



Programas de trabajadores temporales en Canadá, México y Costa Rica

¿Son vías prometedoras para gestionar
la migración centroamericana?

Cristóbal Ramón
Ariel G. Ruiz Soto
María Jesús Mora
Ana Martín Gil

Programas de trabajadores temporales en Canadá, México y Costa Rica

**¿Son vías prometedoras para gestionar
la migración centroamericana?**

Cristóbal Ramón
Ariel G. Ruiz Soto
María Jesús Mora
Ana Martín Gil

Migration Policy Institute

Junio de 2022

Contenido

Resumen ejecutivo	1
1 Introducción	2
2 Canadá	3
A. Desafíos y consideraciones para el SAWP y el TGWP	6
B. Opciones prometedoras de políticas públicas	11
3 México	12
A. Vías actuales de migración laboral para centroamericanos	13
B. Desafíos de la TVTF	16
C. Vías laborales alternativas y opciones de políticas públicas	19
4 Costa Rica	22
A. Evolución de la gestión de los trabajadores migrantes en Costa Rica	24
B. Continuar con las innovaciones recientes de políticas públicas	28
5 Conclusiones	29
Sobre los autores	31
Agradecimientos	33

Resumen ejecutivo

A la luz del marcado crecimiento de la migración irregular centroamericana desde 2014, el hemisferio occidental enfrenta un desafío compartido a largo plazo para promover una migración ordenada y bien gestionada. Abordar eficazmente este desafío requiere de un enfoque variado. El fortalecimiento de los sistemas de protección humanitaria en toda la región ayudaría a quienes huyen de la persecución y la violencia, mientras que la expansión y mejora de los programas de migración laboral ofrecería a quienes buscan mejorar los medios de subsistencia de sus familias las opciones legales para hacerlo y, al mismo tiempo, satisfacer las necesidades laborales esenciales en los países de destino. Es poco probable que operaciones de control migratorio en la frontera entre Estados Unidos y México o en toda la región detenga la migración no autorizada desde Centroamérica sin vías legales que brinden alternativas a la movilidad irregular. Los programas de trabajo temporal o estacional que crean nuevos patrones de migración circular permitirían a los migrantes permanecer arraigados en sus comunidades de origen y con sus familias durante gran parte del año.

Aunque la mayor parte del enfoque en la creación de vías de migración laboral se ha centrado en los programas de trabajo estacional H-2 en Estados Unidos, existen oportunidades prometedoras para expandir simultáneamente la migración regular en otros países de la región también. Canadá, Costa Rica y México también cuentan con programas de trabajo temporal que, con los

ajustes adecuados, podrían ayudar a cumplir estos objetivos regionales y atraer a trabajadores esenciales para industrias clave. El Programa de Trabajadores Extranjeros Temporales de Canadá, que recluta a un número significativo de guatemaltecos a través de un programa de contratación especializado, podría ampliar este modelo de contratación para atraer a un mayor número de centroamericanos de otros países. Otra posibilidad es ampliar la Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo de México, que permite a los inmigrantes guatemaltecos y beliceños trabajar en los estados a lo largo de la frontera entre México y Guatemala. Finalmente, los esfuerzos recientes de Costa Rica para incorporar a los nicaragüenses en su mercado laboral durante la pandemia de COVID-19 podrían ser utilizados para brindar oportunidades para que otros migrantes centroamericanos trabajen legalmente, y no de manera clandestina, en el país.

Es poco probable que operaciones de control migratorio en la frontera entre Estados Unidos y México o en toda la región detenga la migración no autorizada desde Centroamérica sin vías legales que brinden alternativas a la movilidad irregular.

Estos programas de empleo ofrecen una opción considerable como alternativas legales a la migración irregular para los centroamericanos, pero los formuladores de políticas públicas, los empleadores y otras partes interesadas en Canadá, México y Costa Rica tendrían que abordar una variedad de problemas y preocupaciones para que dicha promesa se convierta en realidad. Cada país de destino necesitaría expandir sus programas a El Salvador, Guatemala y Honduras, los tres países centroamericanos con las tasas más altas de emigración. También es necesario atender las preocupaciones sobre las prácticas explotadoras de contratación, las garantías inadecuadas de los derechos de los trabajadores en los países de destino y los desequilibrios de género dentro de los programas existentes. Sin embargo, estos programas de migración laboral, junto con iniciativas de Estados Unidos, pueden servir como base para una red regional de vías de migración legal

que aproveche las fortalezas del mercado laboral de cada país para gestionar mejor la migración a través de la región y satisfacer necesidades laborales clave.

CUADRO 1 Un nuevo enfoque para la migración regional

Esta publicación es parte de una serie de investigación enfocada en la región que se extiende desde Canadá hasta Panamá y examina el panorama cambiante de las tendencias y políticas migratorias. La serie tiene como objetivo desarrollar ideas viables, sugerir estrategias de implementación, convocar a los actores interesados dentro y fuera del gobierno y fomentar el diálogo entre sectores y países sobre temas transversales y prioridades regionales compartidas. Este trabajo presenta un nuevo enfoque para gestionar la migración regional que se centra en cuatro pilares: sistemas de protección humanitaria efectivos, vías legales adaptadas para poblaciones específicas, gestión migratoria profesionalizada e inversiones informadas en desarrollo y gobernanza en los países de origen, tránsito y recepción. Dichas estrategias deben basarse en las capacidades existentes de los actores gubernamentales y no gubernamentales, así como en los esfuerzos armonizados entre los sectores involucrados.

Para obtener más información sobre esta serie, consultar: bit.ly/MPI-RegionalMig.

Para una publicación relacionada sobre las vías de migración laboral de EE. UU. para los centroamericanos, ver: Cristóbal Ramón, *Invertir en alternativas a la migración irregular desde Centroamérica: Opciones para expandir las vías de empleo en Estados Unidos* (Washington, DC: Migration Policy Institute, 2021).

1 Introducción

La llegada de un número importante de migrantes irregulares centroamericanos a la frontera Estados Unidos-México, con más de 750,000 encuentros en el año fiscal estadounidense de 2021,¹ y las complejas motivaciones que los impulsaron a abandonar sus países de origen o lugares de residencia demostraron una vez más la necesidad de estrategias integrales para gestionar la migración a través de la región. La mayor parte de estos migrantes proviene de El Salvador, Guatemala y Honduras, y algunos son elegibles para la protección humanitaria y pueden acceder a ella a través de los sistemas nacionales de asilo y refugio. Otros no lo son, pero aún pueden enfrentar inmensas presiones para migrar, incluidas las relacionadas con la pobreza, la inseguridad alimentaria y las limitadas oportunidades de subsistencia. Actualmente, las oportunidades para que los centroamericanos se movilicen de manera regular son escasas, pero expandirlas podría promover un movimiento más seguro, ordenado y regular en la región y potencialmente reducir las presiones fronterizas. Estados Unidos es el destino previsto para muchos migrantes centroamericanos, y una investigación previa del Migration Policy Institute ha descrito formas de aprovechar mejor los programas de trabajo temporal de ese país, como las visas H-2, para ayudar a gestionar la migración centroamericana,² pero también existen oportunidades similares en otros países de Norte y Centroamérica. Canadá, México y Costa Rica también podrían usar sus programas de migración laboral para crear alternativas a la migración irregular y, al mismo tiempo, abordar las necesidades indispensables de los trabajadores extranjeros en industrias donde la fuerza laboral nacional no satisface las demandas laborales.

1 Análisis del Migration Policy Institute (MPI) de los encuentros de migrantes en la frontera entre Estados Unidos y México. Consultar Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos, “*National Encounters*,” actualizado el 13 de mayo de 2022.

2 Cristóbal Ramón, *Invertir en alternativas a la migración irregular desde Centroamérica: Opciones para expandir las vías de empleo en Estados Unidos* (Washington, DC: MPI, 2021).

