

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.⁴²

⁴² 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.⁴³

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.⁴⁴ 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

⁴³ 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.

⁴⁴ 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

⁴⁵ 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,⁴⁶ y b) el H-2B para trabajadores en sectores de servicios no profesionales distintos al agrícola.⁴⁷

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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.⁴⁸

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 fiscal⁴⁹ es de 66 mil (33 mil en la primera mitad del año fiscal y 33 mil en la segunda).⁵⁰

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-

⁴⁸ 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.

⁴⁹ El año fiscal en EUA va del 1o. de octubre al 30 de septiembre. La primera mitad corre del 1o. de octubre al 31 de marzo, y la segunda mitad del 1o. de abril al 30 de septiembre.

⁵⁰ 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.⁵¹

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

⁵¹ 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”.⁵²

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.⁵³

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

⁵² Gutiérrez Ramírez, Paulina del Pilar, *op. cit.*, p. 13.

⁵³ 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 1o. 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.⁵⁴ 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”.⁵⁵

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

⁵⁴ *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads*, París, OCDE, diciembre de 2004, p. 12.

⁵⁵ “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.⁵⁶

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-

⁵⁶ *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.⁵⁷

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.⁵⁸

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

⁵⁷ 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.*

⁵⁸ 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.⁵⁹

⁵⁹ 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 8o.).

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 9o. 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 1o.).

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 2o.).

La autoridad competente, en casos excepcionales, podrá conceder excepciones a las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2o. 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 2o., 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 4o.).

De acuerdo con el artículo 5o.,

...[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 1990.⁶⁰ 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”.

⁶⁰ 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 6o. y 9o., 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-

⁶¹ 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

⁶² 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.⁶³ 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-2.⁶⁴ Este Plan de Trabajo se firmó el 17 de junio de 2014, previa consulta con los trabajadores y las organizaciones civiles que habían emi-

⁶³ 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.

⁶⁴ 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).⁶⁵ 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”

⁶⁵ 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

⁶⁶ 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.⁶⁷ 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

⁶⁷ 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.⁶⁸

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.

⁶⁸ 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.⁶⁹ 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, Cuauh-témoc, 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-

⁶⁹ 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 PRODESC 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.