indocumentados o irregulares contribuyen diariamente al dinamismo de las economías que los acogen. No obstante, tales aportaciones podrían ser mejor aprovechadas al incorporar una visión integral mediante políticas públicas como las expuestas por los autores.

Ante la importancia del fenómeno migratorio a nivel global, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) al fin comienza a atender la migración internacional. Había sido el único tema global que quedaba como "asignatura pendiente" en la Agenda de la ONU. Al adoptar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la comunidad internacional se comprometió a facilitar la migración segura, ordenada y regular, mediante políticas migratorias bien gestionadas. En septiembre de 2016 se adoptó la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes, misma que mandata la adopción de un Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Se trata del primer acuerdo internacional en la ONU que atiende la migración internacional en todas sus dimensiones, y que tengo el honor de co-facilitar junto con mi homólogo de Suiza. Partimos de la premisa de que la migración no es un mal o una patología que habremos de combatir o curar, sino una realidad multidimensional acentuada por la globalización.

El camino que se ha cimentado para lograr la incorporación de este tema en la Agenda de las Naciones Unidas es producto de años de esfuerzos diplomáticos encabezados por México. Desde la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo de 1984, pasando por la Convención para la Protección de los Derechos Migratorios y sus Familiares, la creación del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, las diversas convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la primera Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo en 2013, México ha ocupado un papel de liderazgo. No es coincidencia que México, como tercer país de origen de migrantes

XIV

a nivel mundial, tenga siempre a la migración como una de sus prioridades de política exterior. Hemos entendido que la mejor forma de velar por nuestros intereses nacionales es a través de una diplomacia proactiva, ya sea en la vía multilateral, mediante acuerdos bilaterales o a través de nuestra robusta red consular. El Pacto brinda coherencia a todos esos esfuerzos.

El proceso diplomático que nos lleva al Pacto Mundial fue diseñado para escuchar las realidades, los retos y las oportunidades en todas las regiones del mundo. No se puede entender el tema exclusivamente desde una perspectiva, ya sea de derechos humanos, de desarrollo o de seguridad. Esta aproximación integral es una que nuestro país ya había adoptado, pero que en la sede de las Naciones Unidas había sido siempre discutida de manera parcial. La novedad del Pacto radica en gran medida en lograr articular todos los aspectos en un documento que puede guiar a los Estados miembros hacia una gobernanza de la migración más robusta.

A lo largo de este proceso aprendimos que, a diferencia de la percepción pública generalizada, la mayor parte de la migración tiene lugar dentro de las mismas regiones. Incluso existe más migración entre países en desarrollo que de países en desarrollo a países desarrollados. Al analizar la movilidad laboral aprendimos que muchas veces las personas migrantes no trabajan en los sectores más provechosos de acuerdo con sus conocimientos y capacidades. Asimismo, las personas indocumentadas son más susceptibles a abusos de sus derechos laborales. No obstante, en algunos países en donde la visa de trabajo es limitada a un solo empleador, éste o el reclutador retiene los documentos del trabajador, imposibilitando la denuncia de violaciones o explotación. Estas lecciones coinciden con lo que Navarrete Prida y Stein Velasco sostienen respecto a la situación que vive México en su papel de país de origen, tránsito, destino y retorno.

En estas conversaciones sobre movilidad laboral, en las que participaron no solamente gobiernos, sino representantes de la sociedad civil, sindicatos y empleadores, se hizo patente que ha-

XV

blar de trabajadores migrantes es hablar de capital humano. Ningún país quiere promover la fuga de talento. Es clave la cooperación internacional para armonizar nuestras políticas públicas, de tal suerte que las capacidades y conocimientos de los migrantes se mejoren, se incrementen y sean aprovechadas tanto por el país de destino como por el país de origen. Por la naturaleza inherentemente trasnacional del fenómeno, ningún país puede gestionar la migración por sí solo.

Estamos por concluir las negociaciones del Pacto Mundial. La lógica de este documento sigue el proceso migratorio de principio a fin. Subraya la necesidad de recabar mejores datos para el diseño de políticas públicas y atiende las causas estructurales adversas que dan lugar a la migración. Busca dar coherencia a las estructuras existentes para resguardar los derechos laborales. En este sentido, el Pacto coincide con los autores al identificar las áreas de oportunidad para los próximos años. El Pacto promueve una visión positiva de la migración laboral, reconociendo que las aportaciones de las personas migrantes, lejos de desaparecer cuando retornan, pueden ser motor para el desarrollo socioeconómico. Para ello, será indispensable que la cooperación resulte en mejores prácticas de integración laboral.

En este libro, además, se detalla una faceta de México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. Ser el corredor más transitado de migrantes a nivel mundial, tener a uno de cada diez mexicanos radicando fuera, y habiendo recibido a cerca de dos millones de mexicanos que regresan de Estados Unidos en los últimos años, coloca a nuestro país en el epicentro del movimiento migratorio. Aunado a esto, la migración procedente del Triángulo Norte de Centroamérica hacia México ha crecido significativamente. Todo este movimiento implica adoptar, mediante leyes y políticas públicas, una visión integral del fenómeno. Las estrategias elaboradas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social son de largo plazo, basadas en derechos humanos y con perspectiva de género.

XVI

XVII

En las siguientes páginas, el lector constatará la experiencia de México como referente internacional en esta materia. Si bien queda mucho trabajo por delante para resguardar los derechos de todas y todos los trabajadores migrantes, los programas implementados en años recientes representan una buena práctica a nivel mundial que habrá de desarrollarse con mayor profundidad en el marco de la cooperación para la migración segura, ordenada y regular. Ni el Estado ni el migrante ni los empleadores podrán enfrentar las realidades que conlleva la migración internacional sin diálogo, entendimiento y adaptación. Celebro este estudio oportuno y pertinente que analiza los logros, retos y oportunidades de la movilidad laboral en el contexto mexicano y regional.

Todo lo que hemos aprendido en la ONU sobre migración laboral en los últimos años —desde las necesidades demográficas hasta la movilidad social— se ve reflejado en este libro escrito por Alfonso Navarrete y José Luis Stein. Les invito a todas y todos a construir sobre esta sólida base y a seguir el ejemplo de los autores para cerrar la brecha entre los discursos y la acción.

# Embajador Juan José GÓMEZ CAMACHO

Representante permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y co-facilitador del proceso de negociación intergubernamental para la adopción de un Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular

## PRÓLOGO

"Todos somos inmigrantes", alguna vez escuché decir a Carlos Fuentes. Si echamos la vista atrás, en la mayor parte de los casos, nuestros padres, nuestros abuelos o bisabuelos vinieron de otra parte. Y es que la migración es un fenómeno inherentemente humano. El mundo que hoy conocemos lo construyeron en buena parte los migrantes, con ese esfuerzo, esa valentía y esa voluntad de mejoría que sigue caracterizando a los migrantes que ahora llevan su vida y sus orígenes a cuestas, a cruzar fronteras, en busca de una vida mejor.

En las últimas décadas, la globalización, con su acelerada conectividad y su desigual distribución de la riqueza y las oportunidades, ha provocado un incremento significativo en la migración internacional. En 2017, alrededor de 258 millones de personas vivían fuera de su país de origen. Cerca de la mitad de esos migrantes (127 millones) vivían en países de la OCDE. Ese mismo año, más de 5 millones de personas se asentaron permanentemente en la OCDE. También tenemos registro de más de 4 millones de trabajadores temporales (de acuerdo con el último conteo de 2016), y de más de 3 millones de estudiantes internacionales que están inscritos en instituciones de educación superior, una cifra récord.

Pero la migración hoy en día es global. No se limita únicamente a los flujos de personas de países en vías de desarrollo a

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *International Migration Report 2017* (ST/ESA/SER.A/403), 2017, p. 1, disponible en: <a href="http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017.pdf">http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017.pdf</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> OECD, International Migration Outlook 2018, Paris, OECD Publishing, 2018, p. 9, disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/migr\_outlook-2018-en.

XX PRÓLOGO

países desarrollados. En los últimos años, la migración sur-sur ha incrementado su importancia. Entre 2010 y 2017, el número de migrantes internacionales viviendo en los países en vías de desarrollo creció a una tasa anual promedio de 3.2%, superando el incremento promedio anual de migrantes en los países desarrollados durante ese mismo periodo.³ La mayor parte de esta migración provino de flujos de migración sur-sur. En 2017, 97 millones de migrantes internacionales nacidos en un país en vías de desarrollo residían en otro país en vías de desarrollo.⁴

La importancia del fenómeno migratorio en las realidades sociales y económicas de nuestras naciones ha permeado el debate político en muchos países. El tema ha sido crucial en las campañas electorales de varios países de la OCDE, desde Estados Unidos hasta Alemania, Italia, Hungría, por nombrar algunos ejemplos. Asimismo, los votos que llevaron a Gran Bretaña al *Brexit* estuvieron influidos por el debate del fenómeno migratorio. La llegada y el fortalecimiento de partidos o movimientos radicales a las legislaturas de varios países europeos también se alimentaron de un debate emocional alejado de la evidencia y los datos objetivos sobre la presencia de los migrantes en nuestras sociedades.

Esta combinación de crecientes flujos migratorios internacionales con una creciente polarización y radicalización del debate político en los países receptores revela la necesidad de desarrollar mejores políticas públicas e instrumentos de cooperación internacional en la materia. En los países de la OCDE, pero también en un número importante de economías emergentes y en vías de desarrollo, las políticas públicas para enfrentar los desafíos, y aprovechar las oportunidades, de la migración internacional han cobrado una relevancia especial. La migración internacional se ha convertido en un asunto altamente sensible en las agendas de la política pública.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *International Migration Report 2017*, *cit.*, p. 1.

<sup>4</sup> Idem

PRÓLOGO XXI

Por eso este libro sobre la migración laboral desde la perspectiva de México, de Alfonso Navarrete Prida y José Luis F. Stein Velasco, es tan importante. Es una obra que coincide con el propósito de la OCDE de documentar y analizar a fondo las múltiples aristas del fenómeno migratorio con base en la experiencia de los gobiernos y los tomadores de decisiones públicas, pero también con base en la investigación, la evidencia científica y los datos objetivos. Por ello me da mucho gusto poder contribuir con algunas reflexiones iniciales desde la perspectiva de la OCDE.

## I. MEJORAR LOS DATOS Y LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

La necesidad de contar con parámetros y estadísticas confiables y comparables sobre migración internacional refleja la creciente importancia de las políticas migratorias en todos los países. Contar con información estadística y analítica de calidad es fundamental para el diseño y mejoramiento de políticas públicas, pero también para fortalecer los marcos regulatorios y las disposiciones de protección a los trabajadores migrantes, un campo en el que países con altos niveles de emigrantes e inmigrantes, como México, enfrentan muchos desafíos; algunos de los cuales se ven claramente reflejados en el segundo capítulo de este libro. Esta necesidad se ve reforzada por la presencia cada vez mayor del fenómeno migratorio en la agenda internacional. Prueba de ello son la inclusión de la migración en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la adopción del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de las Naciones Unidas. Sin embargo, la escasez de datos y estadísticas en términos de cantidad, calidad, periodicidad y exhaustividad, así como la insuficiencia del uso e intercambio de datos y mejores prácticas, es persistente, tanto a nivel nacional como internacional.

Contar con información oportuna y fiable permite mejorar el debate público sobre el papel que juegan los migrantes en la XXII PRÓLOGO

economía y la sociedad. Pero también es un elemento clave a la hora de diseñar políticas de integración capaces de transformar la migración en un fenómeno positivo, tanto para el país receptor como para el país de origen. Para dar respuesta a dichas demandas, la OCDE está colaborando intensamente con los gobiernos nacionales y subnacionales, las agencias e institutos de migración y otras organizaciones internacionales. El trabajo de la OCDE en materia de migración internacional, al que México hace una contribución muy importante, ayuda a los gobiernos a desarrollar estadísticas confiables y datos objetivos y comparables sobre los flujos migratorios, con el fin de diseñar mejores políticas migratorias y acuerdos internacionales en la materia. En este sentido, cabe destacar estudios como "Perspectivas de la migración internacional de la OCDE" y "Perspectivas del desarrollo global 2017: migración internacional en un mundo cambiante", que ayudan a identificar las tendencias y patrones de la migración en numerosos países. Además, la Organización cuenta con distintos sistemas de monitoreo regional en Asia y América Latina, que ponen a disposición de los gobiernos estadísticas de migración internacional basadas en evidencia.

Con vistas a mejorar la cooperación internacional en la materia, en enero de 2018 tuvo lugar el primer Foro Internacional de Estadísticas para la Migración en la sede de la OCDE en París. En dicho Foro, los países destacaron la presión bajo la cual se encuentran las oficinas nacionales de estadística por la creciente demanda de datos sobre migración. Los representantes de los gobiernos también enfatizaron la necesidad de contar con datos desagregados para grupos específicos, que permitan evaluar mejor la situación de dichos grupos e integrarlos con mayor eficacia en el diseño de políticas públicas, en especial jóvenes, niños y grupos en situación legal vulnerable. La OCDE ya está traba-

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> OECD, Migration Data Brief, What Are the Key Messages of the International Forum on Migration Statistics?, 2018, disponible en: http://www.oecd.org/migration/forum-migration-statistics/migration-data-brief-3-EN.pdf.

PRÓLOGO XXIII

jando para desarrollar datos de este tipo, pero también en sectores dependientes de la migración internacional como el sector salud, en el que, de acuerdo con el estudio "Políticas para los trabajadores de la salud en países de la OCDE: empleos, competencia y lugares adecuados" de 2016, hay cerca de 460 mil médicos y 570 mil enfermeras capacitados en el extranjero que trabajan en los países de la OCDE.<sup>6</sup>

Mejorar las políticas de migración requiere contar con información exhaustiva sobre los flujos migratorios, pero también con un sistema de monitoreo permanente y granular para evaluar los resultados de la integración de los migrantes en las sociedades y economías de destino. La OCDE contribuye en esta área con sus estudios: "Indicadores de la integración de los inmigrantes 2015: asentamientos" y "¿Cómo va la vida? 2017: midiendo el bienestar". Es importante que estos estudios sigan ampliando su cobertura para abarcar a más países y contar con una perspectiva más amplia que permita estudiar el fenómeno de forma sistemática y comprender mejor el papel y la contribución de los migrantes en las economías nacionales y en la economía mundial.

#### II. COMPRENDER LA CONTRIBUCIÓN DE LOS MIGRANTES

Si bien las consecuencias económicas de la migración han sido estudiadas de forma exhaustiva, en ocasiones, perspectivas mal informadas dominan el debate, provocando antagonismos y malas interpretaciones en la opinión pública y decisiones políticas ajenas a la evidencia objetiva. Esto pone en riesgo los esfuerzos realizados por los gobiernos y las sociedades para adaptar las políticas migratorias a los nuevos retos económicos, demográficos y climáticos. Es por ello que la OCDE trabaja para documentar la

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> OECD, Health Workforce Policies in OECD Countries: Right Jobs, Right Skills, Right Places, resumen en español, en: https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-mi gration-health/health-workforce-policies-in-oecd-countries/summary/spanish\_ad2bc1b4-es#page1.

XXIV PRÓLOGO

contribución de los migrantes y conectar este conocimiento con los tomadores de decisiones.

La migración internacional ha contribuido a sostener el crecimiento de la fuerza laboral en los países de la OCDE. En Estados Unidos, un tercio del crecimiento de la población entre 2000-2017 provino del incremento de personas nacidas en el extranjero. Esta proporción es aún mayor en el caso de la Unión Europea.<sup>7</sup> Los estudios de la OCDE demuestran que los trabajadores migrantes realizan una importante contribución al mercado laboral, tanto en ocupaciones altamente calificadas como en otras de baja calificación, dado que existe una variedad considerable en el nivel educativo de los migrantes. De los migrantes que acceden a la fuerza laboral, en promedio, un tercio cuenta con educación terciaria. Del 2000 al 2014 los migrantes representaron el 31% del incremento en la fuerza laboral altamente calificada en Canadá, el 21% en Estados Unidos y el 14% en Europa.8 En particular, se concentran en profesiones médicas y en los campos de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés). Simultáneamente, los migrantes representan cerca de un cuarto de las entradas a las ocupaciones que han decrecido constantemente en Estados Unidos (28%) y en Europa (24%).9 En Europa, estas ocupaciones incluyen oficios artesanales, así como operadores de maquinaria y ensambladores. En Estados Unidos se trata sobre todo de trabajos relacionados con la instalación de maquinaria, mantenimiento y reparación. En estos sectores, los migrantes cumplen con necesidades laborales al tomar empleos que los trabajadores locales consideran poco atractivos, pero también son áreas en las que el riesgo de automatización es muy alto.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> OECD-European Union, *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, París, OECD Publishing, 2015, disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/9789264234024-en.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> OECD, Migration Policy Debates, Is Migration Good for the Economy?, mayo de 2014, p. 2, disponible en: https://www.oecd.org/migration/OECD%20Migration%20Policy%20Debates%20Numero%202.pdf.

<sup>9</sup> Idem.

PRÓLOGO XXV

En el debate sobre el papel de los migrantes en las economías de los países receptores, es importante precisar que los migrantes no son ni una carga para el erario público ni una panacea para los desafios fiscales. La evidencia muestra que el impacto fiscal de las olas de migración que han llegado a los países de la OCDE en los últimos 50 años es, en promedio, cercano a cero y raramente sobrepasa el 0.5% del PIB en términos positivos o negativos. 10 En la mayoría de los países, excepto aquellos con una proporción más alta de migrantes de mayor edad, los migrantes aportan más contribuciones sociales y pagos de impuestos que los beneficios individuales que reciben, incluyendo a los migrantes poco calificados. En los lugares donde tienen una posición fiscal menos favorable, ésta no se debe a una mayor dependencia de los beneficios sociales, sino a los menores salarios (y, consecuentemente, menores contribuciones). En comparación con los residentes nativos, los migrantes tienden a pertenecer a los grupos más jóvenes y económicamente activos, por lo que contribuyen a reducir las tasas de dependencia. Además, los migrantes frecuentemente tienen habilidades y capacidades que añaden al capital humano local, un elemento clave para el desarrollo económico.

Los migrantes también contribuyen al desarrollo económico local de las economías de origen a través de las remesas. Éstas constituyen uno de los lazos más visibles entre los migrantes y sus comunidades de origen, pero también establecen un vínculo entre los flujos financieros internacionales y los ingresos cotidianos de familias y comunidades vulnerables alrededor del mundo. Las remesas enviadas a países de ingreso bajo y medio alcanzaron cifras récord en 2017 (466 mil millones de dólares), después de haber caído en dos años consecutivos.<sup>11</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> World Bank, Migration and Development Brief 29, Migration and Remittances: Recent Development and Outlook, 2018, p. V, disponible en: http://www.knomad.org/sites/default/files/2018-04/Migration%20and%20Development%20Brief%2029.pdf.

XXVI PRÓLOGO

Estos resultados no sólo son una consecuencia directa del aumento de los flujos migratorios de los últimos años, como mencionan los autores a lo largo de este libro, sino que también tienen relación con la creciente integración social y económica de los migrantes en las distintas comunidades de destino. Aprovechar cabalmente las ventajas que conlleva la adecuada inserción de los migrantes requiere de la adopción, por parte de los gobiernos y otras instituciones subnacionales, de políticas públicas de integración eficientes, multidisciplinarias y consensadas con los empleadores.

## III. DISEÑAR MEJORES POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

En los últimos años, el incremento de los flujos migratorios internacionales ha expuesto la debilidad en la estructura de gobernanza de la integración de los migrantes en un número importante de países receptores. Dicha debilidad normalmente proviene de una falta de coordinación de políticas en diversos sectores, como empleo, salud, vivienda y educación, así como a través de diversos niveles de gobierno. Hay una necesidad apremiante de romper con la inercia de diseñar políticas sectoriales. Para ser más eficaces, se debe pensar en respuestas multidisciplinarias, coordinadas a nivel nacional, regional y local, que involucren también a actores no gubernamentales.

Estos nuevos enfoques de gobernanza son importantes para construir comunidades más resilientes, más tolerantes, más diversas y solidarias. En ese sentido, el presente libro *Migración laboral* se inserta oportunamente en este debate, al señalar la importancia de involucrar en el proceso de diseño e implementación de políticas migratorias a diversas dependencias del gobierno, además de las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores.

La integración efectiva de los migrantes es un asunto crítico para el desarrollo regional y nacional. El análisis de la OCDE muestra que los desafíos de la integración no se incrementan en PRÓLOGO XXVII

relación con la proporción de migrantes en la población. Es más, los países con mayores proporciones de migrantes tienden a tener mejores resultados de integración. Los migrantes se instalan con mayor frecuencia en áreas metropolitanas con el fin de acceder a servicios públicos, redes sociales y empleos, y ahí contribuyen con sus habilidades al desarrollo local, fomentando la diversidad. En muchos países las áreas rurales buscan nuevos residentes para reactivar su base económica y demográfica, por lo que en ocasiones se muestran dispuestos a recibir más migrantes.

El estudio de la OCDE "Trabajando juntos para la integración local de los migrantes y refugiados", publicado en 2018, señala que las actitudes hacia los migrantes tienden a ser más positivas en las regiones donde los residentes va convivían con migrantes, así como en áreas con bajos niveles de desempleo. 13 El estudio también destaca que en las ciudades con economías exitosas, gran parte de los habitantes se benefician de la migración, lo que ayuda a combatir las distintas formas de discriminación. Muchas ciudades enfrentan problemas para organizar la integración de los migrantes, comunicar sus acciones y conectar con el público en general. Para afrontar estos retos, algunas ciudades han creado espacios públicos compartidos de forma estratégica, como centros culturales o deportivos, para que los migrantes y los residentes interactúen. Este enfoque ayuda a evitar que las comunidades vivan vidas paralelas y desconectadas. Otras ciudades trabajan activamente con los empleadores para cambiar la forma de pensar y eliminar las barreras que impiden la entrada de los migrantes al mercado laboral, especialmente las que afectan a las mujeres migrantes. La OCDE está trabajando en este campo. El reciente estudio "Trabajando con los empleadores en la contratación de refugiados", que realizamos de la mano con la

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Véase OECD-European Union, *Indicators of Immigrant Integration 2015:* Settling In, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> OECD, Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees, París, OECD Publishing, 2018, disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/978 9264085350-en.

XXVIII PRÓLOGO

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR, por sus siglas en inglés), provee un plan de acción para ayudar a enfrentar exitosamente este desafío. Si bien los refugiados tienen otras características y necesidades que los migrantes laborales, muchos tendrán que insertarse en el mercado de trabajo de manera temporal o permanente.

La integración exitosa de los migrantes contribuye al desarrollo económico. En los países de la OCDE hay cerca de 10 millones de migrantes con alto nivel educativo que están desempleados. Otros 8 millones de migrantes con altos niveles educativos tienen empleos para los que se encuentran sobre-calificados. En esta situación, todos pierden: el país receptor, el país de origen y los migrantes. Mejorar la integración de los migrantes significa propiciar las circunstancias correctas para que envíen más remesas y posiblemente regresen con más habilidades a sus países de origen. Esto también se aplica a los refugiados, y algunos países ya llevan la delantera en este tema. Por ejemplo, Suecia ha desarrollado un sistema de procedimiento acelerado (fast track) para refugiados con habilidades en ocupaciones donde hay escasez en el mercado laboral. Alemania, por su parte, ha invertido considerablemente en programas para la detección temprana e identificación de habilidades y calificaciones de los refugiados. Para apoyar a los países en esta área, la OCDE creó la serie de estudios "Encontrando su camino", en los que se han analizado los casos de Alemania, Finlandia y Suecia. También ha publicado una serie de reportes temáticos "Haciendo que la integración funcione", donde se ha recabado evidencia de las mejores prácticas internacionales en países de la OCDE, como Noruega, Dinamarca y Canadá, entre otros, en temas como migración familiar y evaluación e identificación de las habilidades de los migrantes.

Las políticas de integración dirigidas a la población migrante y a las comunidades receptoras tienen una importancia crucial, pues de ellas depende la capacidad de los países para gestionar, orientar y potenciar los aspectos positivos de la inmigración. Los PRÓLOGO XXIX

ejemplos de mejores prácticas y los casos de éxito de las políticas de integración pueden servir para mejorar la contribución de los migrantes a las comunidades locales, pero también a mejorar la percepción del fenómeno migratorio entre las autoridades y la población de los países receptores. Las campañas y programas informativos de los gobiernos de los países de origen para proveer a los migrantes y migrantes potenciales con los elementos necesarios para tomar la decisión de emigrar, así como para reducir los abusos por parte de las agencias de contratación, también son esenciales. Así lo demuestra la experiencia de México con la campaña "Te la pintan rete bonito", a la cual se le dedica una sección de este libro.

La experiencia de países que son tanto receptores como origen de migración, que trabajan intensamente con los gobiernos de países vecinos, a través de amplias redes de representaciones consulares, pero también incluyendo la opinión de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y las asociaciones de migrantes en el exterior, es sumamente valiosa. El caso de México es especialmente interesante.

## IV. LA IMPORTANCIA DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS DE ENTRADA Y SALIDA EN MÉXICO

México tiene una experiencia muy importante en materia de migración laboral. Si bien la parte fundamental de esta experiencia se centra en la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, también ha desarrollado una experiencia valiosa como receptor de migrantes. México tiene una perspectiva de país receptor de migración, principalmente como corredor de tránsito hacia Estados Unidos, pero el endurecimiento de la política migratoria estadounidense lo está obligando a tratar cada vez más con casos de migrantes que se quedan en México. Ello se ha convertido en una fuente de experiencias muy ricas. Como destaca el estudio "Perspectivas de migración internacional 2018" de la OCDE, la XXX PRÓLOGO

población extranjera en México en 2016 rebasó el millón de personas, el doble de los niveles registrados en el 2000.<sup>14</sup>

Este incremento de la población extranjera en México debe ponerse en perspectiva. Si bien se trata de un incremento considerable en un lapso relativamente corto, representa menos del 1% de la población mexicana. Otro dato importante es que cerca del 73% de la población nacida en el extranjero que llegó a territorio mexicano en 2016 había nacido en Estados Unidos, muchos de ellos descendientes de emigrantes mexicanos. El estudio citado destaca que en 2016 México expidió 35,900 permisos de residencia permanente a nacionales de otros países, una cifra similar a la de 2015. Cerca de 8,500 de esos permisos fueron otorgados por razones de trabajo, lo cual representó una reducción del 4% con respecto al año anterior. 15

México también tiene ahora experiencia en la expedición de permisos temporales de residencia. En 2016 emitió 52,200 permisos de residencia de este tipo, de los cuales 24,000 fueron de trabajo (los migrantes de Asia y Europa recibieron el 22% de los permisos, respectivamente). Además de estos flujos, se expidieron 14,900 permisos transfronterizos de trabajo, principalmente a guatemaltecos, quienes normalmente buscan empleos en el sector agrícola en Chiapas. Estos datos reflejan una dinámica cada vez más relevante para la política exterior y para la política de desarrollo regional de México.

Como se puede apreciar en el tercer capítulo de esta obra, la cooperación en materia de migración entre el gobierno de México y los gobiernos de Centroamérica ha crecido y se ha profundizado en los últimos años. La firma del Acuerdo de Cooperación Laboral entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala en 2014 es un buen ejemplo de esta intensificación de la

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> OECD, International Migration Outlook 2018, París, OECD Publishing, 2018, en: http://dx.doi.org/10.1787/migr\_outlook-2018-en.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> *Ibidem*, p. 264.

PRÓLOGO XXXI

cooperación regional en materia migratoria. Gracias a este tipo de acuerdos, México ha logrado mejorar el intercambio de información en materia laboral, el análisis sobre las condiciones que enfrentan los trabajadores migrantes temporales, los mecanismos legales para los trabajadores migrantes temporales, y el respeto a los derechos de los trabajadores migrantes. Como se argumenta en este libro, se trata de un esfuerzo que hay que continuar y ampliar.

La creciente ola de emigración de Centro y Sudamérica está incrementando los desafíos para la política migratoria mexicana. Estudios recientes destacan que el sistema de asilo mexicano y su capacidad para proteger a los migrantes ha sido rebasada por la demanda. Esto plantea retos complejos en la capacidad de reacción, como personal insuficiente e inadecuado y meses de espera para responder a las solicitudes de asilo. Otro desafío que enfrenta el gobierno mexicano es la llegada masiva, en años recientes, de migrantes menores no acompañados. También destaca la necesidad de mejorar el diseño de políticas de integración para los migrantes que reciben asilo, pues a pesar de tener en muchos casos derecho a trabajar y acceder a servicios médicos y educativos, continúan enfrentando discriminación. En ese sentido, el presente libro realiza un trabajo valioso al documentar los esfuerzos de cooperación del gobierno mexicano con gobiernos centroamericanos, particularmente Guatemala, para abordar esta situación.

Si bien México enfrenta crecientes desafíos como receptor de inmigrantes y como corredor de tránsito hacia Estados Unidos, su mayor reto en materia de migración internacional es como generador de migrantes, principalmente a Estados Unidos. Los números son impresionantes: en 2017, más de 11 millones de mexicanos vivían en Estados Unidos; 16 el 63% de los 58 millones de hispanos o latinos que viven en Estados Unidos son de origen mexicano (según datos de 2016). 17 De acuerdo con datos más

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> OECD, International Migration Outlook 2018, cit., p. 19.

<sup>17</sup> Véase United States Census Bureau, Facts for Features: Hispanic Heritage

XXXII PRÓLOGO

recientes sobre migración ilegal en Estados Unidos (de 2014), se estima que cerca del 52% de los migrantes ilegales en este país provienen de México.  $^{18}$ 

Como se aprecia en el apartado II del capítulo segundo de esta obra, lo que comenzó como migración temporal de México a Estados Unidos durante la primera mitad del siglo XX, se convirtió en un fenómeno permanente en la década de los años ochenta, en que se lanzaron importantes programas de protección a los derechos de los migrantes laborales temporales, como el Programa Bracero. El cambio en el patrón de migración en esa época se debió principalmente al control fronterizo más estricto y a la aplicación de políticas migratorias más restrictivas en Estados Unidos. Por un lado, esto ocasionó que los trabajadores temporales se quedaran más tiempo en Estados Unidos, pues era más dificil regresar. Por otro, las bajas tasas de crecimiento, el desempleo, la informalidad, los bajos salarios, la falta de un sistema de protección social robusto y las precarias condiciones socioeconómicas en México actuaron como fuertes incentivos para que un número creciente de connacionales buscaran mejores condiciones de vida al otro lado de la frontera norte. Con la integración económica de Canadá, Estados Unidos y México a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se acentuó esta tendencia. El trato preferencial del acuerdo comercial tiene efectos directos e indirectos a través de políticas explícitas de migración, pero también al estimular la demanda de mano de obra mexicana para la agricultura y los servicios estadounidenses.<sup>19</sup>

La tendencia comienza a revertirse después de 2008, de acuerdo con cifras del Centro de Desarrollo de la OCDE. En comparación con los 3 millones de migrantes mexicanos que

Month 2017, 31 de agosto de 2017, en: https://www.census.gov/newsroom/facts-for-features/2017/hispanic-heritage.html.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> OECD, International Migration Outlook 2018, cit., p. 186.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> OECD, Perspectives on Global Development 2017: International Migration in a Shifting World, París, OECD Publishing, 2016, disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/persp\_glob\_dev-2017-en.