En términos generales, los programas de trabajadores temporales atraen tanto a las partes interesadas del país de destino como a los trabajadores migrantes por varias razones. Para los migrantes, estos canales ofrecen una forma legal de trabajar en el extranjero por un período de tiempo determinado, ganando dinero que pueden llevar a sus comunidades de origen y ayudar a sus familias a progresar. La circularidad incorporada en estos programas de movilidad laboral a menudo es atractiva tanto para los países de destino que buscan un grupo de mano de obra confiable pero no permanente en industrias clave, como para los trabajadores migrantes que desean permanecer arraigados en sus comunidades de origen.³ Si el país anfitrión encuentra un valor añadido en retener a estos trabajadores de forma permanente, también puede crear vías que permitan a estas personas buscar la residencia permanente.

Para aprovechar el potencial de las oportunidades de trabajo temporal en Canadá, México y Costa Rica, muchos de estos programas requieren ser reformados. Entre otras cosas, es necesario garantizar que estos programas ofrezcan a los empleadores un medio confiable y simplificado para contratar trabajadores; hacerlos más accesibles a los centroamericanos que buscan trabajo; así como salvaguardar los derechos de los trabajadores en el proceso de contratación y en el extranjero. Estos cambios requerirán un esfuerzo concertado y coordinado por parte de los gobiernos de los países de destino y de origen, y la participación de empleadores, reclutadores, organizaciones internacionales y otras partes interesadas clave. Sin embargo, los beneficios de satisfacer las demandas laborales y crear alternativas a la migración irregular serían considerables y marcarían un paso crítico en el desarrollo de un enfoque más sostenible para gestionar la migración en el hemisferio.

Este informe examina el marco y la implementación de las rutas de migración laboral existentes en Canadá, México y Costa Rica, informado en parte por entrevistas con funcionarios gubernamentales, representantes de una organización de empleadores y una agencia de colocación laboral, así como otros expertos en migración e industria durante 2021 y 2022. El estudio identifica los desafíos que enfrentan los empleadores y los trabajadores migrantes en cada país y describe las posibilidades de ampliar las vías laborales existentes que podrían fungir como alternativas a la movilidad irregular para los migrantes de El Salvador, Guatemala y Honduras. Entre varias alternativas prometedoras en la región, el informe examina el Programa de Trabajadores Extranjeros Temporales en Canadá, la Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo en México y el Convenio Binacional para Regularizar la Contratación Temporal de Trabajadores Nicaragüenses en Costa Rica. El informe concluye con una discusión de reformas importantes que podrían mejorar estas vías y cómo dichos esfuerzos encajan dentro de una estrategia regional más amplia para promover una migración segura, regular y ordenada.

2 Canadá

Entre los tres países analizados en este estudio, Canadá tiene las vías de trabajadores temporales más desarrolladas, alojadas bajo el Programa de Trabajadores Extranjeros Temporales (TFWP, por sus siglas en inglés). En términos generales, el TFWP tiene múltiples canales, conocidos como “flujos”, que permiten que una amplia gama de trabajadores con diferentes niveles de habilidades cubra la escasez de mano de obra

3 Kathleen Newland, “Circular Migration and Human Development” (Documento de investigación sobre desarrollo humano 2009/42, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, octubre de 2009).

temporal en industrias canadienses específicas.⁴ El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT), que se basa en convenios con México⁵ y países del Caribe,⁶ es el programa agrícola temporal más grande y antiguo⁷ dentro de los flujos del TFWP. Estos acuerdos ayudan a satisfacer la demanda de trabajadores en los sectores agrícolas en la lista nacional de productos básicos, que determina el salario y la elegibilidad de los ciudadanos extranjeros para trabajar en la agricultura.⁸ Entre los cuatro flujos del TFWP que permiten a los empleadores canadienses obtener trabajadores extranjeros,⁹ el programa agrícola es el más congruente con el perfil de habilidades comunes de centroamericanos que buscan trabajo en el extranjero. Específicamente, el programa agrícola tiene dos subprogramas: uno para agricultura (que cubre industrias en la lista nacional de productos básicos) y el otro para puestos de bajos salarios en campos agrícolas. En ambos subprogramas, los empleadores canadienses pueden contratar trabajadores de cualquier país del mundo para cubrir la escasez de mano de obra.¹⁰

En los últimos años, México y algunos países centroamericanos se han convertido en fuentes importantes de trabajadores agrícolas temporales. Los ciudadanos mexicanos son el grupo más grande de trabajadores extranjeros temporales en el sector agrícola de Canadá, representando entre el 45 y 50 por ciento de estos trabajadores entre 2016 y 2020 (ver gráfica 1).¹¹ Los guatemaltecos han surgido como el segundo grupo más grande, representando entre el 14 y el 18 por ciento de estos trabajadores durante el mismo período. Aunque hondureños y nicaragüenses también trabajan en este sector, representan menos del 2 por ciento de los trabajadores extranjeros contratados.

El gobierno canadiense y sus contrapartes centroamericanas han buscado establecer procesos más estables y sólidos para facilitar la contratación de más trabajadores centroamericanos. El Programa de Trabajadores Temporales Invitados de Canadá/Guatemala (TGWP, por sus siglas en inglés),¹² que es parte del TFWP, es un acuerdo que permite a los gobiernos provinciales canadienses trabajar con intermediarios de reclutamiento como la organización guatemalteca Amigo Laboral y la Fondation des Entreprises en Recrutement de Main-d'œuvre Agricole Étrangère (Fundación para el Reclutamiento de Trabajadores Agrícolas Extranjeros

4 Gobierno de Canadá, “[Temporary Workers](#),” actualizado el 26 de julio de 2021.

5 Más recientemente, los gobiernos de Canadá y México crearon el Mecanismo de Movilidad Laboral (LMM, por sus siglas en inglés), un pequeño programa a través del cual los empleadores canadienses pueden trabajar directamente con el gobierno mexicano para contratar y reclutar ciudadanos mexicanos. Ver Five Corridors Project, [Mexico to Canada: Fair Recruitment in Review](#) (Londres: FairSquare Projects, 2021).

6 La lista actual incluye a Anguila, Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Jamaica, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago. Ver Gobierno de Canadá, “[Hire a Temporary Worker through the Seasonal Agricultural Worker Program: Overview](#),” actualizado el 8 de febrero de 2022.

7 El gobierno canadiense firmó el acuerdo con México en 1974. Ver Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), [Recruiting Immigrant Workers: Canada 2019](#) (Paris: OECD Publishing, 2019); Robert Falconer, “[Grown Locally, Harvested Globally: The Role of Temporary Foreign Workers in Canadian Agriculture](#)” (School of Public Policy Communiqué 13:17, Universidad de Calgary, Simpson Centre for Agricultural and Food Innovation and Public Education, Calgary, julio de 2020).

8 Gobierno de Canadá, “[Hire a Temporary Worker](#)”; Gobierno de Canadá, “[Wages by Agricultural Commodity](#),” actualizado el 19 de febrero de 2022.

9 Estos programas son agricultura primaria, salarios altos, salarios bajos y talento global. Para obtener una descripción general de estos programas, ve Empleo y Desarrollo Social de Canadá, “[Temporary Foreign Worker Program – Overview](#)” (presentación, 3 de mayo de 2018).

10 Gobierno de Canadá, “[Hire a Temporary Foreign Worker through the Agricultural Stream: Overview](#),” actualizado el 7 de diciembre de 2020; Gobierno de Canadá, “[Hire a Temporary Foreign Agricultural Worker](#),” actualizado el 12 de enero de 2022.