PRÓLOGO XXXIII

llegaron a Estados Unidos entre 1995 y 2000, el flujo migratorio cayó hasta la mitad, 1.4 millones de migrantes, entre 2005 y 2010.20 La disminución del número de migrantes, legales e ilegales, desde mediados de 2010 es multicausal y se relaciona con: 1) el incremento en la seguridad fronteriza; 2) mejores oportunidades educativas y económicas en México; 3) el incremento de abusos por parte de los traficantes de personas y organizaciones criminales en las rutas migratorias; 4) la disminución en la tasa de crecimiento demográfico en México, y 5) la desaceleración económica de Estados Unidos después de la crisis de 2008. La crisis, en particular, provocó el retorno de una gran cantidad de migrantes a México. Esto se debe, en parte, a que los migrantes mexicanos se concentran en los sectores de empleos menos calificados, que también fueron los más afectados por la recesión económica. En México, la población con bajo nivel educativo tiene una probabilidad seis veces mayor de emigrar que los individuos con educación terciaria.<sup>21</sup>

Si bien los flujos de migrantes mexicanos a Estados Unidos se han estabilizado y reducido, éste sigue siendo un fenómeno de gran relevancia para el desarrollo económico y social de México. Se trata de una dinámica multidimensional que debe abordarse como un gran desafío, pero también como una gran oportunidad. Del lado del desafío hay que empezar por reconocer que la migración laboral, antes que nada, refleja un cierto fracaso de las políticas nacionales y/o locales de desarrollo económico. Estudios recientes del Centro de Desarrollo de la OCDE reflejan cómo el nivel de emigración laboral de un país es un indicador de la calidad de su economía como instrumento de desarrollo incluyente. México se ubica como uno de los países con más emigrantes del mundo, y esto debe llevar a una reflexión profunda sobre las causas de esta emigración. Como expresé en varios foros durante mi tiempo como secretario de Relaciones Exteriores

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> *Idem*.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> *Idem*.

XXXIV PRÓLOGO

de México, nuestro país pierde a las mexicanas y mexicanos más valientes, emprendedores, creativos y trabajadores a través de la migración laboral. Esto es un grave problema para el país. Hay que atacarlo desde las raíces.

Y por supuesto que hay que ver también las múltiples oportunidades que ofrece un flujo de migración laboral tan intenso hacia la principal economía del mundo. Los emigrantes mexicanos no solamente quitan presión a los mercados de trabajo nacionales, también representan importantes oportunidades de adquisición y transmisión de habilidades y competencias. Además, promueven el aumento del consumo y, en algunas ocasiones, incluso del ahorro en las comunidades de origen. También pueden ser grandes promotores de las exportaciones de pequeñas y medianas empresas (PYMEs) mexicanas a Estados Unidos.

La contribución de las remesas al desarrollo económico de México es crucial. México es el cuarto mayor receptor de remesas a nivel mundial, con 31 mil millones de dólares en 2017.<sup>22</sup> Además de los indicadores a nivel macro, debemos analizar también las implicaciones para el bienestar de las familias mexicanas. Las remesas contribuyen a los ingresos familiares en muchas de las regiones más pobres de México. Se estima que, en 2015, cerca de 1.6 millones de viviendas en México recibían remesas, es decir que aproximadamente 7 millones de personas dependen de este recurso, de los cuales la mayoría pertenece a los dos deciles de ingresos más bajos.<sup>23</sup>

A pesar de los esfuerzos y avances recientes, sigue habiendo desafíos importantes para ayudar a los migrantes a transformar las remesas en proyectos productivos en sus comunidades locales en México. El gobierno de México tiene que seguir fortaleciendo y dar continuidad a sus políticas de apoyo a los migrantes, a las

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> World Bank, Migration and Development Brief 29, Migration and Remittances: Recent Development and Outlook, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> BBVA, Flash Migración México, 10. de marzo de 2017, disponible en: https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2017/03/170301\_FlashMigracion.pdf.

## PRÓLOGO XXXV

comunidades expulsoras de migrantes y a los nacionales de otros países que llegan a México. Por ello me da mucho gusto que se haya escrito y publicado esta obra, que condensa y presenta la experiencia de un gobierno a finales de un sexenio en áreas tan importantes como la migración laboral de mexicanos a Estados Unidos, el reclutamiento de trabajadores mexicanos a través de agencias privadas y el marco legal nacional e internacional para la protección de estos migrantes. También se aborda la cooperación entre el gobierno mexicano y los gobiernos centroamericanos, particularmente con Guatemala, para el mejoramiento de las condiciones laborales de los migrantes en México.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

La migración internacional es un fenómeno creciente, permanente, complejo. Es parte integral de la economía globalizada, de la era digital, de las cadenas globales de valor. Por ello es imperativo deshacernos de concepciones erróneas sobre este fenómeno y fomentar el debate informado y la formulación de políticas basadas en la evidencia.

En muchas partes del mundo se percibe a los migrantes como competencia en los mercados laborales, como un costo para las finanzas públicas o como una amenaza para la seguridad social y la cohesión. El incremento de ataques terroristas, un fenómeno que los ciudadanos asocian al fracaso de las políticas de integración, también ha contribuido a reforzar las percepciones negativas sobre los migrantes, e incluso a fomentar sentimientos anti-inmigración. Dichas percepciones negativas se refuerzan cuando se sobreestima la cantidad de migrantes en los países de destino. También es común que se malinterpreten los efectos de la migración. La opinión pública normalmente exagera los costos de la migración para los países de origen —como el éxodo de gente altamente calificada o fuga de cerebros—, así como la integración fallida en los países de destino. Asimismo, los ciudadanos suelen

XXXVI PRÓLOGO

menospreciar los beneficios, por ejemplo aquellos relacionados con las remesas que envían a sus comunidades de origen o las contribuciones fiscales en los países de destino. Por todas estas razones es fundamental seguir enriqueciendo y profundizando la investigación, la producción de datos confiables y comparables, y la difusión de mejores prácticas en materia de migración internacional.

La OCDE seguirá trabajando para ayudar a los países a diseñar, desarrollar e implementar políticas migratorias más eficientes para una vida mejor. Seguiremos sumando fuerzas con los gobiernos y los tomadores de decisiones de nuestros países miembros y asociados, y con cada vez más países en vías de desarrollo, en iniciativas como ésta.

México es una fuente de conocimientos y experiencias sobre "migración laboral". Los invito a adentrarse en ese fascinante universo a través de esta interesante, útil y oportuna obra que nos presentan Alfonso Navarrete Prida y José Luis F. Stein Velasco.

José Ángel GURRÍA TREVIÑO Secretario General de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

### **ABREVIATURAS**

ACLAN Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte

CDM Centro de los Derechos del Migrante, Inc.

CGSNE Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo

CNDH Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Conapo Consejo Nacional de Población

CPP Programa de Asociación Consular

CRLA California Rural Legal Assistance

DGIFT Dirección General de Inspección Federal del Trabajo

DOF Diario Oficial de la Federación

DOL Departamento de Trabajo de Estados Unidos

DOS Departamento de Estado de Estados Unidos

EDD Departamento de Desarrollo del Empleo

EEOC Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo

EUA Estados Unidos de América

FMTF Forma migratoria de trabajador fronterizo

FMVA Forma migratoria de visitante agrícola

GRULAC Grupo de Representantes de los Países de América Lati-

na v el Caribe ante las Naciones Unidas

ILAB Oficina de Asuntos Internacionales

#### XXXVII

XXXVIII ABREVIATURAS

INA Immigration and Nationality Act

INEDIM Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración

INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía

IRCA Immigration Reform and Control Act

JFCA Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

LFT Ley Federal del Trabajo

LWDA Agencia del Trabajo y Desarrollo de la Fuerza Laboral

NLRB Oficina de Relaciones Laborales Internacionales

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Eco-

nómicos

OIE Organización Internacional de Empleadores

OIM Organización Internacional para las Migraciones

OIT Organización Internacional del Trabajo

ONGs Organizaciones no gubernamentales

ONU Organización de las Naciones Unidas

OSHA Administración de Salud y Seguridad Ocupacional

PGR Procuraduría General de la República

PLM Programa Laboral Migratorio

ProDESC Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Profedet Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo

RFC Registro Federal de Contribuyentes

Sagarpa Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural,

Pesca v Alimentación

SEBOG Secretaría de Gobernación

### ABREVIATURAS XXXIX

SRE Secretaría de Relaciones Exteriores

STPS Secretaría del Trabajo y Previsión Social

TLCAN Tratado de Libre Comercio de América del Norte

TVR Tarjeta de visitante regional

TVTF Tarjeta de visitante trabajador fronterizo

UAI Unidad de Asuntos Internacionales de la Secretaría del

Trabajo y Previsión Social

WHD División de Salarios y Horas del Departamento de Tra-

bajo de Estados Unidos

## INTRODUCCIÓN

La migración laboral tiene hoy en día una especial importancia. Sus implicaciones a nivel internacional son complejas y variadas; sus efectos económicos, sociales y políticos son materia de diversos análisis y de amplios debates. Ella ha sido tema de una multiplicidad de estudios y ha sido analizada desde distintas perspectivas y con diversos planteamientos. Sin embargo, hay un tema que por su impacto y efectos merece una importancia especial, toda vez que afecta a millones de trabajadores y a sus familias en condición de migrantes: hablamos del abuso y la violación a sus derechos humanos y laborales.

En este orden de ideas, en el caso concreto de México, por una parte, debe examinarse la problemática que principalmente presenta la migración de nuestros trabajadores connacionales hacia el mercado laboral de Estados Unidos de América (EUA); por otra, paralelamente y con la misma importancia, se debe enfrentar la condición de los trabajadores migrantes de otros países a México, en particular de aquellos provenientes del denominado Triángulo Norte de Centroamérica —Guatemala, Honduras y El Salvador—.

Dada la amplitud y las diversas complejidades de toda esta temática, el presente estudio se concentra exclusiva y específicamente en el "trabajador migrante temporal". Sobre los dos movimientos del flujo migratorio laboral mencionados, el presente trabajo busca: *a)* distinguir con precisión las causas de los problemas y los retos concretos que deben enfrentarse, y *b)* sentar un planteamiento con recomendaciones de respuestas, con base en las experiencias nacionales y a la luz de las posiciones internacionales de vanguardia.

A lo largo de esta obra se exponen diversas acciones llevadas a cabo por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) de México que por su contenido e implicaciones tienen un importante impacto a nivel nacional e internacional. A través de ellas se ha buscado construir nuevas fórmulas y métodos para enfrentar y erradicar el abuso y la violación de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes mexicanos hacia EUA, así como de los trabajadores migrantes hacia México provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador.

En este orden de ideas, el presente estudio también constituye un informe y testimonio abierto de la forma en que a partir de 2012 la STPS buscó romper paradigmas en políticas y acciones emprendidas en el ámbito internacional para hacer frente a las causas de violaciones a los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes.

Consideramos que, a efecto de alcanzar un mayor orden en la migración laboral internacional con respeto a los derechos humanos y laborales de los trabajadores, así como de sus familias, se vuelve impostergable la construcción de nuevas fórmulas legales y la apertura de amplias avenidas con dignidad y seguridad a través de las cuales transiten los trabajadores en la búsqueda de la satisfacción de sus necesidades y aspiraciones.

La falta de respuestas acertadas, eficaces e informadas, así como los efectos de acciones aisladas, coyunturales y reactivas, acentuarán aún más la migración ilegal e irregular, desordenada, sin transparencia ni rendición de cuentas. Todo ello tendrá como consecuencia el incremento en la violación de derechos humanos y laborales. En todo momento debe imperar la innovación para romper con paradigmas y ajustar métodos o fórmulas cuya aplicación genera efectos insatisfactorios o precarios.

Con base en lo antes expuesto, esta obra se integra por tres grupos temáticos torales. El primer grupo trata diversos aspectos e implicaciones del fenómeno migratorio y de la migración laboral. El segundo grupo aborda el tema de los trabajadores

migrantes temporales hacia EUA, a través de la contratación de agencias de reclutamiento o colocación. En este campo de la contratación de trabajadores se observa que, en distintas acciones llevadas a cabo por las agencias privadas, en diversas maneras y momentos, ocurren violaciones a los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes involucrados. Las formas en que ellas ocurren son indispensables de conocer para actuar contra los elementos que las causan y para emprender políticas públicas acertadas para impedirlas.

Derivado de lo anterior, en esta parte también se exponen los campos donde ocurren las violaciones a los derechos humanos y laborales; los problemas que surgen de una inapropiada regulación sobre los reclutadores encargados de colocar trabajadores en el extranjero; el marco jurídico aplicable en México a las agencias de reclutamiento que colocan trabajadores fuera del territorio nacional; las normas y tratados internacionales al respecto, así como la presentación y análisis de los cambios realizados al Reglamento de las Agencias de Colocación en mayo de 2014.

Aunado a lo anterior, se presenta una descripción del marco legal conforme al cual EUA realiza la emisión de las visas H-2 y se detallan las acciones del gobierno federal, a través de la STPS, realizadas con el gobierno de California para reducir los abusos en el reclutamiento de trabajadores extranjeros. Al respecto, se describe el contenido de la Carta de Intención firmada en 2014 entre el titular de la STPS y el gobernador de California, así como los pasos dados para su implementación.

También se aborda la importancia de que el trabajador mexicano migrante hacia EUA tenga información precisa, veraz y fundada respecto de sus derechos, así como sobre los mecanismos a los que puede recurrir para hacerlos valer y ante qué instancias, tanto en el ámbito de su respectivo reclutamiento —si esa es la vía para ser contratado— como en la contratación directa si se trata, incluso, de trabajadores indocumentados. En este sentido, también se expone el esfuerzo mediático del gobierno

federal a través de la campaña "Te la pintan rete bonito". Sobre ella se describe su diseño e implementación, sus componentes, y se discuten algunos de sus impactos en la comunidad migrante.

Finalmente, se brindan los avances logrados por el gobierno federal a través de la STPS, así como los planteamientos y las recomendaciones sobre acciones a seguir para impedir el abuso y la violación de derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes temporales y de sus familias.

La tercera parte corresponde a la migración laboral temporal en Centroamérica. En un primer término se exponen los esfuerzos iniciales de México con Guatemala. A efecto de tener una mayor comprensión de la migración laboral guatemalteca a México, tanto documentada como indocumentada, previamente se presenta una descripción de las principales condiciones que la caracterizan.

Con esa base, se hace una exposición de las acciones tomadas por la STPS para construir una migración laboral temporal legal, regular, ordenada, transparente y con rendición de cuentas que impida el abuso y la violación de los derechos humanos y laborales del trabajador migrante guatemalteco, lo cual condujo a la firma del Acuerdo de Cooperación Laboral con ese país, celebrada el 7 de agosto de 2014, por los titulares de los ministerios del Trabajo de ambos países. Adicionalmente, se describen los pasos que ambos gobiernos dieron en la instrumentación de dicho Acuerdo, en donde también participó la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por convocatoria de los ministros de Trabajo de México y Guatemala.

Por otra parte, tomando en consideración que el flujo migratorio principal a través de la frontera sur no es exclusivo de Guatemala, sino que abarca igualmente a todo el denominado Triángulo Norte, la STPS también inició acciones de considerable importancia. A este respecto, se exponen los pasos y logros alcanzados para construir el Programa Laboral Migratorio (PLM), así como sus características, objetivos y pasos a seguir, mismo que

por su configuración se constituye en un mecanismo de protección tanto de los derechos humanos y laborales de los trabajadores temporales de esos tres países que migran a México, como de los trabajadores mexicanos que presten sus servicios en ellos.

A través de la creación y aplicación de este Programa se busca abrir una amplia avenida para permitir que los nacionales de esos países trabajen en México de manera legal, ordenada y segura, así como para facilitar su intención a los mexicanos que deseen trabajar en los países del Triángulo Norte de Centroamérica.

Respecto de este Programa se presenta el proceso de negociación realizado a través de la STPS con otras autoridades nacionales competentes, así como con sus partes homólogas de los gobiernos de Guatemala, Honduras y El Salvador. Adicionalmente, se hace una exposición del proyecto de reglas de operación del PLM. Esta parte finaliza con un análisis de retos y propuestas a seguir para la instrumentación operativa del PML, a efecto de alcanzar sus objetivos en un futuro cercano.

# CAPÍTULO PRIMERO MIGRACIÓN

### I. Introducción

La migración involucra numerosas y variadas cuestiones de compleja naturaleza y con efectos de la mayor trascendencia y profundidad en la vida económica, social, política y cultural de todos los países. Ha ocurrido concomitantemente en el desarrollo de la civilización. Es un fenómeno histórico que no se ha detenido ante barrera alguna.

De acuerdo con el Pew Research Center, el número total de migrantes internacionales ha crecido significativamente en los últimos cincuenta años, pasando de 79 millones en 1960 a casi 255 millones en 2016, lo cual representa un incremento del 200%.¹ Por otra parte, el *International Migration Report* señala que en los últimos 15 años la migración internacional ha crecido de manera sustantiva, y brinda las cifras siguientes: en el 2000 hubo cerca de 173 millones; en 2010 fue superior a 222 millones, y en 2015 alcanzó aproximadamente 244 millones.²

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Connor, Phillip, "International Migration: Key Findings from the U.S., Europe and the World", *Pew Research Center*, EUA, diciembre de 2016, disponible en: http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/12/15/international-migration-key-findings-from-the-u-s-europe-and-the-world/.

Esta misma fuente de información también observa que la población del mundo ha crecido de manera importante al pasar de 3 mil millones a 7.3 mil millones en el mismo periodo, lo que representa casi un 150%. En 2015, esta proporción ascendió al 3.3%, lo cual representa un crecimiento de 0.7% en el mismo periodo analizado. Lo anterior implica que la mayoría de la población del mundo permanece en su lugar de nacimiento.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> International Migration Report 2015, "Highlights", EUA, Naciones Unidas,

Conforme a reportes recientes, en Europa viven aproximadamente 76 millones de migrantes; en Asia, 75 millones; en EUA y Canadá, 54 millones; en África, 21 millones; en América Latina y el Caribe, 9 millones, y en Oceanía, 8 millones. En 2015, cerca del 67% de todos los migrantes en el mundo vivía en 20 países.<sup>3</sup> En ese entonces, el país con mayor número de migrantes fue EUA, con aproximadamente 47 millones.<sup>4</sup> Al respecto, se estima que el 51% de la población migrante de ese país se integra por latinoamericanos.<sup>5</sup>

La edad promedio de los migrantes internacionales fue de 38 años en el año 2000 y se incrementó a 39 años en 2015.6 La mayoría de los migrantes en el mundo se origina en países de ingreso medio, alcanzando una cifra de 157 millones. Entre 2000 y 2015, el número de migrantes procedentes de países de ingresos medios creció con mayor celeridad que los provenientes de países de otros niveles de ingreso.<sup>7</sup>

En el mundo hay 82 millones de migrantes sur-sur, lo cual representa cerca del 36% del total de migrantes. Esta migración

<sup>2016,</sup> disponible en: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015\_Highlights.pdf.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Passel, J. y Cohn, D., "20 Metro Areas Are Home to Six in Ten Unauthorized Migrants in the U.S.", *Pew Research Center*, EUA, febrero de 2017, disponible en: <a href="http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/02/09/us-metro-areas-unauthorized-immigrants/">http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/02/09/us-metro-areas-unauthorized-immigrants/</a>.

Los migrantes indocumentados en EUA se concentran principalmente en las grandes ciudades del país. De acuerdo con el Pew Research Center, de los 11.1 millones de migrantes indocumentados que residían en la unión americana en 2014, el 61% (6.8 millones) residía en las áreas metropolitanas más importantes, entre las que destacan Nueva York, Los Ángeles y Houston. En contraste, sólo el 36% de la población total estadounidense vive en estas veinte grandes áreas metropolitanas.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> "Modern Immigration Waves Brings 59 Million to U.S., Driving Population Growth and Change Through 2065", *Pew Research Center*, EUA, septiembre de 2015, en: http://www.pewhispanic.org/2015/09/28/modern-immigration-wave-brings-59-million-to-u-s-driving-population-growth-and-change-through-2065/.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> International Migration Report 2015, cit.

<sup>7</sup> Idem

sur-sur es cada vez más un factor sustantivo en el desarrollo económico y social de muchos países en vías de desarrollo.<sup>8</sup>

De acuerdo con cifras de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2015 aproximadamente 244 millones de seres humanos estaban viviendo fuera de sus países de nacimiento. La mitad de ellos en países miembros de la OCDE, lo cual suma 40 millones más que en el año 2000. Las declaraciones del secretario general de la OCDE, Ángel Gurría, hechas en octubre de 2016 en la Universidad Georgetown, en EUA, también muestran la importancia de la migración internacional y sus problemas. Al respecto, señaló que uno de los más complejos retos y oportunidades de nuestra era es la integración de migrantes.<sup>9</sup>

Sin duda alguna puede afirmarse que el fenómeno migratorio, además de ser histórico, es continuo, progresivo, y que dificilmente dejará de incrementarse en el futuro. De una forma u otra, en menor o mayor escala, hoy todos los países experimentan una migración, ya sea como países de origen, de tránsito, de destino o de retorno.

# II. ÁMBITO LABORAL DE LA MIGRACIÓN

Una parte sustantiva y vertebral de la migración acontece en el ámbito laboral. En un amplio sentido, la migración está intrínsecamente vinculada con el trabajo. Esta migración seguirá creciendo en intensidad y complejidad. Ello obliga a la total comprensión y conocimiento del reto, para asumir con responsabilidad el consenso, acuerdo e instrumentación de políticas públicas, programas

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> "South-South Migration", OCDE, 2016, disponible en: http://www.oecd. org/dev/migration-development/south-south-migration.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Fontaine, Margaux, "Discussion on Integration of Migrants and Refugees", Discurso del secretario general de la OCDE, Walsh School of Foreign Service, Georgetown University, EUA, octubre de 2016, disponible en: https://sfs.georgetown.edu/sfs-oecd-host-discussion-integration-migrants-refugees/.

y acciones en los países de origen, tránsito, destino y retorno de sus trabajadores.

Las migraciones laborales son un importante fenómeno mundial que afecta hoy día a la mayoría de los países del mundo. Actualmente están operando dos grandes fuerzas del mercado de trabajo que redundan en el aumento de las migraciones por razones de empleo: muchas personas en edad de trabajar no pueden encontrar empleo o no pueden conseguir un empleo adecuado para mantenerse ni mantener a sus familias en sus propios países; mientras que en otros países hay escasez de trabajadores para cubrir puestos en diversos sectores de sus economías.

Entre otros factores que también influyen en esta situación, cabe citar: los cambios demográficos; las crisis socioeconómicas y políticas, y el aumento de las diferencias salariales, tanto entre los países desarrollados y en desarrollo como dentro de los propios países.<sup>10</sup>

De acuerdo con fuentes internacionales, "en la mayoría de los casos, el horizonte de la migración es el trabajo". <sup>11</sup> Una de estas fuentes señala que del total de cerca de 232 millones de migrantes en el mundo, aproximadamente 150 millones son trabajadores. <sup>12</sup> Tanto a nivel nacional como internacional, la migración laboral ha sido un tema que ha llamado la atención en variadas formas y en distintos foros.

OIT, "Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos. Adoptado por la Reunión Tripartita de Expertos sobre el Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales", Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales, Ginebra, octubre de 2007, p. 3, disponible en: http://migrandina.lim.ilo.org/wp-content/ uploads/2011/03/Marco-multilateral-de-la-OIT-para-las-migraciones-laborales.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> "Migración Equitativa. Un Programa de la OIT", *Memoria del director general*, Informe I (B), 2014, numeral 56, 103ª Reunión, Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, 2014.

<sup>12 &</sup>quot;La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región", *Informes técnicos*, OIT Américas, 2016, p. 16.

De esta manera, organismos internacionales y diversos países han subrayado la importancia y necesidad de prestarle una atención importante y prioritaria al fenómeno migratorio. Así, por ejemplo, en la Constitución de la OIT de 1919 se previó la "protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero". Éste fue un punto de partida para la adopción de normas dentro del derecho internacional del trabajo. Ejemplo de ello es el Convenio sobre Trabajadores Migrantes de la OIT, de 1939, y más recientemente la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de 1990.

Asimismo, en 2004, en las Conclusiones y Resolución de la 92ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT se acordó por consenso de los representantes de 176 delegaciones tripartitas, la conveniencia de potenciar al máximo los beneficios que se deriven de la promoción de las migraciones laborales regulares. Tomando en cuenta que los mercados laborales actúan conforme a las leyes de la oferta y la demanda, consecuentemente una demanda laboral superior a la mano de obra nacional podrá generar mayor atracción de trabajadores migrantes. Por ello, es de suma importancia definir una política de migración laboral. De lo contrario, sin duda alguna, se incrementará la migración descontrolada, desordenada, ilegal e irregular.

En gran medida, el debate internacional de los últimos años en materia de migración laboral se ha vertido en su relación con el desarrollo económico. Las opiniones y conclusiones llegan a ser contrastantes cuando se examinan y valoran temas como los siguientes: el impacto de los trabajadores migrantes en los mercados de trabajo y su contribución a las economías y sociedades de los países de destino; el rejuvenecimiento de la fuerza trabajadora; los costos y sostenimiento del sistema de seguridad social, y

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Véase Informe de la Comisión de los Trabajadores Migrantes, Conferencia Internacional del Trabajo, Actas Provisionales 22, 92ª Reunión, Ginebra, OIT, 2004, p. 22.

la entrada de mano de obra externa frente a la ausencia de mano de obra local en servicios e industrias, entre otros.<sup>14</sup>

Asimismo, existen diversos debates en la opinión pública con distintos señalamientos sobre los efectos negativos o benéficos de la migración laboral. En este sentido, se observan elementos negativos que sostienen que el número de migrantes es superior a las cifras reales y que las prestaciones sociales obtenidas por el trabajador migrante son mayores que sus contribuciones. Esta visión se ve nutrida en ocasiones por discursos políticos con una posición anti-inmigrante, mismos que se utilizan para atraer votos electorales o para justificar situaciones económicas adversas que vive el país al que están llegando los migrantes.

En este sentido, el secretario de la OCDE advirtió que

The way we choose to handle this growing phenomenon will impact all of us. Effective integration policies can transform people's lives for the better... Yet, looking at recent campaign speeches and referendum and election outcomes, reading the newspapers, watching the news, you may get the impression that international migration is out of control, that governments are feeble in the face of unstoppable movements, and that migrants are threatening the social fabric of many countries... yet this is what we are witnessing more and more. Fears over migration are fuelling populism and mistrust and undermining the capacity of governments to manage flows. <sup>15</sup>

En cuanto a las razones que explican la necesidad y conveniencia de la migración laboral, a través de un ejercicio muy inte-

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Por otra parte, Gloria Moreno, de la OIT, apunta que "muy poco del debate internacional se ha centrado en la protección social del trabajador y su seguridad ocupacional, así como en sus condiciones de trabajo (incluyendo los salarios) y de vida". Véase Moreno-Fontes Chammartin, Gloria, "Las migraciones laborales internacionales: visión, trabajo y propuestas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)", *Trabajo*, tercera época, año 8, núm. 11, enero-junio de 2014, p. 7, disponible en: <a href="http://www.academia.edu/9591643/Las\_Migraciones\_Laborales\_Internacionales\_Visión\_trabajo\_y\_propuestas\_de\_la\_Organización\_Internacional\_del\_Trabajo.">http://www.academia.edu/9591643/Las\_Migraciones\_Laborales\_Internacionales\_Visión\_trabajo\_y\_propuestas\_de\_la\_Organización\_Internacional\_del\_Trabajo.</a>

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Fontaine, Margaux, op. cit.

resante de análisis y pronóstico a futuro, George Friedman, en su obra *The Next 100 Years*, hace referencia al tema migratorio laboral con relevantes señalamientos. Explica que tradicionalmente la disminución de la población ha significado la reducción del poder de una nación.

Definitivamente éste ha sido el caso en Europa, y refiriéndose a EUA, comenta que si este país quiere retener su poder en los siguientes cien años, será esencial que no se reduzca su población y tome medidas para ello. <sup>16</sup> Friedman también señala que la disminución o aumento poblacional tendrá un profundo impacto en la forma de vida de las poblaciones de los países: "The process we are talking about will afect more than just the Lumber of people in a country. It will change how those people live and therefore how those countries behave". <sup>17</sup>

En el caso concreto de EUA, Friedman observa que en los más de 250 años de historia de ese país, el trabajo no fue una cuestión significativa porque la población siempre creció y la fuerza laboral de los jóvenes fue más numerosa que la de los viejos. Sin embargo, la reducción de nacimientos desde 1970, aunada a la incorporación más tardía de los jóvenes al mercado laboral, ha reducido el número de trabajadores por cada trabajador retirado.

Este analista considera que durante la década de 2020 se intensificará esta situación y el problema será que los retirados aún seguirán siendo un fuerte factor de consumo. En consecuencia, argumenta Friedman, se necesitará de trabajadores para satisfacer la demanda. Con la disminución de la fuerza laboral y con una alta y estable demanda de bienes y servicios, los costos del trabajo se elevarán enormemente y, en consecuencia, la inflación aumentará.<sup>18</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Friedman, George, *The Next 100 Years. A Forecast for the 21st Century*, First Anchor Books Edition, 2009, p. 52.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> *Ibidem*, p. 57.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 130 y 131.

Friedman apunta que el problema de la reducción de la fuerza laboral tendrá dos soluciones: una será el incremento de la productividad por trabajador; la otra será la incorporación de más trabajadores a la fuerza laboral. En virtud de la magnitud del problema y el tiempo, la única solución inmediata será el incremento de la fuerza laboral, sólo posible a través del aumento de la inmigración. <sup>19</sup> Las palabras de Friedman son precisas y puntuales: "Rapid and dramatic increases in the workforce through immigration will be the real solution". <sup>20</sup> Subraya, asimismo, que en el momento en que escribió su libro sería dificil imaginarlo, pero que para 2030 los países avanzados estarán compitiendo por inmigrantes. <sup>21</sup>

En el campo de la discusión de los *pros* y *contras* de la migración laboral, no puede dejar de señalarse que para construir una respuesta acertada es indispensable que las partes involucradas vean y examinen con toda objetividad la contribución que los migrantes realizan en favor, tanto en las comunidades de origen como en las sociedades a donde migran para trabajar. Al respecto, se hace indispensable contar con información veraz, imparcial, objetiva, oportuna y amplia.<sup>22</sup>

Este tipo de información debe ser base documental en todo sistema democrático moderno para la toma de decisiones gubernamentales, donde se incorporen temas y factores estructurales que dan origen a la migración, con los mercados de trabajo y con los mecanismos de gobernanza. Sin ella, se estará limitando la comprensión de las posibilidades y la correcta toma de decisiones para responder a los retos de este fenómeno.

En ejercicio de un principio de definición, a la luz de la información y datos especializados y técnicos en la materia, observa-

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> *Ibidem*, p. 132.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> *Ibidem*, p. 133.

<sup>21</sup> Idem

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Sobre la importancia de este tema véase Stein Velasco, José Luis F., *Democracia y medios de comunicación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 90.

mos que la migración laboral trae consigo resultados positivos y que es un insumo básico para la producción, tanto de baja como de alta calificación.

En apoyo a la migración laboral y su necesidad, hay diversas proyecciones que coinciden en señalar que en países de economías con altos ingresos hay un envejecimiento de su población, lo que llevará a un significativo déficit en su fuerza de trabajo. Por ello, y a fin de tener un crecimiento sostenido, se tendrá que contar con mano de obra de otros países. En este sentido, hay información que muestra las ventajas económicas de la migración laboral y los beneficios de eliminar las barreras a la misma.<sup>23</sup>

La OIT, como institución comprometida con la protección de los trabajadores, continúa dando prioridad a la migración laboral. Así lo evidencian los diversos debates, discusiones y documentos promovidos por tal organismo a lo largo de su historia. Entre ellos destacan el Marco Multilateral para las Migraciones Laborales, adoptado en 2006, así como el Informe de la Reunión Técnica Tripartita sobre las Migraciones Laborales, aprobado por su Consejo de Administración en marzo de 2014. Las publicaciones de la OIT también son evidencia de la importancia de la migración laboral, particularmente en el siglo XXI. Ejemplo de ello es el estudio titulado "La migración laboral en América Latina y el Caribe".<sup>24</sup>

Con plena convicción de la importancia de la migración laboral y de los problemas que le afectan, el propio director general de la OIT, Guy Ryder, en conjunto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, declararon en diciembre de 2014 que

...en ningún otro momento de la historia ha habido tantos migrantes internacionales como en la actualidad. Como se señala

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> "Economic Implications of Remittances and Migration", *Global Economic Prospects 2006*, Banco Mundial, Washington D.C., EUA, 2005, p. 31.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> "La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región", *op. cit.* 

en el informe de síntesis del secretario general sobre la Agenda de las Naciones Unidad para el Desarrollo de 2015, nuestro mundo "es un mundo móvil"... Sin embargo, la triste realidad es que muchos migrantes siguen enfrentándose a la explotación, la discriminación y la violencia a lo largo del proceso de migración, quedando expuestos a prácticas de contratación abusivas cuando intentan viajar al extranjero en busca de un trabajo decente, violencia y detención en las fronteras, explotación, trato desigual en el lugar de trabajo, violencia xenófoba o denegación del acceso a servicios esenciales en los países de destino.

# Guy Ryder, director de la OIT, también puntualiza que

...las diferencias entre los perfiles demográficos de las sociedades que envejecen y padecen o pueden padecer déficits en la oferta de mano de obra, y entre aquellas sociedades en las que la población en edad de trabajar es mayor que el número de empleos disponibles, parecen generar una demanda automática de un mayor número de trabajadores migrantes.<sup>25</sup>

La migración laboral también es materia de alto interés en otros foros internacionales. En este campo destacan los trabajos y planteamientos generados por el G20, donde la formulación de políticas se ha centrado en la regulación, optimización y mejora de la movilidad de la mano de obra migrante. Como parte de las respuestas al incremento en el flujo migratorio por motivos económicos y humanitarios, en 2016 los ministros de Trabajo y Empleo de dicho Grupo acordaron asumir en su Declaración el promover la integración de los trabajadores migrantes en su mercado laboral de conformidad con las circunstancias nacionales de cada país.<sup>26</sup>

En seguimiento a este compromiso, en el seno del Grupo de Trabajo sobre Empleo del G20 se ha discutido la construcción

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> "Migración Equitativa. Un Programa de la OIT", op. cit., numeral 57.

Declaración del L20 a la Cumbre del G20 (Hangzhou, 4-5 de septiembre de 2016), en: http://www.l20argentina.org/pdf/DeclaracionL20CumbreChina.pdf.

de políticas públicas integradas que permitan una inserción adecuada de los migrantes en las economías de destino conforme a las necesidades particulares de cada mercado laboral. En términos generales, hay un enfoque de cuatro ejes que se muestra prometedor para que los países miembros del G20 faciliten la integración de ese grupo de trabajadores. Estos ejes son:

- Hacer un balance de las habilidades que ya poseen los trabajadores que están inmigrando y mejorar los procedimientos de reconocimiento, incluyendo el aprendizaje formal e informal.
- Desarrollar otras habilidades, concentrándose en el conocimiento y manejo de la lengua del país receptor, así como conocimientos especializados.
- Garantizar una mejor adaptación de las habilidades de los migrantes a las necesidades locales del mercado laboral y erradicar la discriminación.
- Fomentar que las políticas laborales nacionales sean consistentes con las normas internacionales del trabajo.

### III. MIGRACIÓN LABORAL INTERNACIONAL

No puede ignorarse que la propia globalización es un elemento que incidirá en la migración laboral, haciéndola más intensa y compleja. A ello se suman otros fenómenos como la condición de inseguridad que afecta a diversos países y que obliga a sus nacionales a encontrar fuentes de subsistencia fuera de su territorio de origen. Otro fenómeno que también provocará este tipo de migración es el cambio climático que se está presentando en varias regiones del planeta.

En cualquier caso, aun cuando haya oportunidades de trabajo en el propio país del trabajador, las condiciones de vida en sus países y las expectativas de mejorarlas al desarrollarse en otro lugar seguirán motivando a hombres y a mujeres a migrar con

sus familias en búsqueda de mejores fuentes de empleo, mayor remuneración, así como mejores condiciones de vida con seguridad, a pesar de las barreras que se impongan o los riesgos físicos que puedan padecer.

En este sentido, los trabajadores migrantes constituyen un grupo humano altamente vulnerable. Ellos generalmente buscan en otros países mejores condiciones de vida y oportunidades, sin tener conocimiento o información sobre sus derechos y obligaciones. En numerosos casos, ignoran los trámites que deben realizar para migrar de manera legal, desconocen el idioma del país, sus costumbres y cultura. Ya sea que lleguen a otro país en forma legal o en calidad de indocumentados, los trabajadores migrantes están altamente expuestos a padecer diversas violaciones a sus derechos humanos y laborales por parte de reclutadores y empleadores, así como a sufrir condiciones extremas de inseguridad o de riesgo de muerte por el crimen organizado.

Debe destacarse que el debate en materia de migración, desde el plano gubernamental, ha sido generalmente encabezado por los ministerios o secretarías del Interior o Gobernación de los distintos países, así como por los ministerios o secretarías de relaciones exteriores. Por sus responsabilidades y fines, las instituciones encargadas de las funciones del Interior o Gobernación ponen su atención en cuestiones tales como el control de fronteras y la seguridad nacional; en tanto que aquellas encargadas de Relaciones Exteriores ven con principal interés los temas consulares. Sin embargo, por la propia naturaleza del tema, en el debate en materia de migración laboral obligadamente debe estar incorporado el ministerio o secretaría de Trabajo del respectivo país, participando desde un inicio en la construcción de políticas, en su instrumentación, aplicación, seguimiento y ejecución de acciones en materia laboral migratoria. Asimismo, dependiendo de la naturaleza, magnitud y alcance de una política migratoria laboral, sería de gran utilidad y relevancia que se incorporara también a los ministerios o secretarías de Educación, Economía, Desarrollo e incluso Salud.

Por la presencia de abusos y violaciones que ocurren a los derechos humanos del trabajador migrante y sus familias, se hace fundamental la participación de órganos nacionales y locales responsables de la protección de esos derechos. La aplicación de esta medida daría integralidad a las políticas públicas y a las correspondientes acciones gubernamentales. Adoptarla como fórmula de trabajo con otros países permitiría construir una globalidad metódica en esas mismas políticas y acciones. El resultado inmediato sería que los países de origen y de destino contarían con estrategias y acciones comunes para generar un orden en la migración laboral.

Adicionalmente, y también como medida fundamental y urgente, se hace indispensable en muchos ministerios o secretarías del Trabajo la modernización de su estructura administrativa y operativa, a efecto de trabajar con la especialización, competencia y capacidad necesarias para construir y ejercer eficazmente políticas públicas, programas y acciones en materia de migración laboral. Esto, sin duda alguna, deberá contar con todos los recursos financieros y administrativos para alcanzar los resultados esperados y dar adecuado frente a los retos. En toda condición, la migración laboral debe estar conducida por políticas públicas integradas y globales para dirigirla al desarrollo equilibrado y sostenible. Las políticas locales, unilaterales, excluyentes y basadas en restricciones y barreras de diversos tipos (desde muros físicos hasta cordones policiacos o militares) no son elementos que promuevan o generen el desarrollo económico sostenible con trabajo decente.

Dentro de la migración laboral hay un amplio espacio que ocupa aquella de orden irregular e indocumentada. La migración irregular no es fácil de cuantificar. De acuerdo con algunas estimaciones, alcanza cerca del 15% del total.<sup>27</sup> Joseph Chamie señala que, con exclusión de los refugiados, que cubren más de

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> "El futuro de la migración: creación de capacidades para el cambio", *Informe sobre las migraciones en el mundo 2010*, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2010, p. 29.

21 millones, del total de migrantes en el mundo, que suman aproximadamente 225, casi 50 millones son migrantes indocumentados. Los países con más número de migrantes indocumentados son EUA, con 11 millones; India, con 10 millones; Rusia, con 4 millones; Malasia, con 1 millón, y Reino Unido, con 1 millón.<sup>28</sup>

Las violaciones y abusos, así como la explotación de los trabajadores indocumentados, donde también se observa el tráfico de personas, deben generar una indignación mundial acompañada de medidas para impedir estos males.

Por otra parte, si bien en el caso de los trabajadores migrantes se observa que son víctimas de un trato desigual, este hecho se amplía y agrava por lo que toca a los trabajadores migrantes irregulares. Ello se refleja ampliamente en la práctica de los empleadores de cubrir salarios y condiciones inferiores respecto de los que marcan las leyes del país receptor para todos sus trabajadores nacionales. Diversos estudiosos de la materia así lo señalan. Por ejemplo, Gloria Moreno observa que

...el hecho de que exista un número elevado de trabajadores en situación irregular en la economía informal de los países de destino, frecuentemente demuestra fallas de los gobiernos en reconocer la demanda existente por trabajadores migrantes en ese mercado de trabajo, así como fallas en la protección de sus condiciones de trabajo y salarios.

Los migrantes indocumentados frecuentemente encuentran un empleo u ocupación en cuestión de días después de su llegada a los países de destino, pero a menudo pagan tarifas excesivas a reclutadores para poder obtener ese trabajo, sufren abusos durante el trayecto y al ingresar reciben salarios bajos, lo que representa un costo grande para ellos y menos oportunidades de poder contribuir tanto al desarrollo de los países de origen como de destino y al de sus familias.<sup>29</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Chamie, Joseph, "Understanding Unauthorized Migration", *Global Issues*, noviembre de 2016, en: http://www.globalissues.org/news/2016/11/15/22643.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Moreno-Fontes Chammartin, Gloria, op. cit., p. 33.

Enfrentar la migración irregular requiere de sólidas medidas y acciones sustantivas. En todas ellas, como principio fundamental, debe prevalecer el respeto y cumplimiento cabal de los derechos humanos y laborales. El principio rector en todo momento debe ser la igualdad de trato al trabajador migrante, en los términos y condiciones que establece el derecho para los trabajadores nacionales del país receptor. Es decir, no se trata tan sólo de ofrecer mejores condiciones laborales a las que puede acceder el trabajador migrante en su país de origen, sino que goce de las mismas que los trabajadores nacionales del país receptor.

Todo trabajador migrante debe recibir las mismas condiciones y prerrogativas que la ley otorga a los trabajadores nacionales y debe tener igualdad de remuneración, prestaciones sociales, así como el pleno ejercicio de sus derechos, incluidos los sindicales. Como un punto de especial consideración, debe tenerse en cuenta que cuando la migración laboral se lleva a cabo fuera de los cursos legales, se acentúa la posibilidad de que los trabajadores migrantes estén expuestos a ser víctimas de explotación, violaciones y abusos. Los diversos riesgos y hechos se hacen más extremos y graves cuando se hacen presentes males como la trata de personas, el crimen organizado y el narcotráfico.

La migración laboral es un fenómeno de sustantiva importancia que no es exclusivo de uno o unos cuantos países, sino que se hace presente en diversas formas e implicaciones de manera globalizada. Este hecho obliga a construir respuestas con la participación comprometida y responsable de todo el sistema multilateral.<sup>30</sup> En este sentido, Guy Ryder señala que para enfrentar el reto de la migración hay un "elevado grado de fragmentación institucional", y advierte que

...los mecanismos fragmentados y, en cierta medida, atípicos que la comunidad internacional utiliza para abordar el tema de la mi-

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Al respecto, Guy Ryder observa esta situación, y sobre el caso de la OIT, formula planteamientos de gran importancia. Véase "Migración Equitativa. Un Programa de la OIT", *op. cit.*, capítulo 3.

gración se prestan a interpretaciones diversas... hay quienes ven en ellos el rechazo a que asuntos que están estrechamente vinculados con las prerrogativas de la soberanía nacional se consideren en el ámbito multilateral, mientras que otros estiman que reflejan una instrumentalización injustificada de la migración, percibida exclusivamente como motor del crecimiento económico.<sup>31</sup>

Las acciones y medidas multilaterales no son excluyentes de la negociación y celebración de acuerdos regionales o bilaterales entre los países. En esta tarea se deben establecer nuevas fórmulas y métodos que rompan con paradigmas obsoletos e ineficientes que permitan una migración laboral legal, ordenada, equitativa, transparente, con rendición de cuentas y con pleno respeto a los derechos laborales y humanos a lo largo de todo su tránsito migratorio, desde su punto de partida hasta su destino final, así como a su respectivo regreso al país de origen.

Ante las condiciones que padece un gran número de trabajadores migrantes, se hace fundamental promover la justicia social del migrante laboral. Ello constituye uno de los retos más grandes. En todo caso, se debe terminar con las condiciones de injusticia, ilegalidad, inequidad y violación de derechos que sufren los trabajadores migrantes. Se deben romper paradigmas para encontrar nuevas fórmulas y métodos que permitan conciliar las condiciones del acceso a los mercados laborales con las necesidades de trabajo migrante que requiera un país.

En este orden de ideas, pueden abordar cuestiones relativas al tiempo de permanencia, habitación y transportación. Un objetivo esencial para la construcción de soluciones es el desarrollo de programas de migración laboral donde estén incorporadas todas las partes involucradas.

Este ejercicio conlleva reflexiones y acciones. Al respecto, hay un punto de partida de gran relevancia y lo representa la Declaración surgida en la Asamblea General de las Naciones Unidas dentro del Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Inter-

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> *Ibidem*, numerales 90 y 96.

nacional y el Desarrollo, celebrada en octubre de 2013.<sup>32</sup> En esta Declaración se determinó:

- Trabajar en favor de un programa eficaz e inclusivo para la migración internacional, con un desarrollo y respeto a los derechos humanos, la mejora de las instituciones y su desempeño, así como fomentar la colaboración eficaz de todas las partes involucradas.
- Convocar a todos los órganos y organizaciones interesadas, a los miembros del Grupo Mundial sobre Migración, <sup>33</sup> así como al representante especial del secretario general, a efecto de estrechar la cooperación que brinde un enfoque más coherente, amplio y coordinado.
- Profundizar el diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil.
- Reconocer que la migración es un factor estratégico para el desarrollo sostenible en la elaboración de la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo después de 2015.

La posición de esta Declaración reconoce la sustantiva vinculación de la migración con el trabajo. Cualquier política pública, programa y acción en materia de migración laboral debe tener bien señalizado su rumbo para alcanzar los resultados deseados.

Al respecto, hay elementos fundamentales que marcan esa dirección: la migración debe ser legal, ordenada, transparente y con plena rendición de cuentas por todas las partes involucradas —ya sean públicas o privadas—, el respeto absoluto a los derechos de los trabajadores, la participación responsable y compro-

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> "Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo", *Globalización e interdependencia: migración internacional y desarrollo*, Nueva York, EUA, Asamblea General, Naciones Unidas, octubre de 2013, en: <a href="http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/68/L.5">http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/68/L.5</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Este Grupo fue creado en 2006 por recomendación de la Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales, misma que fue constituida por el secretario general de las Naciones Unidas. El Grupo es de carácter interinstitucional, que reúne a dieciséis entidades, catorce de ellas pertenecen al sistema de las Naciones Unidas, y, por otra parte, al Banco Mundial y la OIM.

metida de todas las instancias gubernamentales que inciden en el tema de migración laboral, tales como ministerios de Trabajo, de Relaciones Exteriores y del Interior de todos los países involucrados.

Todo ello permitirá la construcción de políticas públicas integradas y globales que se dirijan a programas y acciones gubernamentales eficaces; a la celebración de acuerdos bilaterales o regionales, según sea el caso, para asegurar el flujo migratorio de manera clara y precisa, y en todo momento con pleno apego al Estado de derecho; a la contratación de trabajadores de otros países por instancias públicas o privadas, con una supervisión institucional y permanente para impedir violaciones o abusos al trabajador, para brindarles la información y protección necesarias, así como a sancionar cualquier acto irregular o ilegal que lesione al trabajador migrante. Este quehacer puede ser realizado por instancias públicas con la participación de organizaciones civiles que trabajan en beneficio de los trabajadores y/o en defensa de los derechos humanos, ya sea de carácter nacional o internacional.

La migración laboral internacional en cualquier parte del mundo tiene como uno de sus elementos centrales al reclutamiento de trabajadores. Los trabajadores que están interesados en prestar sus servicios en otro país cuentan con dos mecanismos para conocer las ofertas laborales en el extranjero y llevar a cabo su respectiva contratación. Uno de ellos es a través de las agencias de reclutamiento o colocación privadas. El otro es por medio de los servicios nacionales de empleo.

Una agencia de reclutamiento o colocación privada puede constituirse por cualquier persona física o moral que presta servicios de reclutamiento y colocación de trabajadores de un país para que trabajen en otro, obteniendo por ello una retribución económica. En este orden de ideas, se requiere prestar especial atención a las agencias privadas de reclutamiento de trabajadores. La presencia de estas agencias se hizo notoria inicialmente en el mercado laboral asiático. De esta manera, se observa que en

2011 había aproximadamente 140 mil agencias de empleo privadas. De ellas, el 61% estaba en Asia y el Pacífico.<sup>34</sup>

Sobre el actuar de las agencias de reclutamiento, diversos estudiosos en la materia han evidenciado que en la operación de éstas se pueden generar condiciones violatorias de derechos laborales y humanos. Por ejemplo, Bimal Ghosh señala que

...el tráfico puede formar parte de una actividad comercial bien organizada de operadores a gran escala que poseen redes internacionales y prestan una amplia variedad de servicios, como el suministro de documentos de viaje (a menudo falsos), el transporte y asistencia para el cruce de la frontera, búsqueda de lugares seguros en tránsito y empleo (ilegal o clandestino) en su país de destino. Los elementos operativos del tráfico de personas antes de la llegada al país de destino, son la planificación y preparación para llevar a cabo la entrada ilegal, la identificación de los datos necesarios para fabricar documentos de viaje falsos o falsificarlos, el acopio de información oficial sobre la tramitación de las solicitudes de asilo para justificar datos falsos, la búsqueda de lugares donde esconder a los emigrantes antes de la llegada del transporte y durante el tránsito, y el camuflaje de vehículos y otros medios de transporte para evitar la detención... Gracias a sofisticados servicios de telecomunicación y a otros medios, los traficantes pueden mantenerse en contacto con sus redes, extendidas por el mundo entero, y disponer de enormes recursos financieros y de gran capacidad operativa.<sup>35</sup>

El abuso y la violación de derechos laborales y humanos de los trabajadores migrantes también han sido apuntados en diver-

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Un estudio sobre la contratación de trabajadores migrantes en Bangladesh y en Sri Lanka puede verse en Siddiqui, T., "Protection of Bangladesh Migrants through Good Governance" (p. 74), y Ruhunage, L. K., "Institutional Monitoring of Migrant Recruitment in Sri Lanka" (p. 56), ambos en Kuptsch, C., Merchants of Labour, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Ghosh, Bimal, Huddled Masses and Uncertain Shores, Insights into Irregular Migration, OIM-Martinus Nijhoff Publishers, 1998, pp. 23-25.

sos foros y por diversas personas. Como ejemplo está el señalamiento de William Lacy Swing, director general de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), quien a través de un comunicado oficial a principios de 2014 expuso que "la OIM y la Organización Internacional de Empleadores (OIE) han acordado aunar esfuerzos para promover la contratación ética de trabajadores migrantes por parte de empresas de contratación".

Asimismo, añade que:

...los trabajadores migrantes suelen llegar a los países de destino muy endeudados al haber pagado sumas desorbitadas a intermediarios sin escrúpulos para asegurar los trabajos en el extranjero. En un momento en el que se registra la mayor cifra de migrantes laborales, aumenta el peligro de explotación y abusos. Estos peligros se han destacado en informes recientes sobre las condiciones laborales de los trabajadores migrantes.

Otras de sus palabras no dejan lugar a dudas sobre la situación que guardan los trabajadores migrantes frente a las agencias contratantes: "La situación actual es muy injusta para los trabajadores migrantes. Las desorbitadas tasas de contratación los hacen vulnerables a abusos y a la trata y debemos cambiar eso".<sup>36</sup>

De acuerdo con la académica Jennifer Gordon, los reclutadores laborales globales (o agencias de reclutamiento internacional) "...operan en un mundo que es mitad luz y mitad sombra...".<sup>37</sup> Una vez que un empleador decide contratar trabajadores extranjeros, los reclutadores (o agencias de colocación privadas) ofrecen servicios útiles tanto para los trabajadores como para los empleadores. Estos servicios incluyen el procesamiento de visas o documentos necesarios para laborar en el extranjero, la vinculación

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> "La OIM y la OIE aúnan esfuerzos para luchar contra las prácticas de contratación poco éticas de trabajadores migrantes", comunicado de prensa, Ginebra, OIM, enero de 2014, en: https://www.iom.int/es/news/la-oim-y-la-oie-aunan-esfuerzos-para-luchar-contra-las-practicas-de-contratacion-poco-eticas-de.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Esta sección se basa, en gran medida, en los trabajos de Jennifer Gordon, de la Universidad de Fordham en EUA.

entre el empleador y el trabajador, y la ayuda en el traslado de este último a su centro laboral. Dichas acciones de las agencias de colocación privadas se ven opacadas por las faltas e injusticias que permean en la industria del reclutamiento.

Con frecuencia, los reclutadores hacen cargos monetarios indebidos por los servicios que prestan; discriminan a los trabajadores en función de su género, raza, edad o su reserva a ceder a presiones sexuales o de otra índole, sobre todo cuando el reclutador es un trabajador designado; retienen documentos para presionar pagos; hacen falsas promesas sobre el trabajo que ofrecen, a fin de elevar los costos por sus servicios; endeudan a los trabajadores a tasas usureras, o cobran tarifas indebidas por servicios que ellos no deberían prestar, entre otras arbitrariedades.

Tal comportamiento representa todo un modelo de negocio en una industria que afecta de manera negativa las condiciones de trabajo de los migrantes. Además de estos problemas vinculados con el reclutamiento, hay agencias reclutadoras que ofrecen trabajos inexistentes y otros que se alían con el crimen organizado para extorsionar, secuestrar y obligar a los migrantes al trabajo forzado.

En algunos casos, una vez que los migrantes han arribado a su lugar de destino, los reclutadores establecen contacto con los empleadores para vigilar posibles protestas de los trabajadores por las condiciones de trabajo. Estos reclutadores pueden ejercer violencia contra las familias de los trabajadores en el país de origen o amenazar con apropiarse del colateral de un préstamo si los trabajadores insisten en su actitud "quejosa". En caso de una contratación ilegal, empleadores y reclutadores pueden incluso denunciar a los trabajadores con las autoridades migratorias para que éstos sean deportados si no aceptan las condiciones de vida y de trabajo que les ofrece el empleador.

En estas circunstancias, este reclutamiento repercute en la actitud del trabajador frente a sus labores, su empleador y frente a los abusos que éste pueda cometer. Un trabajador endeudado o sin documentación legal para trabajar acepta condiciones de

trabajo violatorias de sus derechos, con la finalidad de mantener el ingreso que le permita pagar el préstamo, o a efecto de que le sean devueltos sus documentos de identificación personal u otras pertenencias.

Cabe mencionar que muchos aspectos del proceso de reclutamiento son difíciles de regular. Por ejemplo, si bien los gobiernos prohíben el cobro de tarifas o de cuotas a los trabajadores y piden a las agencias de colocación obtener licencias, la falta de capacidad inspectiva y de voluntad operativa fomenta actos de corrupción, lo que dificulta el cumplimiento de las regulaciones. Para los casos en los que la labor de reclutamiento es realizada por agentes individuales, la tarea reguladora se torna más compleja, lo que repercute en arbitrariedades permanentes hacia los trabajadores.

Un mecanismo que en otras latitudes ha probado ser útil es la coordinación entre los países de origen y de destino de los trabajadores migrantes. En algunos casos, los gobiernos de los países a donde llegan los trabajadores migrantes logran convencer a los empleadores de que sólo acudan con los reclutadores aprobados por el gobierno del país de origen, lo que disminuye sustancialmente los abusos en el reclutamiento.

En otros casos, los países de origen han implementado campañas informativas dirigidas a los trabajadores con el objetivo de que éstos no establezcan contacto con cualquier reclutador, sino que recurran a aquellos autorizados por su gobierno. Es claro, por tanto, que además de una buena regulación, las mejoras en la labor de reclutamiento y/o colocación de trabajadores migrantes requieren de acciones complementarias y coordinadas que reduzcan los abusos cometidos.

Respecto de la regulación de esas agencias privadas, la OIT presentó en 2015 la *Fair Recruitment Initiative*. En esta iniciativa se señala que las agencias reclutadoras de trabajadores, ya sean públicas o privadas, si están debidamente reguladas, juegan una importante función en la operación eficiente y equitativa de los mercados laborales al concatenar la disponibilidad de empleos

con la mano de obra calificada requerida. Sin embargo, también hace un señalamiento sobre la violación a los derechos laborales y humanos por parte de estas agencias, con las siguientes palabras:

...concerns have been raised about the growing role of unscrupulous employment agencies, informal labour intermediaries and other operators acting outside the legal and regulatory framework that prey especially on low-skilled workers. Reported abuses involve one or more of the following: deception about the nature and conditions of work; retention of passports; illegal wage deductions; debt bondage linked to repayment of recruitment fees; threats if workers want to leave their employers, coupled with fears of subsequent expulsion from a country. A combination of these abuses can amount to human trafficking and forced labour. Despite the existence of international labour standards relating to recruitment, national laws and their enforcement often fall short of protecting the rights of workers, and migrant workers in particular.<sup>38</sup>

Las principales metas de esta iniciativa son: enriquecer el conocimiento sobre las prácticas de contratación a nivel nacional e internacional; fortalecer las leyes, políticas y mecanismos de control del cumplimiento conforme al Convenio 181 de la OIT; promover normas y prácticas empresariales equitativas; promover el diálogo social, así como fomentar las alianzas de cooperación.

Gloria Moreno, por su parte, indica que en la práctica actual "existe una alta desreglamentación de las agencias privadas de reclutamiento" en la región latinoamericana y del Caribe.<sup>39</sup> Al respecto, lo que debe subrayarse es que a la par de que los gobiernos garanticen la seguridad de los trabajadores migrantes, también deben ejercer una supervisión y control sobre la opera-

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Esta iniciativa puede consultarse en: http://www.ilo.org/global/topics/fair-recruitment/lang--en/index.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Moreno-Fontes Chammartin, Gloria, op. cit., p. 35.

ción de las agencias particulares que realizan este servicio, guiados por reglas claras y precisas.

Todo lo anterior lleva a entender que para impedir que las agencias reclutadoras y los empleadores que las utilizan sean fuentes generadoras de violaciones a los derechos laborales y humanos de los trabajadores migrantes, debe tenerse en especial consideración a la propia contratación del trabajador. La OIT ha logrado sustantivos avances en este campo.

Al respecto, reconociendo la solidez e importancia del trabajo de este organismo internacional tripartito, desde 2012 México ha estado comprometido e involucrado con su quehacer y trabajando en estrecha colaboración y coordinación. Como ejemplo de ello, en el tema que nos ocupa, puede hacerse referencia a los trabajos desarrollados en el seno de la OIT, dirigidos a la construcción y adopción de los principios y las directrices que integraron la *Iniciativa para la equidad en la contratación* formulada por la Organización, donde la contratación justa de los trabajadores migratorios fue uno de los puntos fundamentales.<sup>40</sup>

La reunión tuvo lugar en Ginebra del 5 al 7 de septiembre de 2016. Los países invitados al grupo de expertos de gobierno fueron México, EUA, Australia, Suiza, Emiratos Árabes Unidos, Zambia, Polonia y Marruecos. Los ocho expertos del grupo de empleadores estuvieron representados por Paul MacKay, de Nueva Zelanda, mientras que los ocho expertos del grupo de trabajadores estuvieron representados por Shannon Lederer, de EUA.

La secretaria general de la reunión fue la directora del Departamento de Igualdad y Condiciones de Trabajo de la OIT, Manuela Tomei. La invitación a México a esta reunión revela la importancia que se le otorga al país en el concierto internacional por su conocimiento, experiencia y planteamiento de propuestas de solución y avances en el ámbito de la migración laboral,

 $<sup>^{40}\,</sup>$  Véase "Migración Equitativa. Un Programa de la OIT", op. cit., párrafos 121-125.

alcanzados bajo la administración del gobierno del presidente Enrique Peña Nieto.

El fondo de las discusiones en la reunión tripartita de expertos fue un documento que la propia OIT elaboró con base en normatividades internacionales al respecto. Por ejemplo, el convenio 181 sobre las Agencias de Empleo Privadas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los tratados fundamentales de la ONU sobre derechos humanos, la Declaración de la OIT Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, así como los convenios 97 y 143 sobre Trabajadores Migrantes, entre otros. Aunque los principios y directrices que se discutieron en la reunión no tenían la intención de llegar a ser vinculantes, sino sólo recomendaciones, el hecho es que representaron líneas de acción específicas para lograr eliminar o al menos reducir a nivel global las prácticas de contratación abusivas y fraudulentas. Las conclusiones de esta reunión darían lugar al documento que sería presentado al Consejo de la OIT, en su encuentro de 2017.

En el primer día de trabajo en Ginebra se organizó un encuentro con el Grupo de Representantes de los Países de América Latina y el Caribe ante las Naciones Unidas (GRULAC), con el objetivo de intercambiar opiniones con los representantes de México y EUA. En el marco de dicha reunión se abordó cómo los abusos en el reclutamiento conllevan a situaciones perjudiciales para los derechos laborales y humanos de los trabajadores migrantes, reconociendo que para la región es de gran relevancia que se mejoren las prácticas de reclutamiento de trabajadores migrantes.

Después de la reunión del GRULAC tuvo lugar la primera discusión a nivel de los representantes de los gobiernos sobre las propuestas que cada uno tenía para el documento que presentó la OIT. El objetivo de estos encuentros fue que los gobiernos llegaran a la reunión tripartita con posiciones comunes sobre los puntos que cada uno de los países presentaba al Grupo.