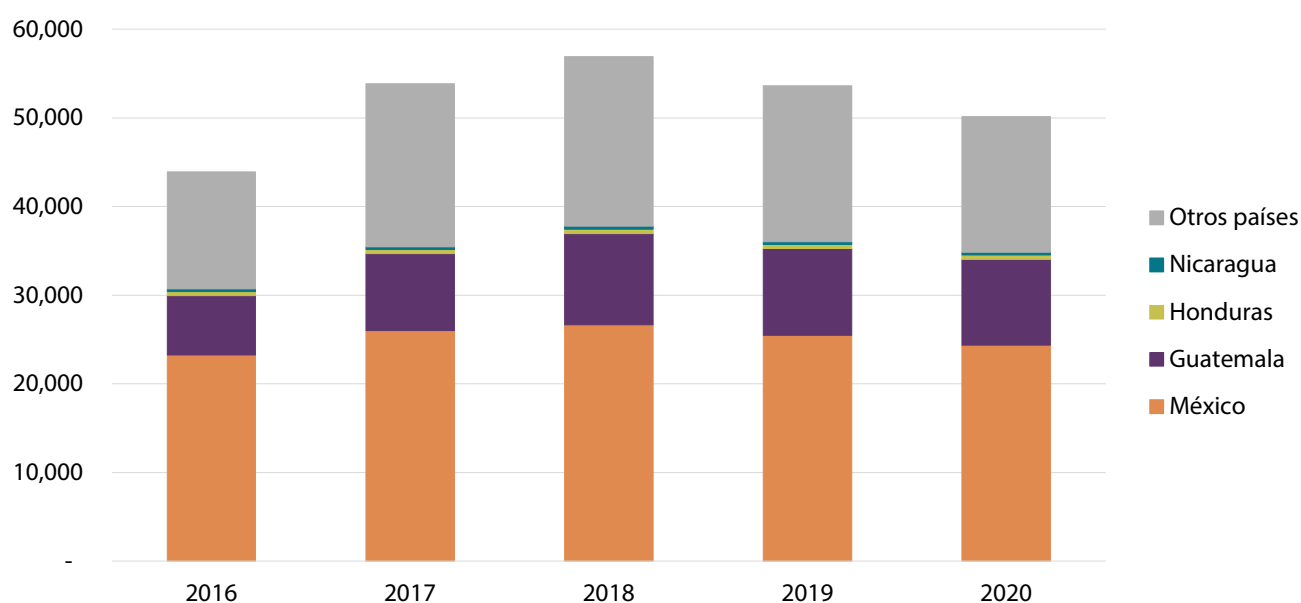
11 Sin embargo, el programa LMM atrae a un número menor de trabajadores mexicanos. Los empleadores canadienses solo contrataron a 700 trabajadores a través del canal en 2019. Ver Five Corridors Project, [Mexico to Canada](#).

12 Center for Global Development, “[Canada/Guatemala Temporary Guest Worker Program \(TGWP\)](#),” accedido el 13 de marzo de 2022.

o FERME) para contratar trabajadores de Guatemala.¹³ Los empleadores envían un aviso que describe su necesidad de trabajadores y un plan de contratación para este programa y deben someterse a una evaluación de impacto en el mercado laboral (LMIA, por sus siglas en inglés), que determina si hay trabajadores canadienses disponibles para el puesto, si el empleador ha hecho un esfuerzo suficiente para contratar a un trabajador canadiense, si el empleador está ofreciendo un sueldo o salario suficiente y condiciones laborales adecuadas, y si el empleador está involucrado en un conflicto laboral.¹⁴ Si el gobierno aprueba la LMIA del empleador, los intermediarios buscan trabajadores en Guatemala y los preparan para su llegada a Canadá.¹⁵

GRÁFICA 1

Número de trabajadores en programas canadienses de trabajadores agrícolas temporales, por nacionalidad, 2016–20



Nota: La categoría "otros países" en esta gráfica incluye otros 12 países de una variedad de regiones globales y una categoría del conjunto de datos de Statistics Canada llamada "otros países".

Fuente: Statistics Canada, "Countries of Citizenship for Temporary Foreign Workers in the Agricultural Sector," accedido el 17 de octubre de 2021.

Los gobiernos de Guatemala y Honduras también tienen programas que canalizan trabajadores que han sido evaluados y preparados a empleadores canadienses que buscan trabajadores.¹⁶ El programa guatemalteco trabaja con empresas privadas para enviar trabajadores a empleadores agrícolas en Quebec, y el programa hondureño se ha asociado con FERME y el Servicio de Gestión de Recursos Agrícolas

13 Christina Gabriel y Laura Macdonald, "After the International Organization for Migration: Recruitment of Guatemalan Temporary Agricultural Workers to Canada," *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44, no. 10 (2018); Center for Global Development, "Canada/Guatemala TGWP."

14 Gobierno de Canadá, "Find Out If You Need a Labour Market Impact Assessment (LMIA), and How to Hire a Temporary Foreign Worker," actualizado el 23 de julio de 2021; Canadian Immigration, "Labour Market Impact Assessment (LMIA)," accedido el 26 de abril de 2022.

15 Center for Global Development, "Canada/Guatemala TGWP."

16 Una descripción de este proceso aparece en Ramón, *Invertir en alternativas a la migración irregular desde Centroamérica*.

Extranjeros (FARMS) para colocar trabajadores en puestos en todo Canadá.¹⁷ Entre 2019 y noviembre de 2021, el gobierno guatemalteco envió 306 trabajadores a Canadá a través de este programa.¹⁸ El programa hondureño, que comenzó a enviar trabajadores a Canadá en 2017 tras firmar un convenio con FERME, colocó a 150 trabajadores a través de esa organización entre 2017 y 2018¹⁹ y otros 436 trabajadores a través de FARMS entre 2017 y 2021.²⁰

A. *Desafíos y consideraciones para el SAWP y el TGWP*

Como el conjunto de programas con mayor antigüedad de este estudio, los programas de empleo temporal de Canadá están bien establecidos y cuentan con mecanismos para evaluar regularmente las operaciones del programa y abordar los problemas a medida que surjan. En entrevistas, un representante de una organización de empleadores y expertos en migración describieron el SAWP y el TGWP como vías legales estables, sólidas y bien administradas para que los trabajadores en México y Guatemala satisfagan la demanda de mano de obra temporal de los empleadores canadienses.²¹ El acuerdo PTAT con México²² requiere que el gobierno canadiense organice reuniones regionales y nacionales cada año en octubre y noviembre como parte de su proceso de revisión anual del SAWP.²³ Estas reuniones permiten que funcionarios gubernamentales, grupos de empleadores y personal consular de ambos países intercambien información sobre el programa y aborden cualquier problema antes de que los trabajadores extranjeros lleguen a Canadá al comienzo de la próxima temporada. Un representante de empleadores agrícolas dijo que este proceso de revisión fortaleció la gestión del programa y la capacidad para cumplir sus objetivos.²⁴ Finalmente, el gobierno canadiense financia el Migrant Workers Hub, una organización no gubernamental con sede en Columbia Británica que se dedica a salvaguardar los derechos de migrantes y organizar reuniones regionales entre representantes de trabajadores migrantes, funcionarios del gobierno canadiense y funcionarios consulares de países clave para abordar problemas que afectan trabajadores

Los programas de empleo temporal de Canadá están bien establecidos y cuentan con mecanismos para evaluar regularmente las operaciones del programa y abordar los problemas a medida que surjan.

17 Entrevista de los autores con representante de la asociación de empleadores agrícolas, 12 de octubre de 2021; entrevista de los autores con académico canadiense con experiencia en migración, 15 de octubre de 2021.

18 El programa también ha enviado 724 trabajadores a Estados Unidos durante este período. Intercambio de correo electrónico de los autores con funcionario del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala, 17 de noviembre de 2021.

19 La Fundación para la Contratación de Trabajadores Agrícolas Extranjeros rescindió el contrato sin ninguna explicación en 2018. Entrevista de los autores con funcionario de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Honduras, 18 de mayo de 2021; intercambio de correo electrónico de los autores con funcionario de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Honduras, 19 de octubre de 2021.