Por su parte, la STPS, a través de la Unidad de Asuntos Internacionales (UAI), propuso diversas cuestiones a ser discutidas por los participantes tripartitos:

- Los gobiernos deben comprometerse a llevar a cabo esfuerzos informativos y educacionales sobre los derechos de los trabajadores migrantes, tanto en el proceso de reclutamiento como durante la vigencia del contrato de trabajo.
- Los gobiernos deben asegurarse de contar con un registro de las agencias privadas de reclutamiento que trabajan en su territorio.
- Los gobiernos deben participar en esfuerzos de evaluación de los resultados de los procesos de reclutamiento que tienen lugar en su territorio o de aquellos que involucran a trabajadores nacionales, aun fuera de su territorio.
- Los gobiernos deben trabajar por el reconocimiento de las habilidades y calificaciones de los trabajadores migrantes que laboran en su territorio o de los nacionales que van al extranjero a trabajar. Esto para facilitar su inserción en el mercado de trabajo a través de agencias públicas y privadas de reclutamiento.
- Los empleadores deben hacerse responsables de los procesos de reclutamiento de sus trabajadores, ya sea de manera individual o en conjunto con los reclutadores que utilizan.

La protección de los trabajadores altamente vulnerables y las dificultades para la ejecución efectiva de las leyes —más allá de las fronteras nacionales— fue una preocupación constante de todos los participantes. Un punto álgido de la discusión fue la responsabilidad compartida de los empleadores respecto de los abusos de los reclutadores que ellos utilizan. Los empleadores argumentaron que es difícil, e incluso injusto, imputarles los abusos que escapan de su control. Sin embargo, se avanzó en el recono-

cimiento de que una contratación justa es deseable tanto para el trabajador como para el empleador, pues les permite establecer una relación laboral más armónica e igualitaria.

Otro punto relevante fue el del derecho de los trabajadores a la negociación colectiva en el proceso de reclutamiento. Los principios y directrices que la reunión buscó aprobar señalaban de manera específica la necesidad de eliminar las "listas negras" y los castigos a las personas que reportan abusos y fraudes en el proceso de reclutamiento.

De acuerdo con observaciones de los participantes, algunos de los obstáculos para garantizar la justicia y equidad en la contratación de los trabajadores son:

- Falta de orientaciones claras a nivel internacional.
- Lagunas en las legislaciones nacionales.
- Reducido o nulo conocimiento de sus derechos por parte de los trabajadores.
- Poca continuidad en la evolución de las relaciones de trabajo (por ejemplo, plataformas de autoempleo y automatización de los procesos productivos).
- Entornos con altos niveles de desempleo, subempleo e informalidad.
- Mala gobernanza de la migración laboral.
- Inadecuada o ineficaz vigilancia del cumplimiento de las leyes.
- Situaciones de crisis (por ejemplo, causadas por desastres naturales).
- Debilidad de las estructuras estatales (que propician altos niveles de corrupción), etcétera.

Todas las observaciones y planteamientos formulados por la STPS fueron tomados en cuenta en la redacción final de los Principios y las Directrices Relativos a la Contratación Equitativa.<sup>41</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Este documento, en su versión final, se encuentra disponible en la página web de la OIT.

Con el documento aprobado en la OIT, la STPS contó con más elementos para mejorar su regulación sobre las agencias privadas de reclutamiento, mismas que, bien manejadas, pueden proporcionar un servicio de gran valor para el mercado de trabajo nacional e internacional.

## CAPÍTULO SEGUNDO

# MIGRACIÓN LABORAL DE MEXICANOS HACIA EUA. CONTRATACIÓN DE AGENCIAS PRIVADAS

### I. Introducción

En el caso de la migración laboral de mexicanos a EUA, diversos estudiosos de la materia y miembros de organizaciones no gubernamentales han dado a conocer la existencia de abusos y violaciones a los derechos laborales y humanos de trabajadores reclutados por agencias privadas de contratación. Al respecto, los señalamientos de Paulina del Pilar Gutiérrez Ramírez son contundentes:

En los últimos años, la sistemática desprotección que experimentan los(as) trabajadores durante los procesos de selección, reclutamiento, introducción y contratación desde México para trabajar con visas H-2A y H-2B ha sido documentada por organizaciones promotoras y defensoras de los derechos de las(os) trabajadores migrantes mexicanos(as) en México y EUA con evidencias que ponen de manifiesto el ejercicio de diversas prácticas ilegales y abusos que afectan el ámbito familiar y patrimonial de los(as) trabajadores, además de delitos y violaciones a sus derechos humanos y laborales reconocidos en las legislaciones nacionales e internacionales.<sup>42</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Gutiérrez Ramírez, Paulina del Pilar, Estudio de evaluación del Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores y mecanismos de intercambio de información entre México y Estados Unidos sobre reclutamiento y la contratación de trabajadores(as) migrantes temporales mexicanos(as) bajo el esquema de visas H-2A y H-2B, México, PH Medios Gráficos, 2014, p. 5.

Asimismo, la profesora estadounidense Jennifer Gordon observa que:

Muchos trabajadores migrantes enfrentan serias violaciones a sus derechos humanos en el tiempo durante el cual son empleados en el extranjero. Uno de los factores determinantes para que se presente la explotación en el trabajo es la forma como se realiza el reclutamiento en sus lugares de origen.

Los altos cobros en el reclutamiento —que muchas veces exceden el salario anual de su lugar de origen— han significado para los trabajadores un fuerte endeudamiento que deben asumir para poder migrar. Una migrante que sabe que su trabajo en el exterior es la única forma de pagar préstamos onerosos, con seguridad se abstendrá de reclamar si no le pagan bien, si es hostigada sexualmente, o si su trabajo compromete su salud. En este sentido, el reclutamiento que no es adecuadamente regulado en el país de origen se convierte en la puerta de acceso a la explotación laboral en el país de destino.<sup>43</sup>

# II. EL RECLUTAMIENTO DE TRABAJADORES MEXICANOS PARA PRESTAR SERVICIOS EN EUA

En el caso de México, la migración de connacionales hacia EUA se remonta a muchos años atrás, durante los cuales se aplicaron medidas o programas diversos.<sup>44</sup> En todos los casos las condiciones laborales fueron a favor del empleador. Sin embargo, en el Programa Bracero (1942-1964) se encuentran algunos avances en favor del trabajador migrante temporal para actividades agrícolas. En

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Gordon, Jennifer, "Prefacio", en Axelrod, Lily y Pacheco Ceballos, Micaela, Fortalecimiento de las protecciones a las trabajadoras migrantes: implementación de un programa de registros y licencias de acuerdo con el nuevo Reglamento de Agencias de Colocación, México, ProDESC, 2014, p. 1.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Para una descripción histórica al respecto véase Durán, Jorge, "El Programa Bracero (1942-1964). Un balance crítico", *Migración y Desarrollo*, Zacatecas, México, núm. 7, 2007.

ese Programa se contemplaron medidas de protección laboral y salarial, así como la celebración de un contrato por escrito donde se incluían obligaciones del empleador, como la de cubrir los gastos de repatriación.

Entonces, México adquirió el compromiso de crear bolsas de trabajo y agencias de colocación como medida de apoyo a los trabajadores. Con base en ello se adoptó el primer Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores de 1934, que estuvo vigente hasta 1982. En adición a este Reglamento, la vigilancia de agencias de colocación por parte del gobierno de México quedó plasmada como una obligación a través de la ratificación del Convenio 34 de la OIT en 1938.

En términos generales, las medidas previstas en favor del trabajador en el Programa Bracero no fueron cabalmente cumplidas y en diversas formas sólo sirvieron para esconder formalmente los abusos y violaciones sobre los trabajadores. Todo ello abrió un sistema de corrupción en el otorgamiento de contratos de trabajo que permitía a los empleadores obtener mano de obra indocumentada para evitar seguir administrativamente el proceso previsto. 45 Esta situación llevó a la terminación de dicho Programa.

En este contexto, México avanzó en su marco normativo en beneficio de los trabajadores migrantes temporales. De esta forma, se incorporaron previsiones en el artículo 28 de la Ley Federal del Trabajo (LFT). En 1982 se adoptó un Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores que posteriormente sería sustituido por la adopción de un nuevo Reglamento en la

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Jardón Hernández, Elizabeth, "Migración internacional, vulnerabilidad y procesos de organización socioeconómica en comunidades de origen en el Estado de México", en Anguiano, María Eugenia (coord.), Migraciones laborales, crisis internacional y vulnerabilidad social: perspectivas comparadas, México, El Colegio de la Frontera Norte (EL COLEF), 2013, p. 205. Para un estudio amplio sobre el Programa Bracero véase Massey, Douglas S. et al., "Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos. Las consecuencias de la guerra anti inmigrante", Papeles de Población, México, vol. 15, núm. 61, julio-septiembre de 2009, pp. 101-128.

materia, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) en marzo de 2006, cuyas diversas disposiciones fueron reformadas, adicionadas y derogadas por un decreto de mayo de 2014.

Por lo que toca al referido artículo 28 de la LFT, en él se señaló que la celebración de un contrato era obligatoria y en el mismo se debía establecer la responsabilidad del patrón respecto de los gastos de transporte, repatriación y alimentación del trabajador y su familia; que los salarios debían ser recibidos íntegramente sin descuento alguno; que los derechos y prestaciones de seguridad social debían otorgarse en igualdad de trato; que se gozaría del derecho a indemnización por riesgos de trabajo; que se tendría vivienda decorosa e higiénica, etcétera.

Artículo 28. En la prestación de los servicios de trabajadores mexicanos fuera de la República, contratados en territorio nacional y cuyo contrato de trabajo se rija por esta Ley, se observará lo siguiente:

- I. Las condiciones de trabajo se harán constar por escrito y contendrán además de las estipulaciones del artículo 25 de esta Ley, las siguientes:
- a) Indicar que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;
- b) Las condiciones de vivienda decorosa e higiénica que disfrutará el trabajador...;
- c) La forma y condiciones en las que se le otorgará al trabajador y de su familia, en su caso, la atención médica correspondiente; y
- d) Los mecanismos para informar al trabajador acerca de las autoridades consulares y diplomáticas mexicanas a las que podrá acudir en el extranjero... cuando el trabajador considere que sus derechos han sido menoscabados, a fin de ejercer la acción legal conducente;
- II. El patrón señalará en el contrato de trabajo domicilio dentro de la República para todos los efectos legales;
- III. El contrato de trabajo será sometido a la aprobación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje...

IV. El trabajador y el patrón deberán anexar al contrato de trabajo la visa o permiso de trabajo emitido por las autoridades consulares o migratorias del país donde deban prestarse los servicios;

V. Una vez que el patrón compruebe ante la Junta que ha cumplido las obligaciones contraídas, se ordenará la cancelación de la fianza o la devolución del depósito que ésta hubiere determinado.

Por lo que se refiere al Reglamento, éste acotaba la operación de las agencias reclutadoras y prohibía la participación de aquéllas con fines de lucro para intervenir entre los trabajadores mexicanos y los empleadores extranjeros, así como la realización de cualquier reclutamiento en lugares distintos al domicilio establecido.

La migración laboral temporal de mexicanos a los sistemas de trabajo de EUA se reinicia formalmente en 1988 mediante la aplicación de las visas H-2. Las visas H-2 para trabajadores no inmigrantes comenzaron a emitirse por EUA a partir de 1952, cuando la *Immigration and Nationality Act* (INA) autorizó el programa de trabajo temporal H-2 para hacer frente a la escasez de mano de obra en la economía de la posguerra. En 1986, a través de la *Immigration Reform and Control Act* (IRCA), el visado H-2 se dividió en dos esquemas: *a)* el H-2A para trabajadores del sector agrícola, <sup>46</sup> y *b)* el H-2B para trabajadores en sectores de servicios no profesionales distintos al agrícola. <sup>47</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Tradicionalmente, el sector agrícola estadounidense ha recurrido a la mano de obra extranjera para desarrollar labores de siembra, cultivo y cosecha de productos como tabaco, lechuga, naranja, algodón y cebolla, entre otros. Por otra parte, debe señalarse que los estados que contratan más trabajadores con visado H2-A son Florida, Carolina del Norte, Georgia, Washington, California, Louisiana, Kentucky, Nueva York, Arizona y Carolina del Sur.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Entre estos sectores destacan: jardinería, bosques, ferias y carnavales, trabajo doméstico, construcción, restaurantes y hoteles. Por otro lado, cabe señalar que los estados que contratan más trabajadores con visado H-2B son Texas, Florida, Colorado, Louisiana, Virginia, Nueva York, Pennsylvania, Massachusetts, Maryland y Carolina del Norte, según información de la Oficina de Certificación Laboral Extranjera de EUA.

Los trabajadores temporales que ingresan a territorio estadounidense con una visa H-2 provienen de una larga lista de países. Sin embargo, la mayoría de ellos han sido nacionales de México, de forma tal que en el periodo 2009-2013, el 94% del total de visas H-2A emitidas, y el 71% de todas las visas H-2B, fueron asignadas a mexicanos. Cabe destacar que el 96% de las visas H-2A y el 85% de las visas H-2B se han otorgado a trabajadores de sexo masculino. Por otra parte, se observa también que los empleadores estadounidenses que solicitan trabajadores extranjeros temporales en el programa de visas H-2, los reclutan principalmente de manera indirecta, es decir, a través de un reclutador individual o de una agencia contratista o reclutadora.<sup>48</sup>

Para el otorgamiento de las visas H-2, el gobierno de EUA no impone ningún requerimiento de nivel educativo. En la expedición de visas H2-A no hay una cuota límite para su emisión, y para las H2-B se establece que el número máximo de trabajadores que pueden ingresar a EUA en un año fiscal<sup>49</sup> es de 66 mil (33 mil en la primera mitad del año fiscal y 33 mil en la segunda).<sup>50</sup>

El programa de visas H-2 permite a empleadores estadounidenses o a agentes de ese país que cumplen con ciertos requerimientos, poder contratar trabajadores extranjeros temporales. Para ello, el empleador interesado debe presentar debidamente la forma I-129 que emite la Oficina de Ciudadanía e Inmigración de EUA, perteneciente al Departamento de Seguridad Interna.

A su vez, el empleador interesado en contratar a un trabajador en el esquema de visas H-2A debe demostrar que el trabajo ofrecido es de naturaleza temporal; que no hay trabajadores esta-

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> De acuerdo con la Oficina de Contabilidad del Gobierno de EUA, el 44% de los empleadores que contrataron trabajadores H-2 en 2013 declaró en su petición al Departamento de Trabajo de EUA que planeaba reclutar trabajadores de manera indirecta.

 $<sup>^{49}</sup>$  El año fiscal en EUA va del 10. de octubre al 30 de septiembre. La primera mitad corre del 10. de octubre al 31 de marzo, y la segunda mitad del 10. de abril al 30 de septiembre.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> A partir del 18 de diciembre de 2015, los trabajadores con visado H2-B que retornan a un puesto de trabajo están fuera de esta limitación.

dounidenses dispuestos, calificados o capaces de llenar la vacante; que la contratación de trabajadores H-2A no afecta negativamente los salarios y las condiciones de trabajo de los trabajadores estadounidenses que se emplean en ocupaciones similares, entre otras cuestiones.

Por su parte, el empleador interesado en contratar a un trabajador en el esquema de visas H-2B debe evidenciar que no hay suficientes trabajadores estadounidenses que sean capaces y estén dispuestos a realizar los trabajos temporales de que se trata; que la entrada de los trabajadores extranjeros temporales de servicios no afectará negativamente ni el salario ni las condiciones de trabajo de los trabajadores similares empleados en el país, y que la labor que se desarrollará es de naturaleza temporal (demanda estacional, demanda intermitente y picos de demanda). En todo caso, los empleadores interesados en contratar trabajadores extranjeros temporales bajo el esquema de visas H2-A y H2-B deben obtener un certificado de trabajo temporal validado por el Departamento de Trabajo de EUA.<sup>51</sup>

Tanto en los trabajos correspondientes a la visa H-2A como en aquellos vinculados con la visa H2-B, los contratistas realizan actividades que inciden profundamente en el ámbito de los derechos laborales y humanos de los trabajadores migrantes: ellos reclutan y contratan a trabajadores migrantes; contratan o subcontratan agencias de reclutamiento o colocación de trabajadores migrantes; acuerdan con el empleador los servicios de reclutamiento y contratación de trabajadores migrantes, y asumen la responsabilidad en conflictos de trabajo.

Al respecto, se observa que un espacio donde están dadas las condiciones para incurrir en la violación de derechos humanos

<sup>51</sup> La legislación competente prevé que ese certificado sólo sea solicitado por un empleador. Sin embargo, por lo que corresponde al esquema de visas H-2A, también hay excepciones que permiten solicitarlo a otros participantes en el proceso de empleo de trabajadores temporales (los cuales son referidos en la legislación americana como farm labor contractors), siempre y cuando reúnan los requisitos para ser considerados empleadores.

y laborales es justamente el de las agencias de reclutamiento o colocación, toda vez que éstas son las que llevan a cabo las tareas de reclutamiento, selección, colocación, contratación e introducción del trabajador en otro país.

A pesar de que están prohibidos los cobros por reclutamiento en ambos países, diversas agencias los practican ampliamente. Estos cobros ocurren a efecto de asegurarle al trabajador que "será incorporado en las listas de reclutamiento, así como en las listas de selección final". Los cobros también se exigen para el trámite de visa, el otorgamiento de la misma, el transporte, la alimentación y el hospedaje del trabajador migrante. No es de sorprender que estos cobros indebidos obliguen al trabajador a endeudarse, por lo que deben tener y mantener un trabajo para pagar sus adeudos. Así, se obligan a aceptar condiciones de trabajo, prestaciones o salarios por debajo de lo convenido originalmente, y menores a los que reciben otros trabajadores del país donde se encuentran como migrantes.

Lo anterior en todo caso se denomina explotación laboral y, en situaciones extremas, esclavitud. Todo ello se da, en gran medida, como resultado de un pobre monitoreo y fiscalización sobre el trabajo que realizan las agencias de colocación o reclutamiento, lo cual conlleva a otras condiciones laborales indebidas e ilegales, así como a prácticas de igual naturaleza que lesionan los derechos del trabajador: vivienda insalubre o inadecuada; actos de discriminación en su entorno laboral; disminuciones salariales; acoso y abuso sexual; control de trabajadores mediante la amenaza de despido, deportación o inscripción en "listas negras" para no poder ser recontratados; pagos no hechos por trabajo en horas extra, entre otros. Sin duda alguna, donde se acentúa la violación de los derechos laborales y humanos es en el ámbito de la trata de personas.

En el contexto de la aplicación de las visas H-2A y H-2B, ante los problemas que representaba el Reglamento de 1982, y a efecto de actualizar y corregir normas que lo integraron, el Poder Ejecutivo expidió un nuevo Reglamento en 2006. Una vez

más los resultados no fueron los esperados, y en la opinión de Gutiérrez Ramírez este Reglamento "...tampoco contó con la capacidad normativa necesaria para garantizar el respeto y protección de los derechos de los(as) trabajadores migrantes temporales mexicanos y poder prevenir los abusos que, hasta la fecha, continúan cometiéndose".<sup>52</sup>

La STPS, a efecto de corregir diversas condiciones que desprotegían a los trabajadores migrantes, promovió, durante la administración del presidente Enrique Peña Nieto, reformas normativas dirigidas a impedir violaciones a los derechos humanos y laborales de los trabajadores, enfocadas a regular la operación de las agencias de reclutamiento.<sup>53</sup>

De esta manera, el 21 de mayo de 2014 el titular del Poder Ejecutivo expidió un decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del Reglamento entonces vigente. Cabe destacar que la normatividad del nuevo Reglamento de 2014 se deriva y responde, asimismo, a las reformas a la LFT de 2012 y también a los mandatos derivados de convenios internacionales celebrados por México, particularmente con la OIT. Por ello, antes de exponer las características y avances en defensa de los

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Gutiérrez Ramírez, Paulina del Pilar, op. cit., p. 13.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> Desde los trabajos del equipo de transición en materia laboral, encabezados por Alfonso Navarrete en representación del entonces presidente electo, Enrique Peña Nieto, se tomó en cuenta una queja que las organizaciones no gubernamentales (ONGs) presentaron a ese equipo de transición en octubre de 2012, por medio de la cual se hacía la denuncia de maltrato a trabajadores mexicanos con visas H-2B en el estado de Louisiana, EUA, y en la que estaba involucrada una empresa que formaba parte de la cadena de suministro de Wal-Mart. El 10. de octubre de 2012, en una conferencia de prensa, trabajadores mexicanos que laboraban de manera legal en dicho estado informaron que eran sometidos a jornadas de trabajo extenuantes y con un pago menor al salario mínimo vigente. Además, aseguraron que eran encerrados por sus empleadores y que estaban amenazados por ellos en caso de que presentaran quejas. Aunque los trabajadores de Louisiana no abordaron el tema de los abusos en el reclutamiento, las ONGs señalaron claramente que los abusos a los trabajadores no solamente se experimentan en el país de destino, sino que inician en el país de origen desde el proceso de reclutamiento.

derechos del trabajador del Reglamento de 2014, resulta necesario, por una parte, hacer referencia a los preceptos más importantes sobre trabajadores mexicanos migrantes temporales en el orden jurídico nacional y, muy en particular, a los establecidos en las reformas laborales de 2012; por otra parte, se requiere aludir a las principales normas contenidas en instrumentos internacionales ratificados por México, tomando en cuenta las tendencias mundiales.

# III. EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL

El gobierno federal, a través de la STPS, inició diversas acciones internacionales a efecto de construir nuevas fórmulas y métodos para enfrentar problemáticas de derechos laborales y humanos en el ámbito de la migración de trabajadores mexicanos hacia EUA, así como de abusos y violaciones a trabajadores migrantes en México, particularmente provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador.

El gobierno de cada país establece el marco jurídico aplicable a los trabajadores migrantes. Algunos celebran acuerdos bilaterales y otros han adoptado acuerdos regionales o multilaterales: en la OCDE, en 2004, se registró la existencia de 176 acuerdos entre sus países miembros.<sup>54</sup> De conformidad con la OIT, "en los procesos de integración regional y subregional registrados en todo el mundo, las cuestiones relativas a la migración se están abordando en formas y grados diferentes".<sup>55</sup>

# La OIT señala que

En el enfoque global de la política en materia de migración, los procesos regionales y subregionales cobran especial relevancia, al poner de manifiesto la disposición de los gobiernos a facilitar

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads, París, OCDE, diciembre de 2004, p. 12.

<sup>55 &</sup>quot;Migración Equitativa. Un Programa de la OIT", op. cit.

la migración de trabajadores dentro de circuitos definidos, por ejemplo, mediante exenciones de visados, reconocimiento común de las calificaciones, y la portabilidad de los derechos de seguridad social. Lo anterior, como elemento acreditado e inherente de las ventajas de una mayor integración económica, incluso en un momento en el que las posturas de la política mundial con respecto a la migración interregional y subregionales parecen tener también mejores perspectivas que los multilaterales en otros ámbitos y no sólo la formulación de políticas.<sup>56</sup>

# 1. La Constitución Política y la Ley Federal del Trabajo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción XXV del apartado A de su artículo 123, establece que "el servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo, o por cualquier otra institución oficial o particular". Asimismo, la fracción XXVI señala que

...todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.

Aunque la Constitución no habla específicamente de las agencias privadas de colocación que reclutan trabajadores nacionales para laborar en el extranjero, da pautas para su funcionamiento, en el sentido de que no pueden cobrar al trabajador y deben asegurar que el empleador contratante se haga cargo de los gastos de repatriación de los trabajadores en caso necesario.

Por otra parte, la LFT establece en su artículo 12 que un intermediario es la persona que contrata o interviene en la con-

<sup>56</sup> Idem.

tratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón. Este artículo no distingue entre los intermediarios que contratan trabajadores para laborar en territorio nacional y los que contratan trabajadores para laborar en el extranjero. El artículo 13, por su parte, señala que "no serán considerados intermediarios, sino patrones, las empresas establecidas que contraten trabajos para ejecutarlos con elementos propios suficientes para cumplir las obligaciones que deriven de las relaciones con sus trabajadores". Asimismo, establece que cuando los intermediarios no sean los patrones, los primeros serán solidariamente responsables con los beneficiarios directos de las obras o servicios, es decir, con los patrones, por las obligaciones contraídas con los trabajadores.

Adicionalmente, la LFT indica en su artículo 14 que las personas que utilicen intermediarios para la contratación de trabajadores serán responsables de las obligaciones que deriven de esta Ley y de los servicios prestados. Es decir, la ley laboral mexicana contempla la responsabilidad compartida entre patrones e intermediarios. De acuerdo con este mismo artículo, los trabajadores deberán prestar sus servicios en las mismas condiciones de trabajo y gozar de los mismos derechos que correspondan a los trabajadores que ejecuten trabajos similares en la empresa o establecimiento. La LFT también reitera que los intermediarios no pueden recibir ninguna retribución o comisión con cargo a los salarios de los trabajadores.

# 2. Las reformas laborales de 2012

Las reformas a la LFT en 2012, correspondientes al trabajo de mexicanos en el extranjero, prevén tres casos distintos. En el primero se contempla la prestación de servicios de "trabajadores mexicanos fuera de la República, contratados en territorio nacional y cuyo contrato se rija por esta Ley", de acuerdo con su artículo 28. En el segundo se hace referencia a los "trabajadores mexicanos reclutados y seleccionados en México para un empleo concreto en el exterior de duración determinada, a través de me-

canismos acordados por el gobierno de México con un gobierno extranjero", según el artículo 28-A. En el tercero se incorporan los "trabajadores mexicanos reclutados y seleccionados en México para un empleo concreto en el exterior de duración determinada, que sean colocados por entidades privadas", según lo señala al artículo 28-B.

Por lo que toca al primer grupo, las reformas laborales de 2012 precisaron que el patrón debía señalar "en el contrato de trabajo" su domicilio en la República Mexicana. Asimismo, se dispuso que "en caso de que el patrón no cuente con un establecimiento permanente y domicilio fiscal o de representación comercial en territorio nacional, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) fijará el monto de una fianza o depósito para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas". También se estableció que tal contrato, junto "con las disposiciones" contenidas en el mismo, sería sometido a la JFCA, la cual lo "aprobará" si procede. De igual forma, se dispuso que "el trabajador y el patrón deberán anexar al contrato de trabajo la visa o permiso de trabajo emitido por las autoridades consulares o migratorias del país" en que prestará sus servicios.

Respecto al segundo grupo, se estableció que las condiciones de trabajo en el país receptor deben ser "dignas e iguales a las que se otorguen en aquel país". Asimismo, se establecen otras condiciones a favor de la protección de los derechos del trabajador, entre las que se encuentran las siguientes: *a)* la expedición de visa o permiso de trabajo da por entendido que la autoridad competente que la emita tiene conocimiento de que "se establecerá una relación laboral entre el trabajador y un patrón determinado"; *b)* en el contrato deben quedar incluidas "las condiciones para la repatriación, la vivienda, la seguridad social y otras prestaciones", y *c)* deberá brindar información al trabajador sobre "las autoridades consulares y diplomáticas mexicanas a las que podrá acudir en el extranjero y de las autoridades competentes del país a donde se prestarán los servicios" para que acuda en defensa de sus derechos.

En relación con el tercer grupo, se dispuso que "las agencias de colocación deberán estar debidamente autorizadas y registradas" y que deben verificar "la veracidad de las condiciones generales de trabajo que se ofrecen, así como las relativas a vivienda, seguridad social y repatriación", así como que los aspirantes hayan realizado los trámites para la expedición de visa o permiso de trabajo ante la autoridad competente del país receptor. También se prevé el establecimiento de medidas informativas para que el trabajador pueda acudir ante las autoridades para defender sus derechos. Por último, se establece que "en los casos en que los trabajadores hayan sido engañados sobre las condiciones de trabajo ofrecidas, las agencias serán responsables de los gastos de repatriación respectivos".

# 3. Instrumentos internacionales

En relación con las obligaciones de México contraídas a través de la celebración de tratados internacionales, se encuentran normas dirigidas a la protección de los derechos humanos y laborales. Entre ellas destacan las siguientes de la OIT: Convenio sobre las Agencias Retribuidas de Colocación (revisado), de 1949, núm. 96; Recomendación 188; Convenio sobre las Agencias Retribuidas de Colocación, de 1933, núm. 34; Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (revisado), de 1949, núm. 97, y Convenio sobre las Plantaciones, de 1958, núm. 110. Igualmente, el Marco Multilateral para las Migraciones Laborales de la OIT promueve la migración ordenada y equitativa.

En particular, dentro de dicho Marco se establecen como puntos a considerar en el proceso migratorio, los siguientes: hacer accesible su salida, transportación, viaje y llegada; ofrecer información y apoyo antes de su salida, en el trayecto y a su llegada en un idioma que entienda; información sobre sus derechos y obligaciones laborales en todo trámite o gestión judicial o administrativa; simplificar los trámites administrativos para su migración; reducir los costos involucrados en esa migración; impedir la

vulnerabilidad en que puedan encontrarse los trabajadores migrantes, incluidos los que estén en situación irregular; proteger a mujeres y niños.<sup>57</sup>

Por su parte, la ONU cuenta con la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptado por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1990. Esta Convención tiene como base los textos de los convenios 97 y 143 sobre los Trabajadores Migrantes. Ofrece un marco jurídico mínimo sobre las condiciones laborales de este tipo de trabajadores. Asimismo, busca implantar medidas para erradicar los movimientos migratorios ilegales, sancionando principalmente a los traficantes y la trata de personas, pero también a empleadores de migrantes en situación irregular. Las características generales de estos instrumentos internacionales se describen a continuación.<sup>58</sup>

# A. Convenio 96 de la OIT

El Convenio 96 de la OIT, que México ratificó en 1991, prevé la vigilancia estricta de las agencias de empleo privadas bajo un sistema de licencias anuales. En este Convenio se especifica que en aquellos países en los que se encuentre en vigor, se deberá garantizar el mantenimiento de un servicio gratuito de empleo.

En relación con las agencias de colocación de carácter privado, tal Convenio estipula que estas unidades deberán poseer una autorización de la autoridad competente y estar sujetas a la

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> OIT, "Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos. Adoptado por la Reunión Tripartita de Expertos sobre el Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales", *op. cit.* 

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Recomendación sobre los Trabajadores Migrantes (revisada), de 1949 (núm. 86); Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), de 1975 (núm. 143); Recomendación sobre los Trabajadores Migrantes, de 1975 (núm. 151), y Convenio sobre la Política del Empleo, de 1964 (núm. 122).

vigilancia de dicha autoridad; también señala que éstas no podrán percibir una retribución superior a la tarifa que haya sido sometida a la autoridad competente y aprobada por la misma, o que haya sido fijada por dicha autoridad, habida cuenta estrictamente de los gastos ocasionados. Es decir, las tarifas que las agencias de colocación privadas cobren, ya sea a trabajadores, a empleadores o a ambos, deberán estar reguladas por la autoridad nacional y en ningún caso podrán exceder los costos de operación de las agencias.

Con respecto a los trabajadores que se trasladan fuera del territorio nacional, el instrumento establece que las agencias privadas de colocación no podrán colocar o reclutar trabajadores en el extranjero si no es de conformidad con las condiciones fijadas por la legislación nacional vigente y sólo si la autoridad competente lo autoriza. En este sentido, el Convenio núm. 96 de la OIT reconoce amplio poder a la autoridad nacional para regular el funcionamiento de las agencias de reclutamiento que facilitan la migración laboral.

# B. Recomendación 188 de la OIT

Otra normatividad internacional que, aunque no es vinculante, sí establece lineamientos para regular las agencias privadas de colocación, es la Recomendación 188 de la OIT sobre las Agencias de Empleo Privadas. Ésta establece que la autoridad competente deberá reprimir las prácticas desleales en materia de publicidad y anuncios engañosos, incluidos aquellos para empleos inexistentes.

Con respecto a los trabajadores migrantes, la Recomendación estipula que las agencias privadas de colocación deberán informar a los trabajadores, de preferencia en su idioma, acerca de la índole del empleo ofrecido y las condiciones de empleo aplicables en el extranjero.<sup>59</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Otro convenio de la OIT que aborda el funcionamiento de las agencias

Asimismo, se señala que las "agencias retribuidas de colocación sin fines lucrativos" tienen que reunir diversos requisitos y cumplir con varias obligaciones, como son: contar con la autorización de la autoridad competente y estar sujetas a la vigilancia de dicha autoridad; no pueden recibir una retribución superior a la tarifa que haya sido sometida a la autoridad competente y aprobada por la misma, o que haya sido fijada por la autoridad; colocar o reclutar trabajadores en el extranjero de acuerdo con las condiciones fijadas por la legislación vigente y con la autorización de la autoridad competente (artículo 6o.). En todo caso, la autoridad debe cerciorarse de que las agencias realicen sus operaciones a título gratuito (artículo 7o.). En caso de incumplimiento a las disposiciones legales en esta materia, se prevén "sanciones penales apropiadas que comprenderán, si ello fuere necesario, incluso la cancelación de la licencia o de la autorización prevista en el Convenio" (artículo 80.).

Por lo que toca a las agencias de colocación retribuidas con fines lucrativos, se establece que están sujetas a la vigilancia de la autoridad competente; deben poseer una licencia anual, renovable a discreción de la autoridad, y sólo pueden recibir las retribuciones y los gastos que figuren en una tarifa que haya sido sometida a la autoridad y aprobada por la misma, o que haya sido fijada por dicha autoridad. En ningún caso pueden colocar o reclutar trabajadores en el extranjero sino de acuerdo con las condiciones fijadas por la legislación vigente, siempre que cuenten con autorización de la autoridad competente (artículos 90. y 10).

En relación con las agencias de colocación retribuidas sin fines lucrativos, se dispone que ellas deben poseer un permiso de la autoridad competente y estarán sujetas a la vigilancia de dicha autoridad; "no podrán percibir una retribución superior a la tarifa que haya sido sometida a la autoridad competente y aprobada

privadas de colocación es el núm. 181. Sin embargo, México no lo ha ratificado, aunque su legislación nacional es consistente con algunos puntos clave de este ordenamiento internacional.

por la misma o que haya sido fijada por dicha autoridad, habida cuenta estrictamente de los gastos ocasionados", y "no podrán colocar o reclutar trabajadores en el extranjero sino de acuerdo con las condiciones fijadas por la legislación vigente y si la autoridad competente lo autoriza" (artículo 11).

Adicionalmente, "la autoridad competente deberá tomar las medidas necesarias para cerciorarse de que las agencias de colocación no retribuidas efectúan sus operaciones a título gratuito" (artículo 12). "Se deberán establecer sanciones penales apropiadas que comprenderán, si fuera necesario, la cancelación de la licencia o de la autorización previstas en el Convenio, por cualquier infracción de las disposiciones de esta parte del Convenio o de la legislación que les dé efecto" (artículo 13).

# C. Convenio 34 de la OIT

Existen diversos instrumentos internacionales vinculados con las agencias de colocación. Con la ratificación de México del Convenio sobre las Agencias Retribuidas de Colocación, de 1933, núm. 34, de la OIT, se adquirieron obligaciones gubernamentales sobre las agencias retribuidas de colocación, toda vez que el Convenio señaló medidas de protección como el establecimiento de sanciones penales ante la violación al Convenio o a la legislación que las regulara.

Concretamente, el Convenio 34 hace referencia a las "agencias retribuidas de colocación". De acuerdo con dicho instrumento,

...la expresión agencia retribuida de colocación significa que están definidas como: (a) agencias de colocación con fines lucrativos, es decir, toda persona, sociedad, institución, oficina u otra organización que sirva de intermediario para procurar un empleo a un trabajador o un trabajador a un empleador, con objeto de obtener de uno u otro un beneficio material directo o indirecto. Esta definición no se aplica a los periódicos u otras publicaciones, a no

ser que tengan por objeto exclusivo o principal el de actuar como intermediarios entre empleadores y trabajadores; y (b) agencias de colocación sin fines lucrativos, es decir, los servicios de colocación de las sociedades, instituciones, agencias u otras organizaciones que sin buscar un beneficio material, perciban del empleador o del trabajador, por dichos servicios, un derecho de entrada, una cotización o una remuneración cualquiera (artículo 10.).

# Asimismo, se establece que

...[las] agencias retribuidas de colocación con fines lucrativos deberán suprimirse dentro de un plazo de tres años, a partir de la entrada en vigor, para cada miembro, del presente Convenio.

Durante el periodo que preceda a esta supresión:

- (a) no se establecerá ninguna nueva agencia retribuida de colocación con fines lucrativos; y
- (b) las agencias retribuidas de colocación con fines lucrativos estarán sujetas a la vigilancia de la autoridad competente y sólo podrán percibir los derechos y los gastos que figuren en una tarifa aprobada por dicha autoridad (artículo 20.).

La autoridad competente, en casos excepcionales, podrá conceder excepciones a las disposiciones del párrafo 1 del artículo 20. del presente Convenio, pero solamente previa consulta a las organizaciones interesadas de trabajadores y de empleadores.

Las excepciones autorizadas en virtud del presente artículo sólo podrán aplicarse a las agencias dedicadas a la colocación de las clases de trabajadores que designe expresamente la legislación nacional y que pertenezcan a profesiones en las que la colocación se efectúe en condiciones especiales que justifiquen la excepción.

En virtud del presente artículo, una vez expirado el plazo de tres años previsto en el artículo 20., no podrá autorizarse el establecimiento de nuevas agencias retribuidas de colocación.

Toda agencia retribuida de colocación a la que se conceda una excepción en virtud del presente artículo:

- (a) estará sujeta a la vigilancia de la autoridad competente;
- (b) deberá poseer una licencia anual, renovable a discreción de la autoridad competente, durante un periodo que no excederá de diez años;

- (c) sólo podrá percibir las retribuciones y los gastos que figuren en una tarifa aprobada por la autoridad competente; y
- (d) no podrá colocar o reclutar trabajadores en el extranjero, a menos que su licencia lo autorice y las operaciones se efectúen en virtud de un acuerdo entre los países interesados (artículo 3o.).

Respecto a las agencias retribuidas de colocación sin fines lucrativos, se establece que ellas deberán tener autorización de la autoridad competente y estarán sujetas a la vigilancia de dicha autoridad; asimismo, se indica que

...no podrán percibir una retribución superior a la tarifa fijada por la autoridad competente, habida cuenta estrictamente de los gastos ocasionados; y no podrán colocar o reclutar trabajadores en el extranjero, a menos que la autoridad competente lo autorice y las operaciones se efectúen en virtud de un acuerdo entre los países interesados (artículo 40.).

# De acuerdo con el artículo 50.,

...[las] agencias retribuidas de colocación, así como cualquier persona, sociedad, institución, oficina u otra organización privada que se dedique habitualmente a procurar colocaciones, incluso a título gratuito, estarán obligadas a presentar una declaración a la autoridad competente en la que indicarán si sus servicios de colocación son gratuitos o retribuidos.

# De igual forma, se señala que

...la legislación nacional establecerá sanciones penales apropiadas que comprenderán, si ello fuere necesario, incluso la cancelación de la licencia o de la autorización previstas en el Convenio para cualquier infracción de las disposiciones de los artículos precedentes o de la legislación que les dé efecto (artículo 6o.).

# D. Convenio 97 de la OIT

Este Convenio, que actualmente no ha sido ratificado por el gobierno de México, está integrado por doce artículos y tres anexos. En él se ha definido al "trabajador migrante" como "toda persona que emigra de un país a otro para ocupar un empleo que no habrá de ejercer por su propia cuenta, e incluye a cualquier persona normalmente admitida como trabajador migrante" (artículo 11).

Adicionalmente, el instrumento establece el compromiso de todo Estado miembro que sea parte de él, de poner a disposición de la OIT información sobre sus políticas y normas nacionales en materia de emigración e inmigración, así como de las disposiciones sobre el movimiento de trabajadores migrantes y sus condiciones de vida y trabajo. El intercambio de esa información contempla la participación de los respectivos servicios de empleo.

Entre las disposiciones de protección al trabajador migrante se prevé: la operación de un servicio gratuito de información y ayuda; impedir información que induzca al error; tener normas que faciliten la salida, el viaje y el recibimiento de los trabajadores migrantes; contar con servicios médicos apropiados; transferir las ganancias de su trabajo; la expulsión del trabajador admitido como permanente en caso de enfermedad o accidente que lo incapacite, etcétera. Como medida para garantizar al trabajador migrante documentado la igualdad de trato en ciertas materias, se prohibieron las desigualdades de trato entre los trabajadores migrantes y los nacionales, particularmente por lo que toca a condiciones de vida y de trabajo, seguridad social, impuestos del trabajo y acceso a la justicia.

En el Anexo I de dicho Convenio, integrado por ocho artículos, se hace referencia al reclutamiento, colocación y condiciones de trabajo de los trabajadores migrantes cuya contratación no se derive de acuerdos sobre migraciones colectivas celebrados bajo control gubernamental. El Anexo II, constituido por trece

artículos, versa sobre los trabajadores migrantes que hayan sido contratados a través de acuerdos sobre migraciones. El Anexo III, compuesto por dos artículos, contempla la importación de efectos personales, herramientas y equipo de los trabajadores migrantes.

# E. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

La Convención fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990.<sup>60</sup> Este instrumento surge

...teniendo en cuenta también los principios y normas establecidos en los instrumentos pertinentes elaborados en el marco de la OIT, en especial el Convenio relativo a los trabajadores migrantes (núm. 97), el Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (núm. 143), la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (núm. 86), la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (núm. 151), el Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio (núm. 29) y el Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso (núm. 105).

En este instrumento se define al "trabajador migratorio" como "toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional", y se establece que los "trabajadores migratorios y sus familiares podrán salir libremente de cualquier Estado, incluido su Estado de origen", y que este derecho "no estará sometido a restricción alguna, salvo cuando sea necesario para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades ajenos".

 $<sup>^{60}\,</sup>$  ONU, 1990. Véase el Decreto promulgatorio en el Diario Oficial de la Federación del 13 de agosto de 1999.

Respecto de los trabajadores migratorios y sus familiares, se estableció que su derecho a la vida "estará protegido por ley" y que ellos "tendrán derecho a regresar en cualquier momento a su Estado de origen y permanecer en él". Asimismo, se les protege frente a quedar sometidos a torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como a una esclavitud o servidumbre, trabajos forzosos u obligatorios.

De igual forma, se dispuso que los trabajadores migratorios y sus familiares "tendrán derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión", lo cual incluye "la libertad de profesar o de adoptar la religión o creencia de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de ritos, las prácticas y la enseñanza".

En ningún caso, salvo los previstos expresamente por la ley, ellos "serán sometidos a coacción alguna que limite su libertad de profesar y adoptar una religión o creencia de su elección". También se estableció que "el derecho de opinión de los trabajadores migratorios y sus familiares no será objeto de injerencia alguna". Quedó inscrito que todos ellos "tendrán derecho a la libertad de expresión", lo cual involucra "la libertad de recabar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin limitaciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro medio de su elección".

En este instrumento internacional también se dispuso que "ningún trabajador migratorio o familiar suyo será sometido a injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, familia, hogar, correspondencia u otras comunicaciones ni a ataques ilegales contra su honor y buen nombre", así como que ninguno de ellos "será privado arbitrariamente de sus bienes"; cuando ello tuviera que ocurrir conforme a las leyes, "tendrán derecho a una indemnización justa y apropiada". Igualmente se establecen otras protecciones, entre ellas: el derecho a la libertad y la seguridad personales; la protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de

funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones; el impedimento de ser sometidos, ni individual ni colectivamente, a detención o prisión arbitrarias, así como ser privados de su libertad, salvo por los motivos que la ley establezca.

Por otra parte, se estipula que

Los trabajadores migratorios y sus familiares que sean privados de su libertad por detención o prisión tendrán derecho a iniciar procedimientos ante un tribunal, a fin de que éste pueda decidir sin demora acerca de la legalidad de su detención y ordenar su libertad si la detención no fuere legal. En el ejercicio de este recurso, recibirán la asistencia, gratuita si fuese necesario, de un intérprete cuando no pudieren entender o hablar el idioma utilizado.

En este Convenio también se indica que "ningún trabajador migratorio o familiar suyo será encarcelado por el solo hecho de no cumplir una obligación contractual", o "privado de su autorización de residencia o permiso de trabajo, ni expulsado por el solo hecho de no cumplir una obligación emanada de un contrato de trabajo".

La expulsión no podrá ser colectiva, sino individual y previamente examinada; la correspondiente decisión debe ser comunicada en un idioma que pueda entender. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a recurrir a la protección y la asistencia de las autoridades consulares o diplomáticas de su Estado de origen. Asimismo, gozarán de un trato igual al que reciben los nacionales del Estado de empleo en su remuneración y condiciones de trabajo (horas extraordinarias, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad, salud, fin de la relación de empleo).

Las respuestas para hacer frente a las condiciones que generan violaciones a los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes, además de depender sustantivamente de un marco jurídico preciso que incorpora normas internacionales en sus mandatos, también dependen de otras dos importantes con-

diciones. Por una parte está la imperiosa necesidad de la correcta divulgación de información dirigida a cualquier persona interesada en trabajar temporalmente en EUA dentro del programa de visas H-2. Por otra parte se encuentra el trabajo binacional o regional de estrecha colaboración y coordinación entre las autoridades competentes. A continuación se presentan los esfuerzos y resultados de la STPS en estos dos ámbitos.

# 4. El Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores

Con base en lo anterior, por lo que corresponde al Reglamento de 2014, en un primer término se impusieron obligaciones a las agencias de colocación para impedir la discriminación; respetar la dignidad humana; emitir informes sobre su participación en el mercado laboral nacional; proporcionar, sin costo para el trabajador, los montos del transporte, alojamiento y alimentación para su traslado a distancias más allá de los 100 kilómetros de su residencia habitual, y exhibir en un lugar abierto y visible la respectiva autorización para reclutar trabajadores, así como señalar que tal servicio es gratuito para el trabajador (artículos 60. y 90., fracciones I, II, VI y VI bis).

Asimismo, se imponen como otras obligaciones a las agencias de colocación que participan en el proceso de reclutamiento y selección de trabajadores temporales mexicanos en el extranjero: la de constatar la seriedad y solvencia del empleador oferente; la veracidad de las condiciones laborales ofrecidas al trabajador respecto a vivienda, seguridad social y repatriación; verificar que el trabajador haya realizado los trámites para la adquisición de su visa o permiso de trabajo en el país donde prestará sus servicios; informar al trabajador sobre su derecho a pedir protección consular y la ubicación del consulado en la localidad donde trabaje, así como informarle sobre las autoridades competentes ante las que puede acudir en defensa de sus derechos. Por lo que toca específicamente a la repatriación, el Reglamento exige a las

agencias la presentación de fianzas o depósitos para garantizar los costos correspondientes (artículo 9 bis).

Por otra parte, también se imponen prohibiciones a las agencias. Se establece que no pueden retener los documentos personales del trabajador solicitante; gestionar en cualquier forma la tramitación de pasaportes, visas o permisos de trabajo del trabajador; ofrecer un trabajo que no sea digno o decente ni alguno donde no se tutele la igualdad del trabajador ante el patrón; ofrecer una vacante inexistente, o con características y condiciones de trabajo falsas, o cualquier información que represente un engaño; divulgar los datos personales del trabajador, y sólo proporcionarlos de conformidad con lo dispuesto por las leyes aplicables (artículos 10 y 11).

En el Reglamento de 2014 se establecieron también facultades y obligaciones para la STPS. Por una parte, señala que ésta debe informar a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) en forma semestral sobre las autorizaciones y registros expedidos en favor de las agencias privadas de colocación de trabajadores mexicanos en el extranjero. Asimismo, dispone que, dentro de su ámbito de competencia, la STPS debe vigilar la contratación de nacionales para laborar en el extranjero y que se cumplan las disposiciones competentes contenidas en la Constitución, la LFT y otras normas aplicables (artículos 12 y 13).

Para la implementación de este Reglamento, la STPS se auxiliará de las autoridades laborales estatales en el ámbito de sus respectivas responsabilidades; para ello debe celebrar convenios de coordinación (artículo 17). Se previó, además, el diseño e instrumentación de campañas permanentes de información a los trabajadores sobre sus derechos y obligaciones frente a su colocación en el extranjero (artículo 18).

Respecto al registro y control de las agencias de colocación, se estableció que las personas físicas deben presentar una identificación oficial original, y que para las personas morales "será la identificación del representante legal", así como copia del instrumento legal con el que acredite su personalidad (artículo 20). De

igual forma, se señaló que la autorización y registro de funcionamiento de las agencias de colocación con fines de lucro, así como la autorización de sus tarifas, deben ser solicitadas conforme al formato emitido por la STPS. Las agencias interesadas deben proporcionar la información y documentación requeridas, entre éstas: nombre, denominación o razón social del solicitante; comprobante de domicilio; original de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC); registro patronal ante el IMSS; la tarifa que se pretende cobrar, etcétera (artículo 23).

Las agencias de colocación quedaron sujetas a la inspección por parte de la STPS. Ellas deberán ser inspeccionadas dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de su registro. Asimismo, se previó que cuando "se detecte la posible comisión de un delito, las autoridades del trabajo formularán denuncia de hechos ante el Ministerio Público competente" (artículo 30 bis).

Como se puede apreciar, las modificaciones al Reglamento de las Agencias de Colocación de 2014 abordan de manera directa muchos de los problemas que los trabajadores enfrentan durante el proceso de reclutamiento. Sin embargo, la solución de estas problemáticas no depende únicamente del cambio de leyes, sino también de las acciones de implementación y de algunas medidas complementarias que se están llevando a cabo para mejorar el proceso de reclutamiento en el país.

# IV. INFORMACIÓN AL TRABAJADOR MIGRANTE Y COORDINACIÓN ENTRE PAÍSES CON MIGRACIÓN LABORAL

# 1. Campaña "Te la pintan rete bonito"

Por lo que respecta a la divulgación de información dirigida a los trabajadores mexicanos migrantes temporales a EUA, el gobierno de la República llevó a cabo la campaña denominada "Te la pintan rete bonito". Este esfuerzo se inició a instancias de la STPS, a través de la Unidad de Asuntos Internacionales, con la partici-

pación de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo (CGSNE), así como de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) a través de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior. Estas dependencias celebraron reuniones con diversas ONGs desde finales de 2012, teniendo como principal objetivo el diseño e implementación de diversas acciones encaminadas a reducir los abusos en el reclutamiento.

Al respecto, a principios de febrero de 2013, por indicaciones del titular de la STPS, la Unidad de Asuntos Internacionales recibió a representantes de organizaciones de la sociedad civil, tanto mexicanas como estadounidenses y binacionales, entre las que se encontraron: el Centro de Derechos del Migrante, Inc. (CDM), el Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC), el Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración (INEDIM), Voces Mesoamericanas, Global Workers Justice Alliance y Jornaleros Safe.

Las reuniones tuvieron como propósito encontrar medidas para impedir, desde el primer momento de su reclutamiento por agencias privadas, los abusos y violaciones a los derechos humanos y laborales que sufren los trabajadores migrantes mexicanos que prestan sus servicios en EUA. El interés de la STPS se reflejó en las indicaciones de su titular para avanzar en conjunto con la SRE y con ONGs comprometidas con la defensa del trabajador migrante, a efecto de establecer acciones que contribuyeran sustantivamente a la cabal aplicación de las leyes correspondientes y en la defensa inmediata de los derechos de los trabajadores.

Como parte de los acuerdos alcanzados por los participantes estuvo la realización de una campaña informativa dirigida a los trabajadores interesados en prestar sus servicios temporalmente en el programa de visas H-2.61 La necesidad de acciones con-

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> Otros acuerdos fueron poder revisar el Reglamento de las Agencias de Colocación de Trabajadores para llevar a cabo las modificaciones correspondientes, así como elaborar un protocolo de denuncia para atender las quejas relacionadas con el reclutamiento y las irregularidades en la contratación de mexicanos que viajan a EUA con una visa H-2.

tra los abusos y violaciones de derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes por parte de agencias reclutadoras se hizo más evidente a raíz del problema generado por "Chamba México". El 31 de marzo de 2013, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, cerca de 120 personas de diversas entidades mexicanas se presentaron en las oficinas de esa empresa privada para exigir la devolución de sus pasaportes y otros documentos, así como el reembolso de los 7,500 pesos pagados por cada trabajador a los reclutadores, bajo la promesa de un trabajo temporal legal en EUA.

Las noticias sobre la cantidad de trabajadores defraudados por "Chamba México" y la determinación de impedir que otros trabajadores cayeran en engaños similares aceleraron la puesta en marcha de la campaña de información, así como el trabajo con organizaciones de la sociedad civil defensoras de los derechos de los trabajadores migrantes mexicanos bajo el programa de visas H-2. En consecuencia, el 29 de abril de 2013 la STPS y la SRE firmaron un acuerdo con ONGs para trabajar conjuntamente.

En este ámbito, las ONGs se comprometieron a brindar información a la STPS sobre los lugares específicos en donde los trabajadores interesados en laborar en EU, al amparo de una visa H-2, resultaban afectados por abusos e irregularidades en el proceso de reclutamiento y, con base en esos datos, determinar los sitios para llevar a cabo la campaña de información. A partir de este trabajo institucional se inició el proceso de diseño e implementación de la campaña de difusión que se denominó "Te la pintan rete bonito".

Posteriormente, en los trabajos reportados durante una reunión sostenida entre la STPS y la SRE, las organizaciones de la sociedad civil participantes presentaron un documento denominado "Marco general para una colaboración entre organizaciones de la sociedad civil y el gobierno mexicano para el diseño e implementación de una campaña para prevenir, sancionar y

erradicar las violaciones a los derechos humanos laborales de las y los trabajadores migrantes temporales".

En tal documento, las organizaciones brindaron información relativa a los sitios donde ocurrían abusos y violaciones a los derechos humanos y laborales de trabajadores migrantes. Entre otros datos, se mostraba que el 58% de los trabajadores mexicanos que migra a EUA con visas H-2 reporta haber realizado diversos pagos a sus respectivos reclutadores; el 47% señala haberse endeudado para pagar los gastos del reclutamiento, incluyendo el costo de la visa o su transportación a EUA; el 52% afirma que no se le mostró un contrato escrito, y que 1 de cada 10 trabajadores es víctima de fraude en el reclutamiento. 62

Coincidentes con varios de los planteamientos de las autoridades gubernamentales, las ONGs, en su documento, también establecieron que entre los objetivos del trabajo conjunto estaban el impulsar mecanismos de información y atención para las violaciones a los derechos humanos y laborales de las y los trabajadores migrantes que pretenden obtener un empleo o que trabajan de forma temporal bajo el esquema de visas H-2 en EUA; modificaciones a las normativas aplicables en materia de reclutamiento y contratación de trabajadores y trabajadoras bajo el esquema de visas H-2 en EUA; cambios legislativos para ampliar el tipo penal a efecto de sancionar el fraude, la extorsión, las amenazas y la discriminación laboral que sufren los trabajadores y las trabajadoras al ser reclutados y contratados bajo el esquema de visas H-2 en EUA, etcétera.

Con base en las premisas anteriores se continuaron los trabajos a través de equipos dedicados a desarrollar los materiales propios de la campaña de difusión. Así, el 19 de julio de 2013 tuvo lugar otra reunión con ONGs, en la cual se presentaron las

<sup>62</sup> Véanse los documentos "Quo-Vadis?: reclutamiento y contratación de trabajadores migrantes y su acceso a la seguridad social", de INEDIM; "Revelando el reclutamiento: fallas fundamentales en el programa de trabajo temporal H-2 y recomendaciones para el cambio", de CDM, y "Jornaleros mexicanos con visa: los modernos olvidados", de Jornaleros Safe.

primeras versiones del material informativo. Después de diversas reuniones y de trabajo intenso por parte de todos los funcionarios gubernamentales y representantes de las ONGs participantes, en abril de 2014 se lanzó la campaña informativa al público, enfocada a la prevención de fraudes y abusos en el proceso de contratación relacionado con las visas H2 de EUA.

El correcto funcionamiento de los números 01-800 fue clave para la atención de los interesados. Los medios acordados para difundir el mensaje informativo fueron radiodifusoras locales, "banners" en portales de Internet, redes sociales, mensajes a través de *Twitter* y *Facebook*, distribución de volantes-folletos y colocación de carteles en vías públicas. La información sobre los derechos de los trabajadores migrantes en el proceso de reclutamiento quedó complementada a través de un número telefónico bajo la responsabilidad de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (Profedet) y de la Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo.

Por otro lado, se estableció el compromiso de la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (DGIFT) para dar seguimiento a las denuncias contra agencias de colocación específicas que se hicieran a través de la campaña.

Otro elemento indispensable para la defensa de los derechos humanos y laborales del trabajador migratorio y sus familiares es la colaboración y coordinación entre las autoridades competentes de los países involucrados. Al respecto, la STPS realizó las acciones que se describen a continuación en favor de la defensa de estos derechos de los trabajadores migrantes temporales a EUA.

# 2. La Declaración Ministerial Conjunta

El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) es el acuerdo laboral que se desprende del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual contempla la posibilidad de que los gobiernos de los tres países de la re-

gión (México, EUA y Canadá) se coordinen para solucionar problemas de índole laboral cuando éstos surjan en cualquiera de los tres países y afecten a los trabajadores nacionales de cada país.

En este contexto, en mayo de 2013, la STPS solicitó formalmente al Departamento de Trabajo de EUA (DOL, por sus siglas en inglés) realizar consultas ministeriales para resolver diversas quejas o comunicaciones públicas. <sup>63</sup> El 3 de abril de 2014 el secretario del Trabajo y Previsión Social de México, Alfonso Navarrete Prida, y su homólogo estadounidense, Thomas Pérez, firmaron en Washington D.C., EUA, una Declaración Ministerial Conjunta que los comprometió a llevar a cabo acciones concretas para la defensa de los derechos de los trabajadores mexicanos que se encuentran laborando en EUA al amparo de una visa H-2.

Entre los elementos de esta Declaración destaca el acuerdo de que tanto la STPS como el DOL desarrollarían a la brevedad un plan de trabajo que contemplara principalmente la organización de diversos eventos informativos en ambos países, dirigidos a los trabajadores mexicanos que ya laboran en EUA y a los interesados en laborar en ese país al amparo de una visa H-2.<sup>64</sup> Este Plan de Trabajo se firmó el 17 de junio de 2014, previa consulta con los trabajadores y las organizaciones civiles que habían emi-

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> En 2003, 2005 y 2011, la STPS recibió, en el marco del ACLAN, tres comunicaciones públicas que denunciaban abusos a trabajadores temporales mexicanos en EUA por parte de sus respectivos empleadores. Las denuncias fueron hechas por organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la defensa de trabajadores migrantes, tanto mexicanas como estadounidenses. En sus señalamientos estaba el que a trabajadores mexicanos que contaban con visas H-2 se les estaban violando diversos derechos, tales como el recibir un pago justo, seguridad y salud en el trabajo y un trato digno. Solamente en cuatro ocasiones, desde que se firmó el ACLAN en 1994, el gobierno mexicano había solicitado al estadounidense llevar a cabo reuniones a nivel ministerial para dar cauce a las quejas sobre abusos laborales.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> El 9 de abril de 2014 se celebró en el DOL una reunión abierta a la que asistieron organizaciones de la sociedad civil para conocer las conclusiones de la Declaración.

tido las comunicaciones públicas que dieron lugar a la Declaración Ministerial Conjunta.

El objetivo primordial de los eventos informativos en EUA fue proveer de información relevante, tanto de manera oral como escrita, a trabajadores mexicanos con visas temporales H-2A y H-2B sobre sus derechos bajo las leyes estadounidenses. Además, se buscó ofrecer materiales e información oral y escrita a los empleadores de estos trabajadores.

La División de Salarios y Horas del DOL (WHD, por sus siglas en inglés) tomó el liderazgo en la planeación de los eventos informativos en EUA y trabajó de cerca con otras instancias del propio DOL involucradas en este proyecto, tales como la Administración de Salud y Seguridad Ocupacional (OSHA), la Oficina de Asuntos Internacionales (ILAB), la Oficina de Relaciones Laborales Internacionales (NLRB) y la Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo (EEOC).

También estuvieron inmersas otras autoridades estatales y organizaciones no gubernamentales. Por su parte, la Embajada de México en EUA y su red de consulados colaboraron con el gobierno federal estadounidense en este proyecto. Los eventos informativos en cuestión fueron organizados en el marco del Programa de Asociación Consular (CPP, por sus siglas en inglés). Para la selección de las sedes de los eventos se buscaron aquellas locaciones en las que hubiera mayor presencia de trabajadores H-2A y H-2B, con especial atención a las localidades y los sectores involucrados en las citadas comunicaciones públicas.

La difusión de los eventos informativos se realizó por parte de las oficinas locales de la WHD, consulados mexicanos, organizaciones de la sociedad civil y asociaciones de empleadores, principalmente a través de la distribución de volantes y anuncios en la radio. De esta manera, por ejemplo, el CDM —una organización civil méxico-americana— organizó con "Radio Bilingüe"

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> Este Programa tiene como uno de sus objetivos dar a conocer, a través de eventos educativos, los derechos de los trabajadores migrantes en EUA.

una entrevista a funcionarios de la WHD para que informaran directamente a las comunidades sobre los eventos próximos en la región y para platicar sobre los derechos que los trabajadores mexicanos tienen al amparo de las leyes estadounidenses.

Los eventos informativos se adaptaron a las particularidades de la audiencia y locaciones. Se realizaron presentaciones orales seguidas de sesiones de preguntas y respuestas. Los consulados de México apoyaron a la WHD y, en general, a las diversas instancias del DOL en la coordinación de los eventos; incluso llegaron a ser sede de algunos de éstos, incluyendo uno a través de un consulado móvil. Los funcionarios de la WHD fueron los principales presentadores, acompañados de representantes de otras áreas del DOL y de otros actores gubernamentales. También estuvieron presentes inspectores del gobierno para responder a diversas consultas o recibir quejas de trabajadores migrantes.