20 El programa hondureño ha enviado a 726 nacionales a trabajar en Estados Unidos desde su inicio en 2020. Entrevista de los autores con funcionario de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Honduras, 18 de mayo de 2021; intercambio de correo electrónico de los autores con funcionario de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Honduras, 19 de octubre de 2021.

21 Entrevista de los autores con el representante del empleador agrícola canadiense, 12 de octubre de 2021; entrevista de los autores con académico canadiense con experiencia en migración, 15 de octubre de 2021; entrevista de los autores con un experto en política migratoria canadiense, 22 de octubre de 2021.

22 El programa guatemalteco carece de estas estructuras formales, y algunos entrevistados dijeron que el gobierno canadiense no está interesado en invertir tiempo y recursos para cambiar su naturaleza informal. Entrevista de los autores con el representante del empleador agrícola canadiense, 12 de octubre de 2021.

23 Western Agricultural Labour Initiative, “Annual SAWP Review Process” (memorándum, 28 de septiembre de 2018).

24 Entrevista de los autores con el representante del empleador agrícola canadiense, 12 de octubre de 2021.

migrantes en el TFWP. El gobierno canadiense también está tomando medidas para expandir este programa a otras provincias.²⁵

Sin embargo, incluso con estas estructuras implementadas y esfuerzos continuos de mejora, los empleadores y los migrantes enfrentan problemas que pueden socavar la efectividad del programa.²⁶ Si bien los empleadores generalmente reconocen la necesidad del proceso LMIA para proteger a los trabajadores canadienses y extranjeros, algunos entrevistados expresaron su frustración porque el modelo federalista de Canadá, bajo el cual el gobierno federal administra el TFWP y las provincias abordan los problemas de cumplimiento laboral, complica el cumplimiento de las leyes laborales y da como resultado la duplicación de procesos de inspección.²⁷ Durante el proceso de la LMIA, los empleadores deben buscar trabajadores canadienses antes de contratar inmigrantes, pero esto puede retrasar el envío de trabajadores a las granjas. Si los empleadores desean contratar trabajadores migrantes a través del SAWP o cualquiera de los flujos agrícolas, deben anunciar la vacante por al menos 14 días durante el período de tres meses previo a la presentación de la LMIA y participar en actividades de contratación durante 14 días.²⁸ Los empleadores que desean contratar nuevamente a empleados extranjeros para temporadas posteriores deben pasar por el proceso de la LMIA cada año (y hacerse cargo de los costos y tiempos de procesamiento asociados), lo que dificulta la retención de trabajadores y el crecimiento profesional de los empleados que repiten.²⁹

El SAWP y el TGWP también enfrentan problemas persistentes en torno a la protección de los trabajadores. La mayor preocupación es que el modelo de patrocinio del empleador bajo estos programas crea un desequilibrio de poder entre los empleadores y los trabajadores migrantes que puede conducir a abusos u ocultarlos. Críticos del programa argumentan que este modelo desincentiva a los participantes a denunciar infracciones, especialmente en torno a las condiciones laborales que enfrentan estos trabajadores en Canadá,³⁰ porque hacerlo podría provocar que el empleador los despidan o poner en peligro su oportunidad de regresar al país para trabajar para el mismo empleador en el futuro. La naturaleza estacional de este trabajo refuerza estos problemas porque los recursos y el tiempo para presentar quejas pueden extenderse más allá de la duración de la visa de un trabajador. Aunque los trabajadores tienen la capacidad de cambiar de empleador, este proceso implica obtener el permiso de su empleador actual, lo que les dificulta dejar situaciones abusivas.³¹ Estos problemas fomentado una discusión sobre la expansión de la movilidad dentro

25 Entrevista de los autores con un experto canadiense en derechos de los migrantes, 22 de noviembre de 2021; Migrant Worker Hub, “[About the Migrant Worker Hub](#),” accedido el 1 de marzo de 2022; Migrant Worker Hub, “[2020 – 2021 Regional Meetings](#),” actualizado el 31 de marzo de 2021.

26 Varios de estos problemas también afectan el programa H-2 en Estados Unidos. Para obtener una descripción general, ver Ramón, *Invertir en alternativas a la migración irregular desde Centroamérica*.

27 Entrevista de los autores con el representante del empleador agrícola canadiense, 12 de octubre de 2021; entrevista de los autores con académico canadiense con experiencia en migración, 15 de octubre de 2021.

28 Gobierno de Canadá, “[Find Out If You Need a LMIA](#)”; Gobierno de Canadá, “[Hire a Temporary Foreign Worker through the Agricultural Stream - Recruitment and Advertisement](#),” actualizado el 1 de enero de 2022.

29 Entrevista del autor con el representante del empleador agrícola canadiense, 12 de octubre de 2021; entrevista del autor con un experto en política migratoria canadiense, 22 de octubre de 2021.

30 Five Corridors Project, *Mexico to Canada*.

31 Entrevista de los autores con experto canadiense en derechos de los migrantes, 17 de noviembre de 2021; entrevista de los autores con un experto en política migratoria canadiense, 22 de octubre de 2021; entrevista del autor con académico canadiense con experiencia en migración, 15 de octubre de 2021; Tanya Basok, “[Canada’s Temporary Migration Program: A Model Despite Flaws](#),” *Migration Information Source*, 12 de noviembre de 2007; Ian Van Haren y Claudia Masferrer, “[Mexican Migration to Canada: Temporary Worker Programs, Visa Imposition, and NAFTA Shape Flows](#),” *Migration Information Source*, 20 de marzo de 2019; OCDE, *Recruiting Immigrant Workers: Canada 2019*; Five Corridors Project, *Mexico to Canada*.

de estos programas, y algunos críticos del TFWP piden que se elimine este modelo,³² y otros que piden que las visas temporales estén vinculadas a ocupaciones y provincias específicas en lugar de empleadores específicos, lo que permitiría a los trabajadores una mayor flexibilidad.³³

CUADRO 2

Esfuerzos para crear vías temporales a permanentes para trabajadores agrícolas

El gobierno canadiense ha tomado medidas en los últimos años para crear programas agrícolas que ofrezcan a los trabajadores migrantes calificados un camino directo a la residencia permanente. En julio de 2019, el gobierno canadiense anunció un programa piloto de inmigración económica de tres años, el Piloto de Inmigración Agroalimentaria, para cubrir la escasez de empleos en el procesamiento de carne y la producción de hongos y para retener a muchos de estos trabajadores a través de la residencia permanente. Esto es parte de un esfuerzo más amplio del gobierno del primer ministro Justin Trudeau para crear y expandir programas temporales a permanentes para trabajadores en una variedad de sectores, incluidos trabajadores domésticos, cuidadores y trabajadores esenciales. Algunas provincias han tomado medidas similares: tanto el Programa de Nominación Provincial de Manitoba como el sistema de inmigración de Quebec permiten que ciertas clases de personas hagan la transición al estatus permanente.

En entrevistas, expertos en migración canadienses y representantes de empleadores agrícolas señalaron las fortalezas y debilidades que han surgido desde el inicio del programa Agroalimentario. Describen el programa como innovador porque ofrece una vía para buscar la residencia permanente a un segmento de trabajadores migrantes que tradicionalmente han trabajado exclusivamente por temporada, así otorgándoles las mismas protecciones laborales que disfrutaban otros canadienses. El programa también permite a los empleadores retener empleados valiosos sin necesidad de presentar solicitudes de evaluación de impacto en el mercado laboral (LMIA, por sus siglas en inglés) cada año. Y desde la perspectiva de los derechos de los migrantes, tener acceso a un estatus permanente puede mitigar algunos de los problemas asociados con los modelos de patrocinio del empleador, incluidas las preocupaciones sobre empleadores abusivos, al permitir que los migrantes abandonen situaciones abusivas y busquen mejores empleadores. De hecho, el Ministro de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía de Canadá, afirmó en octubre de 2021 que este tipo de vía “fortalece la relación entre el empleador y el empleado al crear un mayor equilibrio”. Sin embargo, los entrevistados señalaron que requerir que los trabajadores puedan hablar inglés probablemente pone al programa fuera del alcance de muchos empleados agrícolas calificados. Finalmente, al establecer límites numéricos sobre cuántos trabajadores elegibles pueden hacer esta transición cada año, el programa solo será una opción para algunos, al menos por ahora.