Las sesiones para los trabajadores se condujeron siempre en idioma español y las correspondientes a los empleadores se realizaron en inglés. La información brindada en forma verbal durante estos eventos fue acompañada de material en español donde se exponía a los trabajadores sus derechos y la forma de ejercerlos. A los empleadores se les hizo entrega de material en inglés sobre sus responsabilidades ante los trabajadores conforme a la ley estadounidense.

Algunos otros eventos informativos tuvieron lugar en las viviendas de los trabajadores H-2A o cerca de éstas, para lograr un mayor impacto en un número más amplio de trabajadores. Estos eventos informativos fueron organizados por los propios empleadores o por las asociaciones de empleadores. Ellos tuvieron el mayor número de asistentes trabajadores con visa H-2A.66

Por su parte, los eventos para los empleadores fueron variados en sus formatos. En muchas ocasiones, éstos tuvieron lugar

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> Por ejemplo, el 16 de junio de 2014, la División de Salarios y Horas del DOL de EUA y el consulado mexicano en Carolina del Norte trabajaron con la Asociación de Granjeros del estado para dar información sobre sus derechos a más de 500 trabajadores agrícolas.

en reuniones con un número reducido de asistentes o en convenciones de empleadores con mayor asistencia.<sup>67</sup> Se pudo observar que cuando la convocatoria y organización se realizaron por asociaciones de empleadores, la asistencia fue más alta. Asimismo, se vio una significativa participación en las correspondientes sesiones de preguntas y respuestas.

El número total de eventos informativos fue de 29 y tuvieron lugar en quince estados de la Unión Americana. Se estima que en dichos eventos participaron más de 2,300 trabajadores y aproximadamente 1,000 empleadores. El primero se inició en Vass, Carolina del Norte, el 26 de junio de 2014, y el último en Little Rock, Arkansas, el 27 de febrero de 2015.

Los eventos informativos que tuvieron lugar en México se dirigieron a los siguientes grupos: trabajadores interesados en laborar en EUA dentro del programa de visas H-2; trabajadores que ya habían tenido la experiencia de trabajar en la Unión Americana de manera temporal y documentada, y familiares de los trabajadores en los supuestos anteriores. Los eventos en México también buscaron informar a las autoridades estatales y municipales, con una incidencia en el ámbito de la migración de trabajadores de sus respectivas entidades, sobre los derechos de los trabajadores.

La preparación y ejecución de los eventos informativos tuvo las siguientes características generales: el 8 de abril de 2014, funcionarios de la STPS se reunieron con las ONGs responsables de las quejas en contra de las violaciones a los derechos de los trabajadores mexicanos en EUA, las cuales fueron presentadas mediante comunicaciones públicas en 2003, 2005 y 2011 al amparo del ACLAN. El propósito de este encuentro fue construir con su participación el diseño de las actividades a realizar. En este sentido, el CDM, la Global Workers Justice Alliance, Pastoral de la

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Por ejemplo la Convención de Granjeros de Nueva Inglaterra, en Boston, en la que la División de Salarios y Horas del DOL de EUA montó un exhibidor y repartió a los trabajadores H-2A y H-2B materiales informativos relevantes. A ella asistieron principalmente dueños y administradores de granjas.

Movilidad Humana, el ProDESC, Jornaleros Safe y Solidarity Center se enfocaron en definir a las comunidades con alta tradición migratoria documentada hacia EUA.

Las organizaciones también participaron en la elaboración y distribución de materiales informativos con estrategias de apoyo para los trabajadores migrantes que hubieran sufrido violaciones a sus derechos humanos y laborales. Los expositores en los talleres compartieron información acerca de los derechos y obligaciones de los trabajadores mexicanos que se encuentran en EUA con visas H-2A y H-2B. Asimismo, expusieron los mecanismos que existen para hacer cumplir sus derechos, tanto durante el proceso de reclutamiento como durante la estancia laboral en la Unión Americana.

La difusión de los eventos informativos se realizó principalmente por medio de entrevistas en radio y periódico, así como a través de anuncios en televisión local, en gacetas oficiales y en línea. La información sobre los eventos también fue dada a conocer por las oficinas locales de la STPS y la SRE, así como por gobiernos estatales y municipales; a ello se sumó el trabajo de difusión de las organizaciones civiles participantes a través de redes y medios sociales, como páginas web de las propias organizaciones.

Los eventos informativos se organizaron en tres paneles de aproximadamente una hora cada uno, seguidos de una sesión de preguntas y respuestas. Los temas expuestos en cada panel fueron:

- 1) Los derechos de los solicitantes de visas H-2 durante el proceso de reclutamiento en México.
- 2) La prevención de fraudes; los derechos y responsabilidades de los trabajadores, y el proceso para obtener una visa H-2.
- 3) Los derechos de los trabajadores mexicanos con visas H-2A y H-2B.

El primer panel estuvo dirigido por organizaciones de la sociedad civil y de las autoridades locales; el segundo por la Embajada de EUA en México, y el tercero por la SRE. Adicionalmente se distribuyó material escrito sobre los puntos anteriores. Las preguntas más frecuentes formuladas por los trabajadores fueron aquellas vinculadas al tiempo de espera para la obtención de una visa; los tipos de trabajo que cubre cada una de las visas; los salarios pagados en función del trabajo desarrollado; las prácticas ilegales por parte de los reclutadores y métodos para detectar fraudes en el reclutamiento; los procedimientos a seguir en caso de ocurrir un accidente ocupacional, y cómo reportar un fraude en el reclutamiento, entre otros.

Estos eventos también brindaron la oportunidad de dar a conocer programas, iniciativas y leyes a nivel estatal dirigidas a la protección de los derechos de los trabajadores migrantes.<sup>68</sup>

Los once eventos informativos que tuvieron lugar en la República Mexicana se llevaron a cabo en comunidades con fuerte tradición migratoria, donde se pudo tener acceso a un gran número de trabajadores migrantes y, por este medio, dotarlos de las herramientas necesarias para defender y ejercer sus derechos. Estos eventos reunieron aproximadamente a 1,600 personas. En diversas ocasiones, los trabajadores estuvieron acompañados por sus familias.

Se estima que la información recibida por parte de los trabajadores interesados en migrar bajo el programa de visas H-2, además de proveerles una capacitación sobre sus derechos y la forma de ejercerlos o defenderlos, también los convierte en agentes de información para otros trabajadores migrantes en el respectivo proceso de reclutamiento de sus comunidades y en los centros de trabajo de EUA donde estén prestando sus servicios.

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> Por ejemplo, en Michoacán se modificó el artículo 325 de su Código Penal, convirtiéndose en la primera entidad donde se sanciona a reclutadores que se involucran en prácticas fraudulentas, sin derecho a fianza; en Oaxaca, por su parte, se realizó una traducción de la LFT y del cuestionario para obtener una licencia de manejo en EUA a los dialectos Triqui, Mixteco y Zapoteco.

La celebración de estos eventos informativos obligó a tener una coordinación institucional a nivel federal, estatal y municipal, así como con organizaciones de la sociedad civil y otros actores comprometidos con la defensa de los derechos de los trabajadores migrantes. En consecuencia, se logró una integralidad de acciones con objetivos concretos, lo que permitió aportar conocimientos a los trabajadores para ejercer eficazmente sus derechos humanos y laborales.

Por otra parte, la STPS y la Embajada de EUA en México celebraron conjuntamente cinco ferias del empleo en Sinaloa, Colima, San Luis Potosí y Michoacán, donde se ofrecieron visas H-2 a trabajadores mexicanos, sin la mediación de empresas reclutadoras. La primera feria del empleo se realizó en San Luis Potosí a inicios de 2014, donde se ofrecieron 1,294 puestos de trabajo. La segunda feria se llevó a cabo en Sinaloa el 21 de agosto de 2014, a la que asistieron representantes de seis compañías estadounidenses interesadas en contratar mano de obra mexicana. La tercera fue una feria móvil, en la cual cinco autobuses visitaron las comunidades de Villa de Álvarez, Colima, Cuauhtémoc, Manzanillo y Tecomán, en Colima, donde se ofrecieron 700 puestos de trabajo. La cuarta tuvo lugar en Michoacán, sitio en el cual se ofertaron 1,399 vacantes en los sectores agrícola, de la construcción, servicios y turismo. La quinta feria volvió a realizarse en Colima, el 10 de septiembre de 2015, a la cual asistieron representantes de cuatro compañías de EUA que ofrecieron 1,600 empleos.

Además de los trabajos de colaboración y coordinación con el DOL, la STPS estableció una relación de trabajo cercana y coordinada con el gobierno del estado de California con dos objetivos centrales en favor de los trabajadores mexicanos migrantes con visas H-2 en ese estado de la Unión Americana: *a*) tener un control que operara de manera más eficiente sobre las agen-

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> La mayoría de estas condiciones ocurrieron en localidades de los estados de Guanajuato, Hidalgo, San Luis Potosí, Oaxaca, Veracruz, Sinaloa, Hidalgo, Michoacán, Zacatecas, México y Querétaro.

cias reclutadoras, y b) generar mecanismos que combatieran los abusos a los trabajadores y las violaciones a sus derechos humanos y laborales.

Desde inicios de 2014, los equipos de trabajo de las áreas internacionales de la STPS y del gobierno de California sostuvieron numerosas comunicaciones y celebraron diversas reuniones dirigidas a construir una nota conceptual. En tal documento se reconoció que el dinámico flujo de trabajadores temporales con visas H-2 entre México y EUA es un componente importante de los profundos lazos económicos y sociales entre los dos países. Asimismo, se señaló que hay evidencia amplia de que en los procesos de reclutamiento algunos trabajadores sufren violaciones a sus derechos laborales y explotación.

Las prácticas abusivas de reclutamiento promueven flujos migratorios irregulares, de manera que las medidas para mejorar la transparencia y rendición de cuentas en los procesos de reclutamiento pueden ayudar a proteger a los trabajadores migrantes y a promover sus derechos. La nota puntualiza que autoridades gubernamentales y actores del sector privado, incluyendo empleadores, trabajadores y ONGs, pueden jugar un papel relevante en la prevención de los abusos en los procesos de reclutamiento y contratación.

Con base en esta nota conceptual se acordó una Carta de Intención, misma que fue firmada el 30 de julio de 2014 por el titular de la STPS, Alfonso Navarrete, y el gobernador de California, Jerry Brown. En tal documento se estableció el compromiso de cooperar para la creación de un programa piloto voluntario para trabajadores migrantes, con el propósito de evitar abusos en el reclutamiento de trabajadores temporales mexicanos con visas H-2 en California. En esta Carta se reiteró que "...el dinámico flujo de trabajadores con visas H-2 entre México y EUA es un reflejo de los profundos lazos económicos y sociales entre los dos países".

Se señaló, además, que "...la contratación de trabajadores con visas H-2 se realiza a través de agentes privados de recluta-

miento y contratación y existe una amplia evidencia de que en los procesos de reclutamiento internacional, algunos trabajadores experimentan violaciones a sus derechos laborales y explotación". También se reafirmó que

...las prácticas abusivas de reclutamiento promueven flujos migratorios irregulares [y que] los trabajadores con visas H-2 frecuentemente se encuentran en condiciones de aislamiento y carecen de conocimiento sobre sus derechos y sobre las organizaciones que los pueden proveer con asistencia y asesoría sobre esos derechos.

Adicionalmente, esta Carta de Intención reconoció que "las medidas para mejorar la transparencia y rendición de cuentas en los procesos de reclutamiento pueden ayudar a proteger y promover los derechos de los trabajadores migrantes". Se indicó que en estas tareas, las autoridades gubernamentales, empleadores, trabajadores y ONGs tienen un papel fundamental.

Aunque la Carta de Intención establecía el compromiso de ambos gobiernos de crear un programa piloto voluntario para evitar abusos en el reclutamiento de trabajadores H-2, no señalaba el tipo de intervención que se diseñaría y se implementaría en ambos lados de la frontera. Los equipos de trabajo de los países tuvieron que ponerse de acuerdo para establecer la mejor manera de evitar abusos en el reclutamiento, con la participación de funcionarios, empleadores, asociaciones de empleadores, trabajadores y organizaciones de la sociedad civil.

Un primer acuerdo alcanzado fue la creación de un padrón de agencias de reclutamiento mexicanas que hubieran enviado trabajadores mexicanos al estado de California. Sin embargo, entre las agencias registradas ante la STPS, ninguna declaró haber tramitado el traslado de trabajadores nacionales al vecino estado de la Unión Americana. Ante ese hecho, y para seguir avanzando en el proyecto binacional, el gobierno de California elaboró una propuesta que denominó "El buen reclutador", a través de la cual se buscaría informar a los trabajadores agrícolas

sobre los reclutadores, los contratos de trabajo, los procesos de visado y sus derechos laborales en California. Esto, con la finalidad de combatir abusos en el reclutamiento, como el cobro de tarifas indebidas o engaños a los trabajadores sobre las condiciones de trabajo y de vida en California.

"El buen reclutador" buscó el cumplimiento voluntario de criterios mínimos de respeto a los derechos de los trabajadores por parte de reclutadores y empleadores. Asimismo, promovió la supervisión del proceso de reclutamiento mediante entrevistas voluntarias a trabajadores mientras se encontraran en EUA, y en México cuando regresaran. Las entrevistas en California estuvieron a cargo de la Agencia del Trabajo y Desarrollo de la Fuerza Laboral (LWDA, por sus siglas en inglés) y del Departamento de Desarrollo del Empleo (EDD, por sus siglas en inglés), los cuales contaban con el apoyo de la red de consulados mexicanos en el estado. Las entrevistas en México estaban a cargo de la STPS.

La primera reunión del programa "El buen reclutador", a la cual se invitó a algunos empleadores, tuvo lugar en Salinas, California, el 23 y 24 de junio de 2015. A ella asistieron, por parte del gobierno de California, funcionarios de la oficina del gobernador y del EDD. También estuvieron presentes algunas empresas que cultivan fresas y hortalizas en territorio californiano, así como representantes de la Comisión de la Fresa de California y del Cultivo y Transporte de la Fresa.

Además, asistieron funcionarios de la Oficina de Empleo y Capacitación del DOL y otros funcionarios del Departamento de Estado (DOS) de EUA. Por parte de México, la Unidad de Asuntos Internacionales de la STPS y funcionarios de Sagarpa. De igual forma, asistieron representantes del consulado mexicano en San José, California. Por parte de la sociedad civil participaron miembros de la organización denominada *California Rural Legal Assistance* (CRLA), y de los sindicatos UFCW y UFW.

En la reunión de Salinas, los empleadores hicieron una serie de peticiones al gobierno estatal; por ejemplo, solicitaron que la entrega de información sobre los reclutadores no fuera una con-

dición para solicitar o renovar la licencia para contratar trabajadores extranjeros con visas H-2A; que los reclutadores externos se registraran ante las autoridades de ambos lados de la frontera (STPS y Comisión de Trabajo de California); que los reclutadores estuvieran obligados a entregar a los aspirantes a una visa, la información que les permitiera identificarlos; que se contara con una copia del contrato firmado donde se detallaran las condiciones de trabajo; que se difundiera información sobre las oficinas ante las cuales los trabajadores puedan quejarse por abusos o violaciones a sus derechos.

En esta misma reunión se acordó que el gobierno del estado de California brindaría información a los trabajadores sobre ONGs defensoras de los derechos de los trabajadores, como Pro-DESC y CDM, y sobre las oficinas del gobierno mexicano responsables de velar por los derechos laborales (servicios consulares de la SRE y de la STPS), además de otras de EUA (como el Departamento de Trabajo estatal y federal).

Respecto de las entrevistas a realizar, se acordó un total de 500 a trabajadores mexicanos en California. Los lugares en donde se levantarían las primeras encuestas fueron las áreas de Salinas y de Santa María, y el condado de Santa Bárbara. El apoyo de los consulados mexicanos en San José, Sacramento y Oxnard se consideró clave para sensibilizar a los trabajadores sobre la importancia de brindar información al gobierno estatal respecto de su proceso de reclutamiento y sobre los reclutadores que han cometido abusos.

Cabe destacar que mientras se avanzaba con la implementación del programa "El buen reclutador", específicamente con la logística de las entrevistas a los trabajadores mexicanos tanto en California como en México, la estrecha colaboración y coordinación entre las autoridades de la STPS y del gobierno de California permitió la detección y desactivación de un caso de fraude en la contratación de trabajadores mexicanos en Jocotepec, Jalisco. Al respecto, el Departamento de Desarrollo Laboral de California tuvo información sobre un supuesto curso de tres horas que

se impartiría a los trabajadores interesados en laborar en el sector agrícola de EUA al amparo de una visa H-2A, y por el cual se les quería cobrar una cuota de 450 dólares.

Mediante el intercambio de información se logró que un funcionario de la STPS se presentara al supuesto curso y que se advirtiera a la "capacitadora" que estaba llevando a cabo una práctica fraudulenta y que no podía cobrar a los trabajadores por ningún concepto. El resultado fue que el curso quedó suspendido y a los trabajadores se les devolvió su dinero. Otra oportunidad de colaboración se tuvo cuando funcionarios de dicho Departamento tuvieron conocimiento de que un reclutador en México había cobrado a un trabajador una cuota de 2 mil dólares y no le había cumplido con un empleo en Florida para la pizca de durazno. El caso se transmitió a la Procuraduría General de la República (PGR).

La implementación de la Carta de Intención con California sigue en proceso y demanda la suma de esfuerzos por las partes firmantes. Este resultado debe ser replicado en otras entidades de EUA donde el flujo laboral mexicano migratorio es igualmente abundante. Al respecto, la STPS, a través de la Unidad de Asuntos Internacionales, ha realizado consultas y ha sostenido reuniones con diversos cónsules para llegar a acuerdos semejantes con otros estados de la Unión Americana. Se considera que este primer esfuerzo sea punto de partida para construir más acuerdos con gobiernos locales de EUA, como el de California, en donde la protección de los derechos humanos y laborales de los trabajadores mexicanos que prestan sus servicios en EUA sea un elemento fundamental.

## V. RETOS Y RECOMENDACIONES

La necesidad y expectativas de ingresos y mejores condiciones de vida conducen a que un trabajador busque prestar sus servicios en el extranjero. Sin embargo, ello puede traer costos de diversa

naturaleza, no sólo de orden económico. Pueden verse obligados a contraer lesivos endeudamientos personales e incluso familiares. También hay otros que lo llevan al sacrificio de su dignidad, seguridad y/o salud. Los espacios y causas que dan lugar a ello deben ser combatidos.

Se encuentra ampliamente documentado que una de las fuentes en el proceso de migración laboral donde se generan violaciones y abusos a los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes y sus familias son las agencias privadas de colocación o reclutamiento. Estas agencias pueden ser formales o informales. En muchas de ellas se abren espacios que dan lugar a la comisión de acciones que van desde cobros indebidos al trabajador para ser reclutado, hasta otras que llegan a alcanzar condiciones extremas que se traducen en una servidumbre, trabajo forzado, trata de personas, violaciones y abusos físicos, sujeción al narcotráfico y al crimen organizado.

En consecuencia, resulta imperiosa la toma de decisiones y ejecución de acciones que impidan la violación de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migratorios y sus familias por parte de agencias privadas. A efecto de alcanzar este objetivo formulamos los siguientes planteamientos y recomendaciones:

• Se deben construir políticas y acciones públicas integradas y globales, específicamente dirigidas a atender la migración laboral, que generen acciones coordinadas y con resultados eficaces. Estas medidas requieren no sólo de la participación de la STPS, de la SRE, de la SEGOB y de sus contrapartes de otros países receptores. Se hace indispensable la incorporación de las autoridades defensoras de los derechos humanos y, para el caso de México, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). De igual forma, resulta conveniente incorporar a las secretarías o ministerios de Salud del país receptor en las actividades de inspección y vigilancia.

De esta manera se privilegiará la preeminencia de políticas migratorias con visión de Estado, de largo plazo, proactivas y asertivas, frente a las reactivas que responden a condiciones de corto plazo y guiadas por una visión política limitada de los intereses nacionales. Los problemas y retos de la migración laboral no pueden enfrentarse de manera aislada ni de manera individual por un país.

En este orden de ideas, las autoridades laborales, en coordinación con la CNDH, deben encabezar la discusión, formulación y planteamiento de políticas públicas migratorias ante otras instancias públicas, encaminadas a la protección de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migratorios. Para ello resulta indispensable un mecanismo coordinador de las dependencias e instituciones que incidan en el ámbito de la migración laboral. Sumado a lo anterior, ese mecanismo también podría ser la instancia institucional para las consultas que correspondan a las organizaciones de trabajadores y empleadores, así como de la sociedad civil.

Es indispensable avanzar en la adopción de las normas internacionales, así como en la ratificación de tratados internacionales que protegen al trabajador para ser contratado y prestar sus servicios en otro país. Al respecto, se hace imperioso avanzar hacia la ratificación de los convenios 97 y 181 de la OIT.

 La cooperación y coordinación binacional y regional entre las instancias competentes de cada país es fundamental para la adopción de medidas y su respectiva aplicación, a efecto de obtener los resultados necesarios.

En este sentido, se deben alcanzar acuerdos bilaterales y regionales para el intercambio de información, proveniente de bases de datos que brinden conocimientos, entre otros, para el análisis sobre los mercados de trabajo y buenas prácticas en migración laboral.

- Generar información derivada de bases de datos sobre los flujos migratorios, manejada con profesionalismo y transparencia, para la evaluación, formulación y aplicación de políticas públicas migratorias y acciones que se derivan de ellas. La información estadística sólida es indispensable para la correcta toma de decisiones en materia de migración laboral.
- Contar con un padrón binacional para el registro de individuos y agencias de colocación o reclutadoras que sea público y donde se reporte la calidad del servicio prestado por esos individuos o agencias, así como el incumplimiento a sus obligaciones, causas del incumplimiento, sanciones impuestas, cancelaciones de registro, entre otros datos de utilidad. De esta forma, el trabajador que busque contratarse a través de personas o agencias privadas de colocación o reclutamiento, tendrá información para conocer los antecedentes de las mismas y convertirse en un sujeto activo en la protección de sus derechos humanos y laborales.
- Acordar entre las instancias gubernamentales competentes la creación de un registro binacional de individuos y agencias reclutadoras de trabajadores mexicanos, donde se incluya el nombre del trabajador contratado, la empresa que lo contrata y el lugar físico donde residirá el trabajador en cuestión. Al respecto, se debe establecer una inspección por la autoridad competente del lugar y las condiciones de trabajo físicas donde se realiza la prestación de los servicios.
- Establecer la obligatoriedad de registro en un padrón de agencias de colocación para la consulta abierta de todo interesado, donde se muestre: *a)* si están registradas y cuentan con la correspondiente licencia para operar; *b)* si están cumpliendo con las condiciones fiscales de donde se encuentran registradas, y *c)* si han cometido violaciones o incumplimientos en la contratación de trabajadores migrantes que ellas realicen.

- Permitir el libre acceso por todo interesado a la referida base de datos: a todas las partes y en especial al trabajador que busque ser contratado para prestar sus servicios en el extranjero. El contar con la debida información contribuirá a que se impida la violación de sus derechos humanos y laborales.
- Las agencias de reclutamiento o colocación deben estar plenamente sujetas a los principios de absoluta transparencia y plena rendición de cuentas. Para asegurarse de que la operación de las agencias sea plenamente transparente y en cabal cumplimiento de la ley, se debe avanzar hacia la adopción de normas para la debida recopilación y procesamiento de la información. De esta manera, la presentación de informes de las agencias de colocación para su respectivo análisis y seguimiento por parte de la autoridad pública es básica y no debe quedar exclusivamente en la autoinspección.
- Establecer mecanismos e instancias para la atención inmediata y correspondiente defensa para el trabajador en caso de abuso o violación a sus derechos humanos y laborales desde el proceso de reclutamiento, durante la prestación de sus servicios en el extranjero, y hasta su regreso al país de origen.
- Tipificar penalmente en forma específica las acciones que representen una violación de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes.
- Revisar la normatividad vigente y contemplar la incorporación de sanciones, así como proceder a su cabal cumplimiento.
- Avanzar en la legislación nacional para impedir las causas de abuso y violación a los derechos humanos y laborales.
   Con este propósito se debe realizar la correspondiente evaluación y actualización del Reglamento de Agencias de Colocación. A efecto de fortalecer esta normatividad, se recomienda que se incorpore a la misma lo siguiente:

- Señalar expresa y específicamente quién debe cubrir los gastos por concepto de transporte, alojamiento y alimentación para el traslado del trabajador a centros de trabajo que están a una distancia superior a los 100 kilómetros de su residencia habitual.
- Establecer la operación amplia de medios verificables para dar cabal cumplimiento a las obligaciones impuestas sobre las agencias de colocación. En este sentido, se debe contar con el seguimiento de la operación y actividades de agencias reclutadoras y de colocación, a través de inspectores debidamente entrenados no sólo en derecho laboral, sino también en materia administrativa, migratoria, así como penal y en derechos humanos. Este quehacer debe contar con el presupuesto suficiente para brindar calidad y amplia cobertura en las acciones de inspección.
- Constatar por todas las autoridades competentes que el contrato que firme el trabajador reúna todos y cada uno de los requisitos establecidos por la ley. Los contratos deben ser claros y precisos para el trabajador.
- Incorporar medidas para la reparación de daños contra actos violatorios de la ley cuando ellos generen consecuencias en el ámbito patrimonial, familiar y social de los trabajadores.
- Establecer un registro veraz, actualizado y completo del número de trabajadores que prestan sus servicios a través de esas agencias, así como de los lugares y empresas en donde laboran.
- Señalar que el trabajador migrante temporal no podrá sufrir discriminación alguna por ser miembro de algún sindicato u organización de trabajadores.
- Realizar campañas mediáticas para el conocimiento y capacitación de los trabajadores en la defensa de sus derechos, así como para informar ampliamente a las agencias

de colocación sobre sus obligaciones y posibles sanciones en caso de violación a los derechos de los trabajadores.

 Coordinar con organizaciones de la sociedad civil el fortalecimiento de la defensa de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes.

## CAPÍTULO TERCERO

## MIGRACIÓN LABORAL EN CENTROAMÉRICA

## I. Introducción

México y Guatemala comparten una frontera de aproximadamente mil kilómetros de longitud. La frontera sur de México es un lugar vibrante y dinámico; por ella transitan personas y mercancías casi sin restricción. En una nota de análisis, David Hernández señala que "según autoridades guatemaltecas, a lo largo de la frontera existen aproximadamente 118 pasos ciegos en los que hay un flujo constante de migrantes y mercaderías que se entrecruza con la presencia y la acción de redes de tráfico de personas, drogas y otros. La frontera es, sin duda, un espacio territorial poroso y complejo". To Esta frontera se cruza a diario por miles de personas para realizar una gran diversidad de actividades, entre las que destaca la prestación de servicios. To

La entrada de trabajadores guatemaltecos a México se dirige hacia dos grandes grupos de prestación de servicios: el trabajo agrícola y el trabajo no agrícola. El primero de ellos se concentra principalmente en fincas destinadas al cultivo y recolección de

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> Hernández, David, "Los migrantes laborales transfronterizos guatemaltecos en México", *Plaza Pública*, México, mayo de 2015, disponible en: <a href="https://www.plazapublica.com.gt/content/los-migrantes-laborales-transfronterizos-guatemaltecos-en-mexico">https://www.plazapublica.com.gt/content/los-migrantes-laborales-transfronterizos-guatemaltecos-en-mexico</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> De acuerdo con la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF Sur), en el periodo 2004-2010 el flujo anual de trabajadores guatemaltecos a Chiapas fue de alrededor de 300 mil cruces en promedio. Véase Nájera Aguirre, Jéssica, "Los trabajadores migrantes y sus familiares", Letras Migratorias, México, Conapo Newsletter, 2013, p. 3, en: <a href="http://www.omi.gob.mx/work/models/OMI/Resource/788/1/images/OMI/Newsletter.Num8.pdf">http://www.omi.gob.mx/work/models/OMI/Resource/788/1/images/OMI/Newsletter.Num8.pdf</a>.

café, plátano, papaya, mango y caña. En gran medida, la época en que se requiere de esta mano de obra y la ubicación de esos centros de trabajo respecto al lugar de residencia del prestador de servicios, son factores que inciden en el tiempo de permanencia del trabajador. Por su parte, el trabajador guatemalteco que realiza actividades no agrícolas se concentra en las zonas urbanas de Chiapas, y su trabajo se desarrolla principalmente en actividades comerciales y venta ambulante (22%), en la construcción (15%) y en el trabajo doméstico (12%).

En los dos casos anteriores, el mayor flujo lo integran trabajadores con bajos niveles educativos, lo cual constituye una condición que los hace más vulnerables al abuso y violación de sus derechos humanos y laborales.

Respecto de las características y condiciones de la prestación de servicios de los trabajadores guatemaltecos en México, resulta conveniente realizar una diferenciación. Por una parte están los trabajadores de ese país que residen y laboran en territorio mexicano. Por otra, los que residen en territorio guatemalteco y trabajan en México. Respecto al primer grupo, de acuerdo con datos del Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México reside un total de 31,888 personas de origen guatemalteco. Se observa que el 55.7% del total de los originarios de Guatemala en México en 2010 fueron jóvenes menores a los 34 años de edad, mientras que el 23.8% eran personas mayores de 45 años. En relación con los niveles de escolaridad, el 75.7% de esos guatemaltecos tenían tan sólo educación primaria o menos.

Por lo que toca al segundo grupo, es decir, al de los trabajadores que residen en Guatemala y prestan servicios en México, y específicamente sobre el cruce de frontera por guatemaltecos, se observa que el 88.7% fue hecho por personas que en las encuestas informaron tener documentos migratorios. De ellos, el 53.3% declaró tener pase local o tarjeta de visitante regional (TVR).72

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Esta forma migratoria permite la estancia en los estados fronterizos de

Por su parte, los guatemaltecos que entraron con el permiso de trabajo que les otorga la tarjeta de visitante trabajador fronterizo (TVTF) representaron el 46% del total de personas que declararon tener documentos.

En otras encuestas más recientes se observa que en 2016 la migración de guatemaltecos hacia México en búsqueda de oportunidades de trabajo se redujo frente a la registrada en 2015. De acuerdo con los datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México (EMIF Sur) 2016, el número de guatemaltecos que cruzó la frontera mexicana para buscar trabajo fue de 695,800, lo cual, frente a la reportada por la EMIF Sur en 2015, que indica un número de 725 mil, implica una reducción.

Cabe destacar que recientemente se ha observado un desplazamiento de mujeres guatemaltecas hacia Cancún en condición laboral irregular para prestar sus servicios en el sector turismo, en hoteles y restaurantes. Al respecto, se ha señalado que "en la actualidad se han recabado nuevos datos que sugieren que su condición de irregularidad es un factor determinante para las situaciones de violencia que pueden vivir, pues las pone en una condición de mayor vulnerabilidad ante las redes de trata con fines de explotación sexual".73

La presencia de trabajadores guatemaltecos en territorio mexicano no es un fenómeno reciente; ésta data desde la anexión de Chiapas a México en 1824. Sin embargo, la regulación del ingreso de mano de obra guatemalteca a México se inició de manera unilateral en 1977, cuando el gobierno mexicano emitió la forma migratoria de visitante agrícola (FMVA). A través de ella se permitió a nacionales guatemaltecos interesados en laborar en el sector agrícola mexicano y que tuvieran una oferta de trabajo lícita, permanecer hasta por un año en Chiapas. A partir de 2008,

México hasta por 72 horas, pero no autoriza a los portadores a trabajar en territorio nacional, lo que hace a este flujo laboral mayoritariamente indocumentado.

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> Hernández, David, op. cit.

el gobierno mexicano comenzó a permitir la entrada de trabajadores guatemaltecos y beliceños con ofertas laborales lícitas en sectores alternos al agrícola por medio de la emisión de una forma migratoria de trabajador fronterizo (FMTF). Esta forma les permitía permanecer en los estados fronterizos del sur de México hasta por un año.

En la administración del presidente Enrique Peña Nieto se han buscado estrategias en favor de poner orden en la migración de trabajadores guatemaltecos a México. De esta manera, en 2012, desde la esfera migratoria de la SEGOB, se adoptó la forma migratoria "tarjeta de visitante trabajador fronterizo" (TVTF). Esta forma migratoria ha sido otorgada en promedio, anualmente, a cerca de 15 mil trabajadores guatemaltecos.

La STPS, por su parte, inició acciones diversas que inciden en el ámbito de la defensa de los derechos laborales y humanos de los trabajadores migrantes de Guatemala a México, las cuales se exponen a continuación.

## II. EL ACUERDO DE COOPERACIÓN LABORAL CON GUATEMALA

En la administración del presidente Enrique Peña Nieto, con el propósito de dar un mayor orden, legalidad y transparencia a este flujo migratorio laboral, así como para evitar condiciones de explotación laboral y violaciones a los derechos laborales de los trabajadores guatemaltecos que cruzan la frontera con México, la STPS y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala trabajaron coordinadamente durante los primeros meses de 2014. Este esfuerzo conjunto dio lugar a la celebración de un Acuerdo de Cooperación Laboral entre la STPS y el Ministerio de Trabajo de Guatemala, el 7 de agosto de ese año.

En este Acuerdo se reconoce que la cooperación bilateral en el ámbito laboral resulta estratégica para brindar una atención debida y eficaz a los retos que enfrentan ambos países. Tam-

bién se reconoce que la construcción de políticas públicas para la promoción del empleo digno, decente y productivo, así como el respeto a los derechos laborales de los trabajadores migrantes temporales, son medios para avanzar en el logro de la igualdad y el desarrollo de las sociedades.

En este instrumento internacional se concibe al trabajo como generador de ingresos económicos; impulsor del progreso social y económico, y promotor del desarrollo integral de las personas y de sus familias, así como de las comunidades a las que pertenecen. Finalmente, se observa que es necesaria la adopción e instrumentación de políticas laborales activas que conduzcan a la contratación legal, justa, transparente y ordenada de trabajadores migrantes temporales.

Con base en las anteriores premisas, el Acuerdo de Cooperación Laboral México-Guatemala señala como sus objetivos, los siguientes:

- Establecer las bases para que las partes lleven a cabo, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, actividades de cooperación e intercambio de información en materia laboral, de acuerdo con su legislación interna, a fin de contar con información cuantitativa y cualitativa sobre las características de los trabajadores migrantes temporales, que permita el diseño adecuado de políticas laborales activas.
- Crear un observatorio laboral a través del cual se puedan analizar las condiciones que enfrentan los trabajadores migrantes temporales, así como fortalecer los mecanismos para el monitoreo de flujos migratorios laborales entre México y Guatemala, en coordinación con otras dependencias competentes.
- Diseñar políticas laborales activas para generar, entre ambos gobiernos, mecanismos legales, seguros y ordenados destinados a los trabajadores migrantes temporales, tanto de mexicanos que buscan empleo en Guatemala como de guatemaltecos que buscan empleo en México, en coordi-

- nación con otras instancias competentes en el ámbito migratorio.
- Colaborar para asegurar el pleno respeto a los derechos de los trabajadores de ambos países, a través de esquemas apropiados de difusión y verificación entre las autoridades migratorias, a fin de garantizar condiciones de trabajo digno y decente.
- Para el logro de los objetivos del Acuerdo, se estableció que tanto la STPS como el Ministerio de Trabajo de Guatemala desarrollarían las siguientes actividades de cooperación:
  - Creación de un Grupo de Trabajo Técnico Intergubernamental para el intercambio de información y documentación para el diseño apropiado de políticas laborales activas.
  - 2) Realización de talleres específicos binacionales para el diseño del observatorio laboral México-Guatemala con base en los intercambios del Grupo de Trabajo Técnico Intergubernamental.
  - 3) Análisis, diseño e implementación de un programa de trabajo temporal para guatemaltecos que buscan empleo en México, y para mexicanos que buscan empleo en Guatemala, con la intermediación de los servicios públicos de empleo de ambos países y la participación de agencias privadas de reclutamiento, de conformidad con la legislación y en coordinación con las autoridades migratorias competentes.
  - 4) Construcción de un padrón binacional para el registro y autorización para la operación de agencias reclutadoras, entendidas éstas como cualquier persona física o moral que presta servicios de reclutamiento y colocación de trabajadores de un país para que trabajen en otro, y que permita el seguimiento, verificación y supervisión de las actividades desarrolladas por estas agencias.

5) Realización de campañas de difusión que brinden información amplia a los trabajadores migrantes temporales respecto de sus derechos y del correcto reclutamiento por agencias privadas, así como a los empleadores para la debida contratación de sus trabajadores.

## 1. La instrumentación del Acuerdo

A partir de la firma de este documento, ambos gobiernos iniciaron actividades y realizaron acciones para mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los guatemaltecos que deciden buscar oportunidades laborales en México. De esta manera, la STPS solicitó a la OIT, en especial a su área de migración laboral, apoyo para que los compromisos asumidos se convirtieran en proyectos concretos. Personal de la Organización, tanto de la oficina para Cuba y México como de Ginebra, Suiza, iniciaron trabajos a finales de 2014 en un proyecto que se denominó "Reclutamiento equitativo para los trabajadores migrantes guatemaltecos en México por medio de la cooperación sur-sur".

Dicho proyecto, en principio, contempló la elaboración de dos estudios específicos, para los cuales se establecieron varios términos de referencia. Tales estudios se consideraron clave para avanzar en la concreción de los compromisos entre los dos gobiernos. El primero de ellos se denominó "Mapeo de los servicios de contratación y colocación existentes y el sistema de información para los trabajadores migrantes de Guatemala en México y las oportunidades para crear sinergias institucionales".

Su objetivo general fue realizar un mapeo de los sistemas de información existentes en México y Guatemala para el registro de los trabajadores migrantes guatemaltecos reclutados en Guatemala y ubicados en México, así como observar el flujo de personas guatemaltecas trabajadoras migrantes temporales y el eje que activa el conjunto de interrelaciones entre los actores involucrados.

Sus objetivos específicos fueron: *a)* entender y exponer la forma en que en la práctica ocurre la contratación del trabajador migrante guatemalteco por parte de empleadores mexicanos, pues es sabido que muchos de los abusos a los trabajadores migrantes se observan precisamente en el proceso de reclutamiento; *b)* esbozar un nuevo proceso de contratación de trabajadores que involucre tanto a las agencias privadas de reclutamiento como a los servicios públicos de empleo de Guatemala y México; *c)* diseñar mecanismos para hacer cumplir las leyes en México y garantizar el respeto de los derechos laborales de los trabajadores guatemaltecos en el país, y *d)* explorar la posibilidad de generar un sistema unificado de contratación de mano de obra guatemalteca en México para evitar violaciones a los derechos laborales que se observan durante el reclutamiento.

El consultor designado para este estudio debía realizar una serie de entrevistas a informantes clave en ciudades fronterizas y la consulta de fuentes primarias y secundarias de información pertinente en Guatemala y México.

El segundo estudio se denominó "Análisis comparativo del marco jurídico de contratación de los trabajadores migrantes guatemaltecos en México", cuyo objetivo general fue realizar una revisión de las legislaciones guatemalteca y mexicana sobre la contratación y la colocación de migrantes guatemaltecos, mediante un estudio comparativo del marco jurídico internacional sobre la migración con fines de empleo o migración laboral. Entre sus objetivos puntuales se encontraron los siguientes:

- Conocer las leyes y reglamentos que rigen el reclutamiento de potenciales migrantes de Guatemala a México.
- Entender los vacíos legales existentes en la regulación del reclutamiento, contratación y colocación de los trabajadores migrantes de Guatemala en México.
- Saber si las leyes y regulaciones actuales prevén un monitoreo efectivo de todos los agentes de reclutamiento.

• Esbozar mecanismos para fortalecer la aplicación de la ley en materia de colocación y contratación de trabajadores guatemaltecos en México.

En este estudio el consultor contratado debía recopilar información sobre el marco legal a nivel nacional e internacional que regula el reclutamiento, contratación y colocación de trabajadores migrantes en México y, en especial, de trabajadores guatemaltecos. De manera paralela a la realización de los estudios de la OIT, la Unidad de Asuntos Internacionales de la STPS comenzó a desarrollar materiales de investigación sobre los trabajadores guatemaltecos en México y sobre los efectos de la mano de obra guatemalteca en el mercado laboral nacional.

Mientras los consultores e investigadores avanzaban en sus respectivos trabajos, la STPS acordó con la OIT organizar talleres binacionales para que las autoridades en materia laboral de México y Guatemala intercambiaran ideas, reflexiones y planteamientos, en cuya base se conformara e integrara el Grupo de Trabajo Técnico Intergubernamental que contempla el Acuerdo. La OIT organizó dos talleres: uno en agosto y otro en diciembre de 2015.

## A. Primer taller de la OIT (agosto)

Los días 13 y 14 de agosto de 2015, en la Ciudad de México, tuvo lugar el primer taller técnico de la iniciativa "Reclutamiento equitativo para los trabajadores migrantes guatemaltecos en México por medio de la cooperación sur-sur". En la inauguración del taller estuvieron presentes autoridades de la STPS, de la SRE y de la oficina de la OIT para Cuba y México. También se contó con la presencia de algunos funcionarios del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, así como de otras áreas del gobierno guatemalteco.

Durante el primer día del taller hubo exposiciones por parte de la oficina de migración laboral de la OIT y de la propia STPS.

En el primer panel se habló del marco general de la migración laboral, haciendo referencia a experiencias internacionales en el tema. En el segundo, las presentaciones abordaron el papel de los servicios públicos de empleo y de las agencias de empleo privadas en relación con el reclutamiento, la colocación y el empleo de los trabajadores migrantes. En este espacio se presentó el nuevo Reglamento de Agencias de Colocación de México, el cual contempla medidas concretas para evitar abusos a los connacionales de México en el proceso de reclutamiento, sobre todo a EUA. En el tercer panel se habló de los elementos a considerar para la formulación de programas de trabajo temporales para trabajadores migrantes. Este panel abordó la protección de los derechos de los trabajadores migrantes guatemaltecos en México. El último panel del día estuvo a cargo de una especialista en migración laboral de la OIT.

El segundo día del taller se presentó un diagnóstico sobre los trabajadores guatemaltecos en México, sus características sociodemográficas y sus características laborales. También se habló sobre la información estadística con la que cuentan los gobiernos mexicano y guatemalteco para entender la dinámica de la migración laboral de la región. En un segundo panel de ese día se procedió a instalar el Grupo de Trabajo Técnico Intergubernamental. En un tercero, se abrió la discusión en grupos de trabajo para identificar los elementos de un programa de trabajo temporal con la intermediación de los servicios públicos de empleo y agencias de empleo privadas.

Una vez que concluyó en su totalidad el taller, la OIT procedió a elaborar los documentos que contenían los acuerdos y las discusiones de las mesas de trabajo, mismos que remitió a los participantes para sus comentarios y observaciones. Finalmente, se validó una serie de documentos concluyentes que se consideran clave para avanzar principalmente en la implementación de un programa de trabajo temporal de guatemaltecos en México. En concreto, se concluyó un documento constitutivo del Grupo de Trabajo Técnico Intergubernamental y sus líneas de acción, así

como los retos y elementos esenciales para el diseño de un programa de trabajo temporal entre México y Guatemala.

En términos generales, este evento dio a conocer la experiencia internacional de la OIT, el marco normativo existente en ambos países respecto de la migración y la necesidad de enfocarlo a favor de la migración laboral. También se pudo constatar la existencia de un amplio bagaje de información estadística en México, así como la pertinencia de desagregar esta información para identificar características particulares actualmente no contempladas en los flujos migratorios entre México y Guatemala.

## B. Segundo taller de la OIT (diciembre)

El 8 y 9 de diciembre de 2015, en la Ciudad de México, tuvo lugar el segundo taller técnico del proyecto "Reclutamiento equitativo para los trabajadores migrantes guatemaltecos en México por medio de la cooperación sur-sur". En la inauguración estuvo presente el ministro de Trabajo de Guatemala y autoridades de la STPS y la OIT.

El evento fue organizado conjuntamente por la OIT y la STPS con el propósito de continuar las labores resultantes del primer taller técnico, y contribuir en la instrumentación del Acuerdo de Cooperación en Materia Laboral entre México y Guatemala. Los objetivos de este segundo taller fueron: *a)* finalizar los términos de referencia del Grupo de Trabajo Técnico Intergubernamental México-Guatemala; *b)* continuar el diseño de un programa de trabajo temporal de guatemaltecos en México, y *c)* discutir sobre los resultados de tres estudios en preparación, dos por parte de la OIT y uno de la STPS.

A lo largo de esos días se presentaron a los funcionarios mexicanos y guatemaltecos tres estudios: dos elaborados por la OIT y otro más por la Unidad de Asuntos Internacionales de la STPS. Dado su contenido, dichos materiales contribuyeron a contar con un mayor conocimiento sobre el marco legal del re-

clutamiento en los dos países, así como sobre los efectos en los salarios y las vacantes de empleo derivados del ingreso de guatemaltecos a México. También contribuyeron a poner en marcha el Observatorio Laboral México-Guatemala.

Por otra parte, la oficina de migración laboral de la OIT invitó a los participantes a exponer sus puntos de vista en torno al documento que se trabajó en el taller de agosto sobre los elementos a considerar para la formulación de un programa de trabajo temporal para guatemaltecos en México. En específico, se discutieron las condiciones de trabajo y seguridad social de los trabajadores migrantes. Fue especialmente interesante la discusión relativa a la seguridad social de los mismos en un contexto de alta informalidad. Asimismo, se avanzó de forma significativa en el establecimiento de la estructura y funcionamiento del Grupo de Trabajo Técnico Intergubernamental México-Guatemala sobre Migración Laboral.

En este espacio se llegó, incluso, al nombramiento de los integrantes del Grupo y al establecimiento del cronograma de sus reuniones, tanto de encuentros presenciales como virtuales. Desafortunadamente, se hizo necesario modificar este documento debido al cambio de gobierno en Guatemala. De igual forma, con la conducción de la OIT, se discutieron las bases para la creación del Observatorio Laboral sobre Trabajadores Migrantes Guatemala-México y se concluyó la elaboración de la estructura del Grupo de Trabajo Técnico Intergubernamental. Destaca que la Presidencia del Grupo en México quedó compartida entre la STPS y la SEGOB, siendo esta última la dependencia federal encargada de manejar el tema migratorio en el país. Por parte de Guatemala, la Presidencia del Grupo de Trabajo Técnico Intergubernamental quedó compartida entre los ministerios de Trabajo y de Relaciones Exteriores.

La OIT buscó profundizar la discusión sobre los elementos de un programa de trabajo temporal de trabajadores migrantes guatemaltecos en México. Debido a la complejidad del tema, los

asistentes decidieron que la propuesta específica de esta política se prepararía desde el Ministerio de Trabajo de Guatemala y se enviaría a la STPS. Una vez con la propuesta preparada, los funcionarios de la Unidad de Asuntos Internacionales de la STPS prepararían una contrapropuesta para consideración tanto de otras áreas de la STPS como de la cancillería y la SEGOB.

Finalmente, el taller concluyó con una discusión abierta sobre el papel de los servicios públicos de empleo en el programa de trabajo temporal México-Guatemala.

## 2. Conclusiones

Derivado de las reuniones y trabajos referidos, se estimó que debido a las características de los trabajadores guatemaltecos y su vulnerabilidad frente a los abusos por parte de algunos empleadores mexicanos, la participación directa del gobierno guatemalteco era un elemento central para la búsqueda y construcción de mecanismos eficaces para la defensa de los derechos laborales de esos trabajadores que buscan prestar o prestan sus servicios en México, así como para avanzar de manera decidida en el objetivo de lograr una migración temporal segura, ordenada y legal entre ambos países.

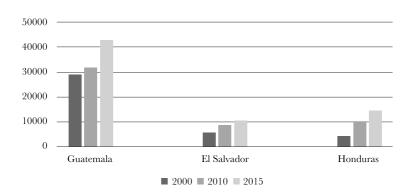
Por otra parte, la participación de la OIT en el avance hacia la concreción de los proyectos que contempla el Acuerdo fue sumamente significativa y útil. Su involucramiento sirve como elemento estratégico para construir un modelo de trabajo con una colaboración estrecha y una coordinación adecuada para que los gobiernos acuerden en forma bilateral y caminen unidos hacia una nueva era de cooperación laboral, en la que los derechos de los trabajadores se encuentran en el centro. De esta forma, los grupos de trabajo han avanzado de manera decidida en la puesta en marcha del Observatorio Laboral México-Guatemala, en la conformación del Grupo de Trabajo Técnico Intergubernamental, así como en la discusión sobre un modelo de reclutamiento

en el que los servicios públicos de empleo de ambos países tienen un lugar esencial.

## III. LA MIGRACIÓN A MÉXICO DEL TRIÁNGULO NORTE DE CENTROAMÉRICA

La migración procedente de Centroamérica y con destino a México ha crecido de manera significativa en los últimos años. Las cifras reportadas por el INEGI y la Encuesta Intercensal 2015<sup>74</sup> son elocuentes, como se puede observar en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 1. GUATEMALTECOS, SALVADOREÑOS Y HONDUREÑOS EN MÉXICO, 2000, 2010 Y 2015



De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (Conapo), entre 2000 y 2015 la inmigración procedente de Guatemala creció 47%, en tanto que la proveniente de El Salvador creció 83%

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> INEGI, Censos de Población y Vivienda 2000 y 2010, y Encuesta Intercensal 2015. Los censos y conteos, dado que se levantan en hogares, incluyen a los extranjeros que están en el país tanto de manera legal como indocumentada, por lo que estas estadísticas no distinguen la condición migratoria de los entrevistados.

y la de Honduras 246%. Estas cifras, consecuentemente, señalan que México se ha convertido en un receptor de nacionales originarios de los países que integran el denominado Triángulo Norte de Centroamérica, mismos que en su mayoría son jóvenes que buscan una oportunidad de trabajo y de vida. A diferencia del ingreso significativo de guatemaltecos a México a través de la autorización correspondiente por las autoridades migratorias competentes, la mayoría de los salvadoreños y hondureños que ingresan por la frontera sur no cuentan con documentos que les permitan trabajar o residir de manera legal en México. Esta condición abre aún más las posibilidades de que ellos sean víctimas de abusos y violaciones a sus derechos humanos y laborales.

Los migrantes procedentes del Triángulo Norte de Centroamérica son principalmente jóvenes con bajos niveles educativos. Sin embargo, el perfil de los salvadoreños es ligeramente distinto, por lo que vale la pena describir con más detalle las características sociodemográficas de los nacionales de El Salvador, Guatemala y Honduras que residen en territorio nacional.

Respecto a las edades de los migrantes, en 2015, el 39.2% del total de los salvadoreños en México eran jóvenes menores a los 34 años de edad. En el caso de los guatemaltecos, este porcentaje se incrementa a 53.8%, y en el caso de los hondureños el porcentaje crece hasta el 62.3%. Esto sugiere que la población salvadoreña en México tiene una media de edad más elevada que la población guatemalteca y hondureña, lo que se confirma con el hecho de que el 40.2% del total de la población salvadoreña es mayor de 45 años, mientras que este colectivo supone el 24.4% de los guatemaltecos y el 13.7% de los hondureños.

En el caso de los migrantes procedentes de Honduras, observamos que el crecimiento de todos los grupos de edad es superior al 100% (excepto para los mayores de 65 años), lo que indica claramente que México se está convirtiendo en un lugar de destino clave para los migrantes de ese país. Respecto a los niveles de escolaridad, llama la atención que entre el 2000 y el 2015 la proporción de inmigrantes procedentes de Guatemala, El Salvador

y Honduras con educación primaria o menos se incrementó de manera importante, mientras que los migrantes con educación media superior o superior, disminuyó.

Así, por ejemplo, mientras que en el 2000 el 50.4% de los salvadoreños residentes en México contaba con educación media superior o superior, este porcentaje disminuyó a 38.0% para 2015. Entre los guatemaltecos, la proporción de inmigrantes con educación media superior o superior pasó de 21.1% en el 2000 a 11.7% en 2015, y entre los hondureños, el porcentaje pasó de 39.6% a 24.8% en el mismo periodo (véase el gráfico 2).

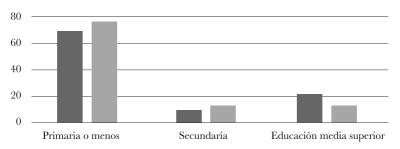
Estos cambios sugieren una modificación del patrón migratorio entre los países del Triángulo Norte de Centroamérica y México. Vale la pena hacer notar que la proporción de migrantes salvadoreños con escolaridad media superior y superior es significativamente más alta que la que presentan los migrantes procedentes de Guatemala y Honduras, mientas que la proporción de migrantes guatemaltecos con educación primaria o menos es significativamente mayor a la de sus contrapartes salvadoreñas y hondureñas (véase el gráfico 2).

En relación con el lugar de residencia, se observa que los salvadoreños están dispersos por todo el país, mientras que los guatemaltecos se concentran fuertemente en Chiapas. El porcentaje de salvadoreños que residía en Chiapas en 2015 era de 22.4%, mientras que los que vivían fuera de la región fronteriza alcanzaban el 73.3%; destaca especialmente la Ciudad de México. En el caso de los guatemaltecos, los que vivían en Chiapas representaban el 65.8% del total de esa nacionalidad. La población hondureña está más repartida en el territorio nacional, pero no tanto como la salvadoreña, pues el 34.6% del total de salvadoreños reside en Chiapas.

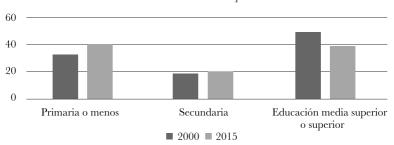
La Encuesta Intercensal 2015 del INEGI también arroja otros datos de gran importancia sobre la migración de nacionales del Triángulo Norte de Centroamérica que inciden en los flujos laborales de los mismos. Al respecto, el cuadro 1 refleja cifras de gran importancia.

# GRÁFICO 2. GUATEMALTECOS, SALVADOREÑOS Y HONDUREÑOS EN MÉXICO POR NIVEL EDUCATIVO, 2000 Y 2015 (PORCENTAJES)

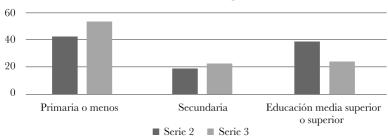
## Residentes guatemaltecos en México por nivel educativo



## Residentes salvadoreños en México por nivel educativo



## Residentes hondureños en México por nivel educativo



FUENTE: INEGI, Censo de Población y Vivienda 2000 y Encuesta Intercensal 2015.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx

Libro completo en:
http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

https://goo.gl/6Z3qyB

CUADRO 1. INDICADORES LABORALES DE SALVADOREÑOS, GUATEMALTECOS Y HONDUREÑOS EN MÉXICO, 2015 (PORCENTAJES)

	2015									
Indicadores	El Salvador			G	uatemala		Honduras			
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	
Total (situación laboral)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Trabaja	81.1	36.8	59.4	84.4	30.4	55.2	83.1	35.8	57.7	
Busca trabajo	1.9	0.6	1.3	2.7	0.6	0.2	3.8	0.6	2.1	
Pensionado o jubilado	2.9	0.2	1.6	0.5	1.4	1.0	0.4	0.5	0.4	
Estudiante	6.0	3.9	5.0	3.1	3.4	3.2	5.8	4.1	4.9	
Quehaceres del hogar	0.5	54.1	26.7	0.9	59.6	33.7	0.6	56.2	30.5	
Discapacitado	0.7	1.9	1.3	1.7	1.0	1.4	0.2	0.3	0.3	
No trabaja	6.8	2.5	4.7	6.6	3.5	5.1	5.4	2.5	3.8	
No especificado	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.7	0.0	0.3	
Total (ingresos)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
No recibe ingresos	2.3	2.5	2.4	5.7	3.1	4.9	0.6	2.0	1.1	
Hasta 2 S.M.	28.3	44.9	33.3	54.9	62.4	57.2	29.0	53.9	37.3	
De 2 a 5 S.M.	48.2	24.4	41.0	25.4	23.4	24.7	53.6	30.3	45.8	
5 o más S.M.	12.0	10.5	11.5	4.1	5.0	4.4	9.2	5.5	7.9	
No especificado	9.2	17.7	11.8	9.9	6.1	8.8	7.6	8.3	7.9	

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx

Libro completo en:
http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

https://goo.gl/6Z3qyB

Cuadro 1. Indicadores laborales de Salvadoreños, guatemaltecos y hondureños en México, 2015 (porcentajes) (continuación)

	2015									
Indicadores	El Salvador			G	uatemala		Honduras			
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	
Total (posición en el trabajo)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Empleado u obrero	54.5	48.9	52.8	35.8	55.6	41.7	53.9	56.9	54.9	
Jornalero o peón	5.5	0.6	4.0	22.2	6.4	17.5	5.9	0.7	4.3	
Ayudante	4.5	5.2	4.7	6.0	6.5	6.1	8.7	6.6	8.1	
Patrón o empleado	8.7	4.2	7.4	2.0	2.8	2.2	2.1	3.4	2.6	
Trabajador por cuenta propia	23.9	36.5	27.7	27.3	22.8	26.0	27.5	28.9	28.1	
Trabajador familiar sin pago	1.9	2.5	2.1	5.7	2.6	4.8	0.6	1.2	0.1	
No especificado	1.0	2.1	1.3	1.0	3.3	1.7	1.3	2.3	1.9	

FUENTE: INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

En este cuadro se observa, respecto a la participación laboral, que: *a)* por lo que toca a las mujeres, las guatemaltecas participan mucho menos que las salvadoreñas y hondureñas, y *b)* por lo que corresponde a los hombres, los salvadoreños tienen una participación laboral menor respecto a la de los guatemaltecos y hondureños.<sup>75</sup> En cuanto a la remuneración, los migrantes salvadoreños reciben salarios mayores que los guatemaltecos y hondureños, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres. Ello es reflejo de los mayores niveles educativos de esta población. También se encuentra que las mujeres ganan menos que los hombres, pero el caso de las guatemaltecas es especialmente llamativo, ya que en este grupo la proporción de las que ganan menos de dos salarios mínimos asciende al 62.4%.<sup>76</sup>

En este cuadro también se encuentra que de los nacionales de El Salvador, el 54.5% son empleados u obreros, mientras que el 23.9% son trabajadores por cuenta propia, como jardineros, albañiles, plomeros, entre otros. La proporción de salvadoreños que se define como patrón o empleador es mucho más alta que la que corresponde a los nacionales de Guatemala y Honduras. De esta manera, el 8.7% corresponde a El Salvador, el 2% a Guatemala y el 2.1% a Honduras.

En el caso de las mujeres salvadoreñas ocupadas, la proporción de las que trabajan por cuenta propia aumenta de manera significativa respecto de los hombres, pues sube a 36.5%. Una proporción importante de guatemaltecos hombres se ocupa como jornalero o peón (22.2%), aunque parece ser que muchos de los que trabajan en el sector agrícola se definen a sí mismos como empleados. Los trabajadores hondureños también se desempeñan como empleados en gran proporción (53.9%) y como trabajadores por cuenta propia (27.5%). El 8.7% de los hondureños varones se ocupa como ayudante.

 $<sup>^{75}\,</sup>$ Esto se explica por la menor escolaridad de las mujeres guatemaltecas y por la mayor edad de los hombres salvadoreños.

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Cabe recordar que, en Chiapas, el 74% de la población económicamente activa ocupada total recibe menos de dos salarios mínimos.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx

Libro completo en:
http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

https://goo.gl/6Z3qyB

CUADRO 2. INDICADORES LABORALES DE SALVADOREÑOS, GUATEMALTECOS Y HONDUREÑOS EN MÉXICO, 2015 (PORCENTAJES)

	2015									
Indicadores	El Salvador			Guatemala			Honduras			
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	
Sector de actividad	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Agricultura, ganadería, actividad forestal, caza y pesca	10.6	1.3	7.8	42.4	10.1	32.7	7.4	0.6	5.1	
Minería, electricidad y agua	0.5	0.0	0.4	0.7	0.0	0.5	0.8	0.0	0.5	
Construcción	16.4	0.0	11.4	11.7	0.2	8.2	22.9	0.3	15.4	
Industria manufacturera	14.7	10.7	13.5	7.2	4.9	6.5	15.3	9.0	13.2	
Comercio al mayoreo	1.8	3.2	2.2	3.6	1.9	3.1	2.2	2.9	2.4	
Comercio al menudeo	12.2	20.0	14.6	10.8	16.1	12.4	15.7	18.7	16.7	
Transporte y servicios relacionados	4.4	0.3	3.2	3.0	0.0	2.1	4.7	0.8	3.4	
Otros servicios (financieros, educativos, sociales y de gobierno)	38.5	61.0	45.3	20.2	64.8	33.5	30.5	65.1	42.1	
No especificado	0.9	3.5	1.6	0.4	2.0	1.0	0.5	2.6	1.2	
Ocupación	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Funcionarios, directores y jefes	1.9	1.8	1.9	1.5	1.4	1.4	1.7	1.6	1.7	
Profesionistas y técnicos	25.1	8.9	20.2	8.3	6.1	7.7	12.1	12.1	12.1	
Auxiliar en actividades administrativas	3.2	3.9	3.4	0.5	2.1	1.0	1.6	4.1	2.4	
Comerciantes y trabajo de ventas	8.3	23.2	12.8	5.7	12.9	7.9	8.5	18.6	11.8	
Servicios personales y vigilancia	6.2	21.3	10.8	7.0	14.7	9.3	8.8	25.5	14.4	

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM www.juridicas.unam.mx

Libro completo en:
http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv

https://goo.gl/6Z3qyB

CUADRO 2. INDICADORES LABORALES DE SALVADOREÑOS, GUATEMALTECOS Y HONDUREÑOS EN MÉXICO, 2015 (PORCENTAJES) (continuación)

	2015									
Indicadores	El Salvador			Guatemala			Honduras			
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	
Trabajadores agrícolas, ganaderos, caza y pesca	7.6	1.4	5.7	37.4	8.5	28.8	5.8	1.3	4.3	
Trabajadores artesanales	20.3	7.1	16.3	12.4	2.5	9.4	26.3	2.3	18.3	
Operadores de maquinaria industrial y choferes	6.9	2.6	5.6	3.6	1.1	2.8	8.8	4.3	7.3	
Trabajadores actividades elementales	20.3	28.4	22.7	23.3	49.1	31.1	26.4	29.3	27.4	
No especificado	0.2	1.4	0.6	0.3	1.6	0.6	0.0	0.9	0.3	
Servicios de salud	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
IMSS	14.4	18.8	16.5	9.1	10.4	9.8	11.7	14.6	13.3	
ISSSTE	1.7	1.7	1.7	0.6	0.7	0.7	0.1	1.6	0.9	
ISSSTE estatal	0.7	0.7	0.7	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	
Pemex, Defensa o Marina	0.0	0.8	0.4	0.0	0.6	0.4	0.0	0.9	0.5	
Seguro Popular	23.7	28.8	26.2	38.4	39.7	39.1	25.5	34.5	30.4	
Hospital o clínica privados	19.4	20.3	19.8	15.8	15.7	15.7	20.2	20.0	20.1	
Farmacia	29.7	20.6	25.3	24.2	23.0	23.6	28.5	21.2	24.5	
Otro	2.3	2.9	2.6	2.2	3.2	2.7	3.8	2.4	3.0	
No se atiende	8.1	5.3	6.7	9.5	6.5	7.8	10.1	4.8	7.3	
No especificado	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	

FUENTE: INEGI, Encuesta Intercensal 2015.