Nota: Los trabajadores agrícolas pueden solicitar la residencia permanente a través de otras vías, como el sistema basado en puntos del país, aunque un número relativamente pequeño lo hace. Por ejemplo, solo siete trabajadores agrícolas extranjeros que obtuvieron su primer permiso en 2013 hicieron la transición al estatus de residente permanente en los cinco años de 2014 a 2018. Ver Yan Zhang, Yuri Ostrovsky y Amélie Arsenault, *Foreign Workers in the Canadian Agriculture Industry* (Ottawa: Statistics Canada, 2021).

Fuentes: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Recruiting Immigrant Workers: Canada 2019* (París: OECD Publishing, 2019); Gobierno de Canadá, “*Agri-Food Pilot: About the Pilot*,” actualizado el 6 de junio de 2021; entrevista de los autores con académico canadiense con experiencia en migración, 15 de octubre de 2021; entrevista de los autores con experto en política migratoria canadiense, 22 de octubre de 2021; entrevista de los autores con un experto canadiense en derechos de los migrantes, 17 de noviembre de 2021; Gobierno de Canadá, “*Temporary Public Policies: Temporary Resident To Permanent Resident Pathway – About The Program*,” actualizado el 8 de noviembre de 2021; Immigration, Refugees, and Citizenship Canada (IRCC), “*Caregivers Will Now Have Access to New Pathways to Permanent Residence*” (comunicado de prensa, 15 de abril de 2021); IRCC, “*Minister Mendicino Launches Plan to Accelerate Caregiver Application Processing*” (news release, April 15, 2021); IRCC, “*Applications Open Tomorrow for New Pathway to Permanent Residency for over 90,000 Essential Temporary Workers and International Graduates of a Canadian Institution*” (comunicado de prensa, 5 de mayo de 2021); Anna Mehler Paperny, “*Canada May Look at Making More Temporary Migrants Permanent, Mendicino Says*,” Reuters, October 21, 2021.

32 Five Corridors Project, *Mexico to Canada*; Arthur Leigh Binford, “Assessing Temporary Foreign Worker Programs through the Prism of Canada’s Seasonal Agricultural Worker Program: Can They Be Reformed or Should They Be Eliminated,” *Dialectical Anthropology* 43 (2019): 347–66.

33 OCDE, *Recruiting Immigrant Workers: Canada 2019*.

Los reclutadores sin escrúpulos son otro conjunto de actores problemáticos que socavan los derechos de los migrantes. En los flujos agrícolas y para puestos de bajos salarios del SAWP, los empleadores cubren la mayoría de las tarifas para patrocinar y alojar a trabajadores extranjeros, incluida la contratación de terceros para reclutar trabajadores. Y trabajadores de SAWP deben pagar la tarifa del permiso de trabajo para el programa directamente al gobierno canadiense.³⁴ Pero críticos de estos programas señalan que los reclutadores a menudo cobran tarifas a los trabajadores por visas y vuelos a Canadá en sus países de origen, una práctica que Canadá prohíbe tanto para empleadores como para reclutadores.³⁵ Sin embargo, este tema está más allá del alcance del régimen de cumplimiento laboral y el sistema de inmigración de Canadá, que se centran en gran medida en abordar los problemas de los trabajadores migrantes dentro de las fronteras canadienses.³⁶ Este problema es especialmente agudo en el TGWP, donde un gran número de reclutadores privados juegan un papel central en la contratación de trabajadores.³⁷

Las políticas de supervisión para reclutadores y el hecho de que las provincias canadienses desarrollen e implementen sus propias protecciones laborales para trabajadores agrícolas y/o trabajadores extranjeros temporales³⁸ también complican la protección de trabajadores.³⁹ Además de proporcionar a los inmigrantes en el TFWP estándares de protección inconsistentes en todo el país, esta estructura dificulta la expulsión de los empleadores que no lo cumplen.⁴⁰ Los trabajadores temporales también carecen de muchas de las protecciones otorgadas a los residentes permanentes y ciudadanos, como el derecho de asociación en todas las provincias, lo que agrava aún más estos problemas.⁴¹ Aunque la Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos visita granjas para abordar problemas de seguridad alimentaria, la agencia no puede informar ni rectificar las violaciones de los derechos de los trabajadores que observa, aunque es una de las pocas oficinas federales que se enfoca en la seguridad de los trabajadores en todo el país.⁴²

34 Gobierno de Canadá, “[Hire a Temporary Foreign Worker through the Agricultural Stream: Program Requirements](#),” actualizado el 27 de septiembre de 2021; Gobierno de Canadá, “[Hire a Temporary Worker through the Seasonal Agricultural Worker Program: Program Requirements](#),” actualizado el 31 de diciembre de 2021; Gobierno de Canadá, “[Program Requirements for Low-Wage Positions](#),” actualizado el 9 de mayo de 2022.

35 Entrevista de los autores con dos funcionarios del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala, 18 de mayo de 2021; entrevista de los autores con funcionario de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Honduras, 18 de mayo de 2021; Dalia Gesualdi-Fecteau et al., *Who, How and How Much? Recruitment of Guatemalan Migrant Workers to Quebec* (Newfoundland: On the Move Partnership, 2017); Five Corridors Project, *Mexico to Canada*; Teresa Wright, “Concerns Raised over High Fees Charged to Temporary Foreign Workers,” *The Canadian Press*, 28 de mayo de 2018.

36 Entrevista del autor con académico canadiense con experiencia en migración, 15 de octubre de 2021.

37 Entrevista de los autores a experto canadiense en derechos de migrantes, 17 de noviembre de 2021; gabriel y macdonald, “After the International Organization for Migration”; Center for Global Development, “Canada/Guatemala TGWP.”

38 Por ejemplo, los trabajadores agrícolas no tienen derecho a afiliarse a sindicatos en las provincias de Alberta y Ontario, esencialmente cerrando esta ruta a las protecciones laborales para los trabajadores en programas como el SAWP. Ver Gesualdi-Fecteau et al., *Who, How and How Much?*; Five Corridors Project, *Mexico to Canada*.

39 Ciertas provincias, como Columbia Británica y Manitoba, tienen leyes que exigen que los reclutadores se registren en las agencias provinciales que rigen estas entidades o reciban licencias antes de contratar trabajadores extranjeros. Entrevista de los autores con un experto canadiense en derechos de los migrantes, 17 de noviembre de 2021; OCDE, *Recruiting Immigrant Workers: Canada 2019*; entrevista de los autores con académico canadiense con experiencia en migración, 15 de octubre de 2021.

40 Un investigador académico de migración entrevistado afirmó que las protecciones de COVID-19 promulgadas para trabajadores temporales resaltaron estas discrepancias. El Gobierno de la Columbia Británica proporcionó a los trabajadores temporales hoteles en los que hacer cuarentena a su llegada al país y pagó la mitad de sus gastos de alojamiento y comida, así como sus salarios. Entrevista de los autores con académico canadiense con experiencia en migración, 15 de octubre de 2021..

41 Entrevista de los autores con un experto canadiense en derechos de los migrantes, 17 de noviembre de 2021; entrevista de los autores con un experto en política migratoria canadiense, 22 de octubre de 2021; Five Corridors Project, *Mexico to Canada*.

42 Entrevista de los autores con académico canadiense con experiencia en migración, 15 de octubre de 2021.

CUADRO 3**Esfuerzos para promover el reclutamiento seguro y expandir el cumplimiento de leyes laborales**

El gobierno canadiense y los gobiernos de los países de origen han tomado medidas para proteger a los trabajadores migrantes. En julio de 2021, el gobierno canadiense solicitó comentarios públicos acerca de nuevas regulaciones que prohibirían a los empleadores castigar a los trabajadores que presenten quejas en su contra; prohibirían a los empleadores y sus agentes cobrar tarifas de contratación de trabajadores; responsabilizarían a los empleadores si los reclutadores o cualquier agente que actúe en su nombre cobre tarifas de contratación; exigirían a los empleadores que sigan todas las leyes provinciales que rigen los derechos laborales y la contratación de trabajadores; y permitirían que las autoridades canadienses retrasen la emisión de una LMIA a los empleadores si detectan un posible incumplimiento de los requisitos del programa.

En mayo de 2019, el gobierno canadiense creó un “permiso de trabajo abierto para trabajadores vulnerables”, que permite a los trabajadores migrantes en riesgo de abuso solicitar autorización para trabajar para otro empleador. Las autoridades canadienses otorgaron 800 visas de este tipo a mediados de 2020. Y en una entrevista, un experto en derechos de los migrantes describió que el gobierno canadiense había ajustado las pautas para la visa después de descubrir que el proceso y los requisitos de información para respaldar una queja contra un empleador dificultaban que los trabajadores presentaran solicitudes exitosas para esta visa.

Los países de origen también han buscado proteger a sus ciudadanos durante el proceso de contratación en sus territorios y evaluar las condiciones de los trabajadores en Canadá. Guatemala está elaborando una ley que exigiría que los reclutadores de mano de obra extranjera se registren en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, que supervisará sus actividades. El gobierno hondureño ha adoptado una legislación similar, que requiere que los reclutadores extranjeros que deseen contratar a un gran número de trabajadores hondureños se registren en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que supervisa estas agencias. Los consulados hondureños también visitan a los trabajadores agrícolas hondureños en el extranjero para evaluar sus condiciones laborales. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala trabaja con el Ministerio de Relaciones Exteriores para realizar visitas similares. El gobierno de México también regula las actividades de los reclutadores, como se discutirá más adelante en el Cuadro 4.

Nota: Después de que el primer ministro Justin Trudeau convocara elecciones anticipadas en agosto de 2021, su gobierno congeló el proceso de revisión de la regulación hasta después de las elecciones de septiembre de 2021. Una vez que quedó claro que Trudeau mantendría su cargo de primer ministro, su gobierno resumió el proceso de recepción y procesamiento de comentarios públicos acerca de la regulación. Entrevista de los autores con investigador de migración, 17 de noviembre de 2021.

Fuentes: Departamento de Ciudadanía e Inmigración, “[Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations \(Temporary Foreign Workers\)](#),” *Canada Gazette* 155, no. 28 (10 de julio de 2021); Employment and Social Development Canada, “[Government of Canada Proposes New Regulations to Improve Protection of Temporary Foreign Workers](#)” (comunicado de prensa, 26 de julio de 2021); IRCC, “[Open Work Permits for Vulnerable Workers \[R207.1–A72\]: International Mobility Program](#),” actualizado el 11 de junio de 2021; OECD, *Recruiting Immigrant Workers: Canada 2019*; Five Corridors Project, *Mexico to Canada: Fair Recruitment in Review* (Londres: FairSquare Projects, 2021); entrevista de los autores con un experto canadiense en derechos de los migrantes, 17 de noviembre de 2021; intercambio de correo electrónico de los autores con funcionario del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala, 17 de noviembre de 2021; entrevista de los autores con funcionario de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Honduras, 18 de mayo de 2021; intercambio de correo electrónico de los autores con funcionario de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Honduras, 19 de octubre de 2021; Mónica Barrantes y Mayling Aguilar, *Recruitment Practices of Migrant Workers in Belize, El Salvador, Guatemala, Honduras and Mexico* (San José: Organización Internacional para las Migraciones Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe, 2021).

B. Opciones prometedoras de políticas públicas

Para fortalecer estos programas, los gobiernos de Canadá y Centroamérica podrían adoptar una serie de políticas públicas que se basen en los esfuerzos recientes para abordar los desafíos de los empleadores y los trabajadores (ver cuadros 2 y 3). Estos incluyen lo siguiente:

- ▶ **Utilizar los protocolos de gestión del PTAT como modelo para fortalecer la estructura del TGWP y futuros programas de trabajo temporal enfocados en el reclutamiento de centroamericanos.** Estos canales presentes y futuros deberían adoptar el modelo del SAWP de organizar reuniones anuales para permitir que los funcionarios canadienses, los representantes de los grupos de trabajadores y empleadores y los funcionarios consulares aborden cuestiones laborales antes de que los trabajadores lleguen a Canadá al comienzo de la temporada. Además de mejorar la gestión de un programa, estas reuniones pueden ayudar a abordar posibles problemas con los reclutadores que operan en los países de origen y refinar las prácticas de orientación previa a la partida para los participantes del programa.⁴³
- ▶ **Crear visas TFWP de varios años que permitan a los empleadores canadienses retener al mismo trabajador sin tener que presentar la LMIA cada año.** Aunque el gobierno canadiense ha introducido programas piloto para cambiar de estancia temporal a una permanente, en parte para abordar estos problemas de la LMIA (ver cuadro 2), la creación de este tipo de visa también podría reducir los costos de presentar la LMIA para el mismo trabajador temporal durante varias temporadas. El gobierno canadiense podría ofrecer esta visa a los empleadores que cumplan con los requisitos del programa y no reciban mayores quejas por parte de sus trabajadores.⁴⁴ Por tanto, legisladores canadienses deberían considerar pedir que empleadores presenten un conjunto más limitado de documentos para mantener esta visa después de cada temporada, incluida la prueba del cumplimiento de las disposiciones del programa y la necesidad continua de trabajadores extranjeros.
- ▶ **Invertir en la creación de un programa de empleador y reclutador de confianza.** El gobierno canadiense permite a los inmigrantes buscar trabajos agrícolas en el sitio web del Canadian Job Bank,⁴⁵ un portal donde trabajadores pueden buscar una variedad de puestos presentados por empleadores canadienses que completan un proceso de registro. Además de incorporar gradualmente el uso del sitio web del Canadian Job Bank en el TFWP, el gobierno canadiense podría considerar establecer requisitos adicionales para evaluar a los empleadores que se registren para contratar trabajadores temporales, y así crear una lista de empleadores certificados. Estos requisitos podrían incluir la divulgación de información sobre cualquier entidad de reclutamiento laboral que utilicen los

43 Además de refinar las reuniones previas a la partida, las organizaciones han pedido mejorar estos programas, incluida la incorporación de exabajadores para dirigir talleres dirigidos a grupos con diferentes niveles de experiencia para ayudar a los trabajadores a maximizar el tiempo que pasan en Canadá. Ver Maxwell Brem, “*Migrant Workers in Canada: A Review of the Canadian Seasonal Agricultural Workers Program*” (hoja informativa, North-South Institute, Ottawa, octubre de 2006).

44 Suecia utiliza un mecanismo similar que brinda a ciertos empleadores que cumplen con los procedimientos de inmigración existentes un procesamiento acelerado. Para más información, ver Hanne Beirens et al., *Legal Migration for Work and Training: Mobility Options to Europe for Those Not in Need of Protection* (Berlín y Bruselas: The Expert Council’s Research Unit [SVR Research Unit] y MPI Europe, 2019).

45 Employment and Social Development Canada, “*Government of Canada Proposes New Regulations to Improve Protection of Temporary Foreign Workers*” (comunicado de prensa, 26 de julio de 2021); y Gobierno de Canadá, “*Temporary Foreign Workers: Find a New Job in Canada*,” Job Bank, accedido el 27 de julio de 2021.

empleadores en los países de origen, y el gobierno canadiense podría luego verificar su información con la embajada o el consulado de cada país.