En el cuadro 2 se observa que la mayoría de los salvadoreños trabaja en servicios varios, correspondiendo el 38.5% a los hombres y el 61% a las mujeres. La mayoría de los hombres guatemaltecos labora en el sector agropecuario, que representa el 42.4%. Las mujeres guatemaltecas trabajan en su mayoría en el sector de servicios, alcanzando el 64.8%; muchas de ellas en trabajo doméstico. Los trabajadores hondureños se dirigen hacia la construcción, los servicios, la manufactura y el comercio. Las mujeres hondureñas se ocupan principalmente como trabajadoras en servicios.

También se desprende que en 2015 el 20.3% de los migrantes salvadoreños masculinos se dedicaba al trabajo artesanal y que el 25.1% se desempeñaba como profesionista o técnico, lo cual es resultado de los altos niveles de escolaridad de esta población. El 20.3% de los hombres salvadoreños se ocupaba en actividades elementales y de apoyo, y el 1.9% era funcionario, director o jefe. El 23.2% de las mujeres salvadoreñas se dedicaba en 2015 al comercio o a trabajar en ventas; el 28.4% se desempeñaba como trabajadora en actividades elementales y de apoyo; el 21.3% se describió como trabajadora en servicios personales y vigilancia. El 8.9% de las mujeres salvadoreñas se dedicó a trabajar como profesionista o técnico.

En relación con los hombres procedentes de Guatemala, el 37.4% declaró en 2015 ser trabajador en actividades agrícolas, ganaderas, forestales, de caza y de pesca; el 23.3% como trabajador en actividades elementales y de apoyo, y el 12.4% como trabajador artesanal.

Durante el 2015, el 26.3% de la población masculina ocupada de origen hondureño se dedicó al trabajo artesanal, mientras que el 26.4% se desempeñó como trabajador en actividades elementales y de apoyo. En el cuadro 2 también se destaca que la mayoría de los trabajadores del Triángulo Norte de Centroamérica en México atiende sus problemas de salud a través del Seguro Popular y de los servicios privados. Esto implica que la

mayoría no tiene protecciones de la seguridad social, como seguro médico, pensiones y otras prestaciones. Sólo el 18.9% de los salvadoreños atiende su salud en las instituciones públicas; el 10.6% en el caso de los guatemaltecos y el 14.2% en el caso de los hondureños. Quienes se encuentran en la situación de mayor vulnerabilidad son los hombres guatemaltecos, pues sólo el 9.8% de ellos tiene acceso a los servicios de salud que ofrecen el IMSS y el ISSSTE.

En la migración en búsqueda de mejores condiciones laborales hay espacios donde ocurren violaciones a los derechos humanos y laborales de miles de trabajadores y de sus familiares. En la medida que esta migración laboral es irregular y la inserción de los trabajadores migrantes se hace en la economía informal, esos espacios se hacen más amplios y complejos.

La realidad que muestran las cifras referidas hace evidente el gran número de trabajadores migrantes de Centroamérica en México, la condición desfavorable en que se encuentra un gran número de ellos y que, dependiendo de sus particularidades, que van desde la condición en que cruzan la frontera, la forma en que son contratados o reclutados para prestar sus servicios, la naturaleza del trabajo que prestan, así como el género del trabajador, entre otras, se va incrementando su condición de vulnerabilidad y su exposición al abuso y violación de sus derechos humanos y laborales.

# IV. PROGRAMA LABORAL MIGRATORIO ENTRE MÉXICO, EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS

De acuerdo con la OIT, "...en los procesos de integración regional y subregional que están teniendo lugar en todo el mundo, las cuestiones relativas a la migración se están abordando de formas y grados diferentes".<sup>77</sup>

<sup>&</sup>quot;Migración Equitativa. Un Programa de la OIT", op. cit.

## La OIT señala, además, que:

En el enfoque global de la política en materia de migración, los procesos regionales y subregionales... cobran especial relevancia al poner de manifiesto la disposición de los gobiernos a facilitar la migración de trabajadores dentro de circuitos definidos, por ejemplo, mediante exenciones de visados, el reconocimiento común de las calificaciones y la portabilidad de los derechos de seguridad social, como elemento acreditado e inherente de las ventajas de una mayor integración económica, incluso en un momento en el que las posturas de la política mundial con respecto a la migración interregional y subregionales parecen tener también mejores perspectivas que los multilaterales en otros ámbitos, y no sólo la formulación de políticas.<sup>78</sup>

## 1. La respuesta laboral de México

Ante esta realidad, la STPS decidió en 2016 proponer a sus contrapartes de El Salvador, Guatemala y Honduras, la creación e implementación de un programa de trabajo temporal que permitiera a los nacionales de esos países trabajar en México de manera legal, ordenada y segura, al igual que a los mexicanos que así lo desearan, prestar sus servicios en cualquiera de los países que integran el Triángulo Norte de Centroamérica.

De esta forma, en agosto de 2016 la STPS realizó una gira de trabajo a Guatemala, Honduras y El Salvador con el propósito de presentar a dichos países la propuesta de un programa laboral migratorio. La STPS expuso que México reconocía que entre las causas principales de la migración está la búsqueda de mejores oportunidades de vida y que también observaba que diversos factores seguirían provocando e incrementando los flujos migratorios, por lo que era indispensable enfrentar esta realidad y darle un sentido más humano, y no sólo exclusivamente en términos de seguridad.

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> *Idem*.

La STPS expuso que la migración no puede contenerse o desaparecer con la construcción de muros o a través de políticas restrictivas o de acciones represivas o violentas. En su lugar, para enfrentar los retos migratorios se requería de políticas públicas integradas y globales que aseguren el respeto de los derechos humanos de los migrantes. Esto toma particular importancia en el caso de México, que es país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

Siendo México un país con fuertes lazos económicos, sociales y culturales con Centroamérica, y en un entorno de globalización que permite prever que la migración laboral proveniente de esta región hacia México seguirá creciendo en el futuro, la STPS enfatizó en estas reuniones que resulta necesario crear mecanismos que aseguren una migración laboral legal, ordenada, transparente y con rendición de cuentas entre los países involucrados. También señaló que el abordar de manera proactiva la defensa y promoción de los derechos laborales y humanos de los trabajadores migrantes es una responsabilidad compartida entre las naciones involucradas en las rutas de migración de la región. La STPS reconoció también que los migrantes contribuyen al desarrollo económico y social de las sociedades de destino y a la generación de riqueza en el mundo. Ellos coadyuvan a que sociedades inmersas en transiciones demográficas solventen situaciones de escasez de mano de obra y aporten nuevas capacidades y dinamismo a las economías de estas sociedades.

Por otro lado, la STPS indicó que, en los países de origen, las remesas generan ingresos que permiten a sus receptores acceder a mejores niveles educativos y de salud, y a reducir eventualmente los niveles de pobreza. Así, señaló que aunque la migración es un fenómeno complejo que presenta retos y oportunidades, si es bien manejada puede generar dinámicas de crecimiento económico y de desarrollo tanto en los países de origen como de destino de los migrantes.

La referida propuesta de la STPS fue escuchada con gran interés y bien recibida por cada uno de los ministros de Trabajo de

los tres países de Centroamérica; incluso Honduras previó incorporar este proyecto a nivel de programa presidencial. Al sostener una entrevista posterior con la titular del Ministerio del Trabajo de El Salvador, también se indicó que a dicha propuesta se le daría un lugar en los programas prioritarios a nivel presidencial. Con base en los planteamientos de la STPS se dio pie al inicio de las conversaciones entre estos cuatro países y a la respectiva negociación para construir y poner en marcha un programa laboral migratorio (PLM). Por lo que corresponde a las reuniones referidas, destacan los siguientes puntos:

## A. Reunión con Guatemala

El encuentro se sostuvo con la ministra de Trabajo de Guatemala, Aura Leticia Teleguario, en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala el 12 de agosto de 2016. Los funcionarios laborales de ese país mostraron su preocupación por la validez de los permisos de trabajo otorgados por el gobierno de México a los guatemaltecos a través de la TVTF, de cara a la implementación del PLM. En este sentido, las autoridades mexicanas, entre las que se encontraba la entonces embajadora de México en Guatemala, Mabel Gómez Oliver, indicaron que los permisos para el ingreso a los cuatro estados fronterizos del sur de México a través de la tarjeta de visitante regional (TVR) y de la TVTF se mantendrían intactos y que las visas para los trabajadores que ingresaran a través del PLM serían adicionales a los permisos otorgados por el Instituto Nacional de Migración.

Los funcionarios laborales guatemaltecos también externaron su inquietud sobre la compatibilidad del PLM con el Acuerdo de Cooperación Laboral binacional que se firmó en 2014. Las dos partes coincidieron en que este tema debería abordarse en la reunión binacional de asuntos migratorios y consulares, que tendría lugar en noviembre de 2016 en Guatemala.

Por otra parte, las autoridades guatemaltecas vieron positivamente la idea de que el reclutamiento de los trabajadores migratorios se hiciera a través de los servicios públicos de empleo, dejando fuera a las agencias privadas reclutadoras. Al respecto, consideraron que el mecanismo para la divulgación de las ofertas de trabajo en México podría ser el portal de empleo de Guatemala, el cual, a su vez, alimenta a su bolsa de empleo, a los *kioskos* de empleo y a las ventanillas únicas de empleo. La STPS sugirió que México y Guatemala trabajaran de manera conjunta para capacitar a los trabajadores guatemaltecos interesados en laborar en México, y que sería necesario que los dos gobiernos colaboraran para asegurar un trato digno a los trabajadores guatemaltecos, una vez que se inserten al mercado de trabajo mexicano.

## B. Reunión con Honduras

La reunión sostenida con el secretario de Trabajo y Seguridad Social de Honduras, Carlos Madero Erazo, tuvo lugar en sus oficinas de Tegucigalpa el 16 de agosto de 2016. En ella, ambas partes consideraron que el PLM entre los países del Triángulo Norte de Centroamérica y México serviría para fortalecer la posición negociadora de la región. Los representantes de los dos países coincidieron en que un tema central era proveer una mayor protección a los trabajadores migrantes, asegurando que su tránsito de un país a otro fuera con legalidad, orden, seguridad, transparencia y rendición de cuentas, a fin de garantizar el respeto y protección de sus derechos humanos y laborales.

Los funcionarios mexicanos y hondureños acordaron que las labores de reclutamiento de trabajadores tanto hondureños para laborar en México, como mexicanos para desempeñarse en Honduras, se hiciera a través de los respectivos servicios públicos de empleo. También se llegó a la conclusión de que la transmisión de la información sobre las vacantes en México se haría a

través del Servicio Nacional de Empleo de Honduras. Finalmente, por parte de Honduras se definió que el PLM sería ejecutado por medio del programa presidencial de empleo "Con chamba vivís mejor", y que se iniciaría a través de un programa piloto de seis meses que permitiría evaluar su evolución.

## C. Reunión con El Salvador

La reunión con la ministra de Trabajo y Previsión Social de El Salvador, Sandra Edibel Guevara Pérez, se llevó a cabo el 17 de agosto de 2016. La propuesta mexicana fue muy bien recibida por las autoridades laborales de El Salvador. También con este país se argumentó la conveniencia de que el reclutamiento de trabajadores fuera realizado por los servicios públicos de empleo y sin la participación de agencias privadas.

La ministra Guevara indicó que la plataforma del Sistema Nacional de Empleo de El Salvador, particularmente a través del sistema "Tu chance", se utilizaría para informar sobre las vacantes ofrecidas por México. Asimismo, la titular de la cartera laboral de El Salvador se sumó al planteamiento de las autoridades mexicanas para trabajar conjuntamente a efecto de proteger los derechos laborales y humanos de los trabajadores participantes en el Programa.

En todas las reuniones con los países del Triángulo Norte se solicitó a las autoridades centroamericanas trabajar en la definición de las instancias gubernamentales que participarían como coordinadoras en el PLM. También se pidió trabajar de manera conjunta y coordinada con la STPS para la elaboración de las reglas de operación del Programa en cuestión.

Inmediatamente después de las reuniones en Centroamérica, la Unidad de Asuntos Internacionales de la STPS empezó a trabajar en el documento que contiene los Lineamientos del PLM, así como en los documentos constitutivos y rectores de dicho Programa. Todos ellos fueron consultados y aceptados por las

autoridades laborales de los países centroamericanos. Con base en ello, el 14 de octubre de 2016, en Cancún, Quintana Roo, los titulares de la STPS de México, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de El Salvador, de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social de Honduras, así como la viceministra de Previsión Social y Empleo de Guatemala, en representación de la ministra de Trabajo de dicho país, firmaron un memorándum de entendimiento para colaborar de manera conjunta en el diseño e implementación del PLM. Este evento marcó el inicio formal de los trabajos para la generación de los Lineamientos Operativos del Programa Laboral Migratorio entre México, El Salvador, Guatemala y Honduras.

## 2. Construcción del Programa Laboral Migratorio (PLM)

Para establecer los lineamientos rectores del PLM, la Unidad de Asuntos Internacionales de la STPS elaboró un primer documento con el siguiente contenido: el objetivo del Programa y su alcance; las condiciones generales; la población beneficiaria; requisitos y criterios; los procedimientos y la operación del PLM; los derechos y obligaciones del trabajador; los derechos y obligaciones del empleador; mecanismo de inspección; las instancias para la defensa de los derechos de los trabajadores; las sanciones, y los formatos asociados a los Lineamientos.

Asimismo, la Unidad de Asuntos Internacionales llevó a cabo la coordinación de trabajos con las áreas internas de la STPS y con las autoridades de la SRE y de la SEGOB competentes en la implementación del PLM. A través de diversas reuniones internas e intersecretariales, se lograron consensos y acuerdos entre las autoridades nacionales respecto del contenido y alcances del PLM, así como sobre otros documentos constitutivos del mismo. A continuación se describen las características más relevantes de todos ellos.

## 3. Características del PLM

# A. Lineamientos, condiciones generales y alcances

En los Lineamientos de este Programa se establece que a través de él se busca construir, por un lado, una vinculación entre las autoridades laborales de los países participantes y, por otro, una coordinación institucional de estas autoridades con las migratorias y consulares de los países que participan en el Programa. Asimismo, se señala que la entrada de trabajadores migrantes a los países receptores se hará con base en la demanda laboral de los países de destino. Con ello se buscó acotar las razones para la entrada de los migrantes.

Los Lineamientos del PLM se establecieron con base en la normatividad laboral y migratoria de cada uno de los Estados parte, la cual, a su vez, responde a las normas y tratados internacionales en materia de defensa de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias. Ejemplos de estas normativas internacionales son la Convención Internacional de Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; el Convenio 97 de la OIT sobre los Trabajadores Migrantes; el Convenio 143 de la OIT sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato a los Trabajadores Migrantes, y el Convenio 181 de la OIT sobre las Agencias de Empleo Privadas. En este tema cabe reiterar que México no ha ratificado los convenios 97, 143 y 181 de la OIT, aunque sí ratificó la Convención de Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes.

Asimismo, se establece que los sectores en México que podrán recibir trabajadores temporales provenientes de Centroamérica son exclusivamente el agropecuario y el de servicios, con una cobertura en todo el territorio nacional. Se estipula que el PLM iniciará con una prueba piloto de seis meses, después de la cual las autoridades coordinadoras llevarán a cabo una evalua-

ción de los resultados y, con base en ella, realizarán ajustes en el diseño y en la implementación del Programa.

De igual forma, se señala que las labores de vinculación entre empleadores, trabajadores y autoridades competentes de cada país se realizarán a través de los servicios públicos de empleo. De esta manera, el PLM busca proteger a los trabajadores y evitar abusos que violen sus derechos humanos y laborales. Adicionalmente, y para asegurar el respeto irrestricto de los derechos de los trabajadores migrantes, el PLM contempla que las oficinas consulares de cada país entreguen a los trabajadores información sobre sus derechos, así como respecto de las autoridades competentes que velarán por ellos.

## B. Principios rectores

Se adoptan como principios que regirán al Programa, los siguientes: la promoción, respeto y protección de los derechos humanos y laborales; el diálogo social (tripartismo); el respeto al principio *pro persona*; el trabajo decente; la integración entre políticas laborales y migratorias; la igualdad y reciprocidad de trato y oportunidades; la responsabilidad compartida; el enfoque de género; la facilitación de la movilidad internacional de personas beneficiadas con el PLM en los territorios de los Estados de las partes, salvaguardando el orden y la seguridad; la complementariedad de los mercados laborales de los Estados de las partes, como fundamento para una gestión adecuada de la migración laboral acorde a las necesidades nacionales, y la prohibición de todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

## C. Población beneficiaria y requisitos

Se señala que los trabajadores centroamericanos podrán trabajar en México por un periodo no mayor a 180 días, después de

los cuales tendrán que regresar a su país. Esta limitante se establece por la normativa migratoria en México, la cual permite a los visitantes temporales realizar actividades remuneradas únicamente por periodos iguales o menores a seis meses.<sup>79</sup>

También se define que el número máximo de personas que participarán en el PLM cada año dependerá de la demanda de las empresas mexicanas, respetando un máximo de hasta 1,000 personas trabajadoras por cada nacionalidad. Para el caso de México, esta limitante únicamente puede ser modificada por la STPS, en conjunto con la SEGOB, con base en las condiciones económicas que prevalezcan en el país o de conformidad con la normatividad aplicable en materia de cuotas para extranjeros.

Entre los requisitos para participar en este Programa por parte de los trabajadores está el demostrar con documentos oficiales que se tiene una edad mayor a 18 años. De esta forma, se busca evitar el trabajo infantil e impedir el riesgo de la trata de personas. Además, el trabajador deberá declarar que cuenta con las habilidades necesarias para realizar el trabajo que el empleador demanda y demostrar con un reporte médico que tiene un estado de salud apropiado para el trabajo que desempeñará.

## D. Procedimientos, derechos y obligaciones

Se indican de manera detallada tanto los pasos que deben seguir los empleadores y los trabajadores antes de empezar con la relación laboral en cuestión, como los derechos y obligaciones que tiene cada uno de ellos al amparo de este Programa. Estos procedimientos se establecieron con base en la normativa que faculta para tales efectos al Instituto Nacional de Migración y a la SRE de México.

En algunos casos también participa la STPS a través del Servicio Nacional de Empleo y la Dirección General de Inspección

 $<sup>^{79}\,</sup>$  Si algún extranjero desea trabajar en México por un periodo mayor, debe solicitar un permiso de residencia.

Federal del Trabajo. Por ejemplo, está el caso en el que el empleador interesado en contratar a un trabajador guatemalteco, hondureño o salvadoreño debe registrarse en el Directorio Nacional de Empresas de la STPS. También debe comprobar ante esta misma instancia que no está sujeto a un proceso sancionador. Posteriormente, el empleador debe obtener su constancia de inscripción ante el Instituto Nacional de Migración y mantenerla actualizada conforme a la legislación aplicable. Estos requisitos los debe cumplir cualquier empleador mexicano interesado en contratar trabajadores extranjeros, por lo que la normatividad del PLM no modifica la existente para las contrataciones de trabajadores procedentes de otros países.

Como se ha dicho, los derechos y obligaciones de los trabajadores y los empleadores que participan en el PLM se establecieron con base en la legislación laboral vigente. En México, la contratación de todas las personas trabajadoras se rige por la LFT, sin importar el origen del trabajador. La Constitución mexicana, en su artículo 10., establece que

...está prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En este sentido, la legislación laboral aplicable a los trabajadores migrantes es la misma que se utiliza para los trabajadores nacionales, y éste es uno de los principios del PLM. De hecho, el instrumento jurídico que signarían los titulares de las instancias responsables para formalizar la implementación del PLM establece, en el artículo 20., que los principios rectores del Programa son los siguientes:

- Promoción, respeto y protección de los derechos humanos y laborales.
- Diálogo social (tripartismo).
- Respeto al principio pro persona.
- Trabajo decente.
- Integración entre políticas laborales y migratorias.
- Igualdad y reciprocidad de trato y oportunidades.
- Responsabilidad compartida.
- Enfoque de género.
- Facilitación de la movilidad internacional de personas beneficiadas con el PLM en los territorios de los Estados de las partes, salvaguardando el orden y la seguridad.
- Complementariedad de los mercados laborales de los Estados de las partes, como fundamento para una gestión adecuada de la migración laboral acorde a las necesidades nacionales.
- Prohibición de todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

# E. Inspección, sanciones e instancias de defensa de los derechos de los trabajadores

Se prevé que la STPS deberá realizar las inspecciones conforme a la normatividad aplicable, a efecto de asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y laborales de los trabajadores participantes. Adicionalmente, se contempla la participación como acompañantes de la STPS de las autoridades consulares de los países de origen de los trabajadores en las labores de inspección. También se aplicarán visitas de verificación migratoria como medida de la exclusiva competencia de las autoridades migratorias de cada país.

Las sanciones a los empleadores que no cumplan con la legislación laboral aplicable en los países participantes en el PLM se establecen con base en la normatividad laboral de cada país. No

existen sanciones adicionales por el incumplimiento de estas reglas, excepto en el caso de que las personas empleadoras no presenten su encuesta para la evaluación del Programa. En ese caso, los Lineamientos indican que el contratante no podrá volver a participar. Lo mismo sucede con las sanciones a los trabajadores que no cumplan con la normatividad.

En general, las sanciones se establecen con base en la legislación laboral, excepto cuando la persona trabajadora no presente el cuestionario de la encuesta de retorno. Esta encuesta tiene el objetivo de evaluar los procesos y el impacto del PLM, y la no presentación de la misma conlleva el no poder participar más en el Programa. Como instancia para la defensa de los trabajadores centroamericanos que presten servicios en México al amparo del PLM, la STPS designó a las procuradurías Federal y estatales de la Defensa del Trabajo como encargadas de dicho tema.

## F. Formatos

Como apéndices a los Lineamientos del PLM, se diseñaron los siguientes formatos: puntos de contacto de cada autoridad coordinadora designada en los términos del artículo 50. del Acuerdo; carta de presentación del trabajador; contrato modelo; encuesta al empleador; encuesta de retorno del trabajador; flujograma de operación; registro de vacante del PLM para personas nacionales de los países del Triángulo Norte de Centroamérica, y registro de empleadores para el Directorio Nacional de Empresas de la STPS.

## 4. Retos de la puesta en marcha del PLM

Como reto inicial se encuentra el lograr una migración laboral temporal ordenada, legal, regular, con transparencia y rendición de cuentas de los trabajadores nacionales del Triángulo Norte de Centroamérica que presten sus servicios en México y

viceversa, y a través de la cual se garanticen y protejan los derechos humanos y laborales de los participantes y de sus familiares. En consecuencia, para lograr los anteriores objetivos se hace indispensable la celebración del PLM por parte de los cuatro países, así como la puesta en marcha de su operación.

Al respecto, debe destacarse que hasta estos momentos tanto Honduras como El Salvador y México han manifestado estar listos para adoptarlo. Sin embargo, Guatemala, por diversas razones internas, ha encontrado algunos obstáculos para ello. En consecuencia, la firma del Programa y su operación entraron en un receso que se ha prolongado de forma significativa. Es de esperarse que en fecha próxima Guatemala arribe a las soluciones que le permitan participar en el mismo. Lamentablemente, el problema de la migración laboral y de los abusos y violaciones a que están sujetos miles de seres humanos que buscan mejores condiciones de vida no se detiene en espera del momento en que el país guatemalteco pueda incorporarse al Programa. Esta situación obliga a que se avance aun cuando no estén todos los países involucrados, y que los beneficios del PLM empiecen a envolver a los trabajadores migrantes y sus familiares.

Por otra parte, el PLM estaría contribuyendo a que los mercados de trabajo se articulen con mayor coordinación y colaboración en beneficio de los trabajadores y los empleadores de los países miembros. En este ámbito, el PLM puede contribuir a que los mercados de trabajo se complementen y a que los trabajadores, de acuerdo con sus habilidades y capacidades, encuentren oportunidades de empleo en la región, lo que potenciaría la productividad laboral y el crecimiento económico en cada uno de los países.

En este orden de ideas, es importante enfatizar que cada uno de los países miembros de este Programa tiene la prerrogativa de limitar el número de trabajadores migratorios que ingresen a un país, en atención a su legislación interna. Al respecto, es indispensable cuidar que las condiciones laborales de los trabajadores migrantes sean en todo momento y bajo cualquier circunstancia

iguales a las que se aplican a los trabajadores nacionales. Así, las economías de la región se irán aproximando más y, en consecuencia, el PLM podría considerarse un primer paso hacia una mayor integración económico-laboral de la región mesoamericana.

Sin duda, el trabajo coordinado y en estrecha colaboración entre las autoridades laborales, migratorias y consulares de cada uno de los países que participan en el PLM podrá generar la debida y necesaria participación de otras áreas de los gobiernos, como pueden ser las de salud, educativa, agrícola y aduanera, entre otras. Sin embargo, el área fundamental es la de la protección de los derechos humanos, que en el caso de México corresponde inicialmente a la CNDH.

Es fundamental tener presente que los abusos y violaciones que sufren los trabajadores migrantes en su reclutamiento y en el centro de trabajo donde prestan sus servicios en otro país no sólo se originan u ocurren en la exclusiva esfera laboral, sino que ellos están expuestos y sometidos a otras condiciones como el narcotráfico, la trata de personas y diversas manifestaciones del crimen organizado local, regional e internacional. Derivado de ello, y ocupando un papel de liderazgo en la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes en coordinación con otras autoridades laborales, migratorias y consulares, la CNDH podría ser el frente que reactive la necesidad de contar con el PLM en operación.

Asimismo, desde el campo de los derechos humanos se podrían encontrar nuevas fórmulas para solucionar problemas internos de Guatemala que le impiden en estos momentos sumarse al PLM en las mismas condiciones que los otros tres países ya han aceptado plenamente. Para ello es necesario establecer la estrategia adecuada e iniciar pláticas con las autoridades de los otros países, dirigidas a la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes y retomar lo logrado con el PLM. En esta táctica, resulta conveniente avanzar con las autoridades laborales de los cuatro países, debido a que se han formado, en varios casos, fuertes lazos de credibilidad y confianza a nivel ministerial.

# BIBLIOGRAFÍA

- CHAMIE, Joseph, "Understanding Unauthorized Migration", *Global Issues*, noviembre de 2016.
- CONNOR, Phillip, "International Migration: Key Findings from the U.S., Europe and the World", *Pew Research Center*, EUA, diciembre de 2016.
- DURÁN, Jorge, "El Programa Bracero (1942-1964). Un balance crítico", Migración y Desarrollo, Zacatecas, México, núm. 9, 2007.
- FONTAINE, Margaux, "Discussion on Integration of Migrants and Refugees", Discurso del secretario general de la OCDE, Walsh School of Foreign Service, Georgetown University, EUA, octubre de 2016.
- FRIEDMAN, George, *The Next 100 Years. A Forecast for the 21st Century*, First Anchor Books Edition, 2009.
- GHOSH, Bimal, *Huddled Masses and Uncertain Shores, Insights into Irregular Migration*, OIM-Martinus Nijhoff Publishers, 1998.
- GORDON, Jennifer, "Prefacio", en AXELROD, Lily y PACHECO CEBALLOS, Micaela, Fortalecimiento de las protecciones a las trabajadoras migrantes: implementación de un programa de registros y licencias de acuerdo con el nuevo Reglamento de Agencias de Colocación, México, ProDESC, 2014.
- GUTIÉRREZ RAMÍREZ, Paulina del Pilar, Estudio de evaluación del Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores y mecanismos de intercambio de información entre México y Estados Unidos sobre reclutamiento y la contratación de trabajadores(as) migrantes temporales mexicanos(as) bajo el esquema de visas H-2A y H-2B, México, PH Medios Gráficos, 2014.

## BIBLIOGRAFÍA

- HERNÁNDEZ, David, Los migrantes laborales transfronterizos guatemaltecos en México, México, Plaza Pública, mayo de 2015.
- JARDÓN HERNÁNDEZ, Elizabeth, "Migración internacional, vulnerabilidad y procesos de organización socioeconómica en comunidades de origen en el Estado de México", en ANGUIANO, María Eugenia (coord.), Migraciones laborales, crisis internacional y vulnerabilidad social: perspectivas comparadas, México, El Colegio de la Frontera Norte (EL COLEF), 2013.
- MASSEY, Douglas S. et al., "Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos. Las consecuencias de la guerra anti inmigrante", Papeles de Población, México, vol. 15, núm. 61, julioseptiembre de 2009.
- MORENO-FONTES CHAMMARTIN, Gloria, "Las migraciones laborales internacionales: visión, trabajo y propuestas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)", *Trabajo*, tercera época, año 8, núm. 11, enero-junio de 2014.
- NÁJERA AGUIRRE, Jéssica, "Los trabajadores migrantes y sus familiares", *Letras Migratorias*, México, Conapo Newsletter, 2013.
- PASSEL, J. y COHN, D., "20 Metro Areas are Home to Six in Ten Unauthorized Migrants in the U.S.", *Pew Research Center*, EUA, febrero de 2017.
- RUHUNAGE, L. K., "Institutional Monitoring of Migrant Recruitment in Sri Lanka", en KUPTSCH, C., *Merchants of Labour*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, 2006.
- STEIN VELASCO, José Luis F., *Democracia y medios de comunicación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- SIDDIQUI, T., "Protection of Bangladesh Migrants through Good Governance", en KUPTSCH, C., *Merchants of Labour*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, 2006.

Migración laboral, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 25 de agosto de 2018 en los talleres de Desarrollo Gráfico Editorial, S. A. de C. V., Municipio Libre 175-A, colonia Portales, delegación Benito Juárez, 03300 Ciudad de México, tel. 5601 0796. Se utilizó tipo Baskerville en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cream book de 57 x 87 cm de 60 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 1,000 ejemplares.

No olvidar			
			•••••
[			

Fecha: / /