El gobierno canadiense también debería considerar la creación de un programa de registro de reclutadores para entidades que quieran contratar trabajadores centroamericanos para el TFWP. Actualmente, provincias como Columbia Británica y Manitoba tienen leyes que exigen que los reclutadores se registren en las agencias provinciales que rigen estas entidades o reciban licencias antes de contratar trabajadores migrantes. El gobierno federal podría crear su propia versión y explorar cómo puede trabajar con los gobiernos regionales para evaluar las actividades de contratación de estas entidades. Sin embargo, si se crea un programa federal, sus arquitectos deben buscar que los reclutadores y empleadores presenten un conjunto básico de documentos tanto a los programas federales como provinciales para reducir las redundancias en el proceso de registro.

- **Armonizar el régimen de cumplimiento laboral en Canadá.** Si bien el cumplimiento de leyes laborales en Canadá presenta un desafío para brindar a los trabajadores migrantes niveles constantes de protección en todo el país, las autoridades federales y provinciales deberían explorar cómo pueden establecer protecciones laborales más consistentes en torno al derecho de contratación. Las provincias también podrían adoptar sus propias leyes para supervisar a los reclutadores si el gobierno federal no lo hace. El monitoreo de los estándares de salud ocupacional en las fincas, como un área de aplicación de la ley laboral de jurisdicción federal, podría ser una vía en la que el gobierno federal pueda ampliar el alcance de su trabajo de cumplimiento.

Muchas de estas recomendaciones se aplican ya sea que el gobierno canadiense siga el camino de reformar sus programas de trabajadores temporales existentes o que establezca nuevos programas que permitan a los trabajadores una mayor flexibilidad para cambiar de empleador. Un programa de empleador confiable como base para una bolsa de trabajo y una cooperación más estrecha con los gobiernos de los países de origen brindaría a los trabajadores centroamericanos mejor información sobre sus opciones de migración, atendiendo tanto sus necesidades como las de los empleadores canadienses.

3 México

México tiene una oportunidad importante para considerar de manera proactiva cómo aprovechar la migración laboral para su futuro desarrollo económico. Su población está comenzando a mostrar señales de envejecimiento (incluso si aún es más joven que sus contrapartes canadienses y estadounidenses).⁴⁶ Al mismo tiempo, si bien México ha sido durante mucho tiempo un país de emigración y tránsito, se está convirtiendo cada vez más en un país de destino para migrantes y solicitantes de refugio.⁴⁷ El desarrollo económico del país durante las últimas décadas también ha resultado en que la población mexicana se vuelva más urbana y obtenga mayores niveles de educación, reduciendo los incentivos para el trabajo

46 Andrew Selee et al., *Sentando las bases para una cooperación regional: Política migratoria y capacidad institucional en México y Centroamérica* (Washington, DC: MPI, 2021).

47 Agustín Escobar Latapí, Víctor M. García-Guerrero y Claudia Masferrer, "Demographic Dynamics in North America" (documento de trabajo, Wilson Center, Washington, DC, diciembre de 2021).

agrícola de bajos salarios.⁴⁸ Es probable que llenar las brechas laborales emergentes en las ocupaciones agrícolas sea una prioridad, pero estos cambios demográficos también pueden influir en la demanda de trabajadores en otras ocupaciones e industrias durante la próxima década.

Replantear las vías de migración laboral no es la única solución a los desafíos que pueden acompañar a estos cambios demográficos y migratorios, pero expandir el acceso para los centroamericanos que están en tránsito o buscan quedarse en México puede ayudar a regularizar y poner orden en la migración y complementar otros esfuerzos para satisfacer las demandas de mano de obra.

El marco migratorio existente en México ofrece cierta flexibilidad en la movilidad laboral, pero su implementación y alcance hasta la fecha se han limitado a pequeños grupos de migrantes, incluidos trabajadores en estados fronterizos, residentes temporales con opción de transición a residencia permanente y beneficiarios de visas humanitarias. En el corto plazo, el gobierno mexicano podría implementar pequeñas reformas y regulaciones que sienten las bases para cambios más amplios en el futuro.

El marco migratorio existente en México ofrece cierta flexibilidad en la movilidad laboral, pero su implementación y alcance hasta la fecha se han limitado a pequeños grupos de migrantes.

Este es un momento particularmente oportuno para considerar expansiones a vías legales basadas en el empleo, dadas las crecientes sinergias en la región. Con base en diálogos regionales recientes, como la Cumbre de Líderes de América del Norte en noviembre de 2021, el gobierno mexicano ha mostrado su voluntad de avanzar en las vías laborales para los migrantes centroamericanos. Junto con líderes de Canadá y Estados Unidos, el presidente Andrés Manuel López Obrador se comprometió a promover “visas temporales para trabajadores temporales, aumentar la educación de la industria sobre los programas y sus regulaciones, y expandir los centros de recursos migratorios centralizados en América Central.”⁴⁹ Analizar los mecanismos de migración laboral existentes en México y sus desafíos puede informar el diálogo regional en curso y generar impulso para las oportunidades en todos los países, incluidos Canadá y Costa Rica.

A. Vías actuales de migración laboral para centroamericanos

A través de sus diversas iteraciones y reformas durante las últimas dos décadas, la Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo (TVTF) ha estado en el centro de las vías de migración laboral de México. La TVTF se originó a partir de la Forma Migratoria de Visitante Agrícola (FMVA), que fue creada por el Instituto Nacional de Migración (INM) en 1997 para permitir que los migrantes guatemaltecos trabajaran en las áreas agrícolas de Chiapas.⁵⁰ En 2008, las autoridades mexicanas reemplazaron la FMVA con la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF), ampliaron sus requisitos de elegibilidad para incluir a los migrantes

48 Steven Zahniser, J. Edward Taylor, Thomas Hertz y Diane Charlton, “Farm Labor Markets in the United States and Mexico Pose Challenges for U.S. Agriculture” (Economic Information Bulletin 201, Departamento de Agricultura de Estados Unidos, Economic Research Service, Washington, DC, noviembre de 2018).

49 Casa Blanca, “Fact Sheet: Key Deliverables for the 2021 North American Leaders’ Summit” (comunicado de prensa, 18 de noviembre de 2021). Después de un accidente en diciembre de 2021 en el sur de México que mató a más de 50 migrantes, López Obrador reafirmó su compromiso con la migración ordenada y regular e impulsó la creación de un programa de visas de trabajo temporales. Ver *La Jornada*, “Gobierno prepara decreto a favor de migrantes haitianos,” *La Jornada*, 23 de noviembre de 2021.

50 Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Organización Internacional del Trabajo (OIT), El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) y Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP), *Personas trabajadores temporales guatemaltecos en Chiapas, México. Un diagnóstico a partir de la documentación para desempeñar actividades remuneradas* (Ginebra, Tijuana y Ciudad de México: OIM, OIT, El Colef, y UPMRIP, 2020).

beliceños, eliminaron las restricciones de la industria y otorgaron estatus legal a los cónyuges e hijos que acompañaban a los trabajadores de la FMTE (pero sin autorización de empleo).⁵¹ La TVTF reemplazó a la FMTE en 2011, cuando México reformó su ley de migración.

En su iteración actual, la TVTF permite a los inmigrantes guatemaltecos y beliceños con una oferta de empleo válida solicitar una autorización de un año para trabajar en cualquier industria en los estados vecinos de Chiapas, Tabasco, Quintana Roo y Campeche. También permite a los trabajadores migrantes ingresar y salir de México varias veces, así como cambiar de empleador o industria sin presentar una notificación adicional del gobierno durante el período visado.⁵² Los cónyuges e hijos que acompañan a los trabajadores son elegibles para el estatus legal temporal, como lo estaban bajo la FMTE. Además, los migrantes pueden solicitar una nueva TVTF después de un año si continúan cumpliendo con todos los requisitos, y los trabajadores con salario mínimo están exentos de pagar la tarifa de 23 dólares estadounidenses para presentar la solicitud.⁵³ En particular, como medidas de seguridad, los empleadores no pueden confiscar las TVTF de los trabajadores y los migrantes pueden denunciar las malas prácticas laborales al INM, tal como casos de incumplimiento de los términos del contrato, condiciones de vida inadecuadas o abuso.⁵⁴ Aunque se han documentado malas condiciones laborales, los trabajadores migrantes a menudo no denuncian los abusos a las autoridades porque desconocen sus derechos o porque temen represalias.⁵⁵ Tampoco existen disposiciones claras para proteger a los trabajadores migrantes que denuncian abusos ni procedimientos claros para acceder a procesos o tribunales de resolución de conflictos.⁵⁶

Dada su proximidad geográfica, los longevos lazos socioculturales con el sur de México y los patrones históricos de migración laboral, Guatemala es el principal país de origen de los trabajadores que obtienen la TVTF. De hecho, menos de 50 migrantes beliceños han recibido una TVTF desde 2011. La mayoría de los trabajadores guatemaltecos están empleados en las industrias agrícola y ganadera en México, seguidas por la construcción, el comercio y los servicios domésticos.⁵⁷ La distribución ocupacional de los trabajadores con TVTF refleja los roles de género tradicionales, con hombres y mujeres migrantes concentrados en la agricultura y los servicios domésticos, respectivamente.⁵⁸

Sin embargo, desde 2016, la cantidad de TVTF emitidas anualmente ha disminuido constantemente. Entre 2019 y 2020, hubo una marcada caída en la cantidad de visas emitidas, en parte debido a las restricciones

51 Secretaría de Gobernación, (SEGOB) e Instituto Nacional de Migración (INM), “Acuerdo que tiene por objeto establecer facilidades en la internación de nacionales guatemaltecos y beliceños que pretendan desempeñarse como trabajadores fronterizos temporales en las entidades federativas de Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche de los Estados Unidos Mexicanos,” *Diario Oficial de la Federación*, 12 de marzo de 2008.

52 OIM, OIT, El Colef y UPMRIP, *Personas trabajadoras temporales guatemaltecas en Chiapas, México*.

53 La Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo (TVTF) no ofrece ninguna vía para la residencia permanente o de largo plazo en México. Ver Mónica Martínez de la Peña, Juan Bermúdez Lobera, Manuel Camargo Sánchez y Rocío del Carmen Osorno Velázquez, “Dinámicas laborales en la frontera México-Guatemala, 2018,” *Movilidades: Análisis de la movilidad humana* 3 (febrero de 2020): 9–25.

54 Mariana Chaves y Estela Aragón, *Mechanisms for Labour Migration in Mesoamerica* (San José: OIM, 2021).

55 Alejandra Constanza, Anceita Pagaza y Gisele Lisa Bonnici, “Quo Vadis? Recruitment and Contracting of Migrant Workers and their Access to Social Security: The Dynamics of Temporary Migrant Labor Systems in North and Central America” (documento de trabajo 4, Instituto de Estudios y Difusión sobre Migración, Ciudad de México, febrero de 2013).

56 Chaves y Aragón, *Mechanisms for Labour Migration in Mesoamerica*.

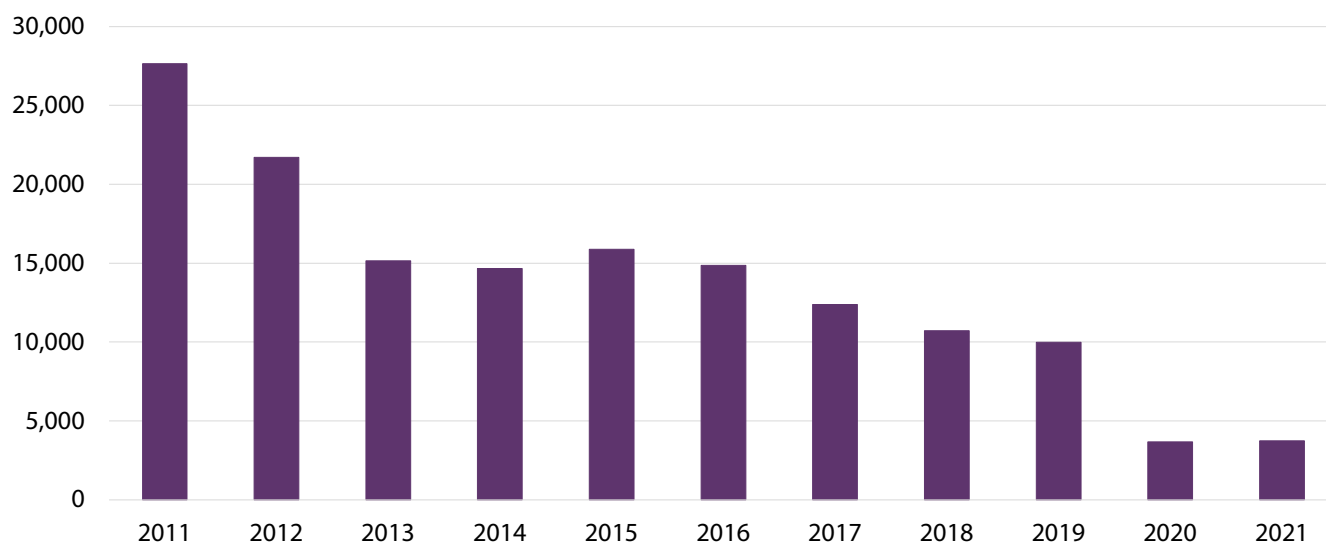
57 Mónica Barrantes y Mayling Aguilar, *Prácticas de reclutamiento de personas trabajadoras migrantes en Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y México* (San José: OIM, 2021).

58 OIM, OIT, El Colef y UPMRIP, *Personas trabajadoras temporales guatemaltecas en Chiapas, México*.

de viaje y la inestabilidad económica en el sur de México luego del inicio de la pandemia de COVID-19 (ver gráfica 2). Pero a pesar de la relajación de las restricciones de movilidad y los esfuerzos adicionales de recuperación económica, la cantidad de TVTF emitidas en 2021 se mantuvo baja: menos de un tercio de las emitidas en 2019.

GRÁFICA 2

Número de visas de trabajadores fronterizos emitidas por México a guatemaltecos, 2011–21



Notas: Los inmigrantes beliceños son elegibles para visas de trabajadores fronterizos (Tarjetas de Visitante Trabajador Fronterizo, o TVTF), pero fueron excluidos de esta cifra porque representaron una fracción muy pequeña de las visas emitidas (menos de 50 visas desde 2011). Las emisiones para 2011 y 2012 incluyen algunas Formas Migratorias de Trabajador Fronterizo (FMTF) que se emitieron durante la transición a las TVTF.

Fuente: Secretaría de Gobernación (SEGOB), “Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias, 2011-2021,” accedido el 26 de abril de 2022.

Otras explicaciones para la disminución del número de TVTF emitidas van desde cambios en las condiciones del mercado hasta la accesibilidad. A medida que aumenta el salario mínimo en Guatemala, reduciendo así la diferencia salarial por un trabajo similar en México, es posible que los trabajadores guatemaltecos tengan menos incentivos para trabajar en la agricultura en el sur de México, y si buscan trabajo en el extranjero, en su lugar pueden buscar en el centro y el norte de México o Estados Unidos, zonas donde los salarios son generalmente más altos. Los informes también sugieren que algunos migrantes usan la Tarjeta de Visitante Regional (TVR) para ingresar a México y obtener empleo en industrias informales. Aunque la TVR no da autorización de trabajo, es más fácil de acceder que la TVTF.⁵⁹ La TVR es gratuita y válida por un período de cinco años, y requiere prueba de identificación personal para adultos, pero no prueba de contrato de trabajo, que puede ser difícil de obtener en algunas ocupaciones informales. La falta de supervisión de los

59 La Tarjeta de Visitante Regional (TVR) permite a los inmigrantes calificados visitar los estados de Campeche, Chiapas, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán por un período máximo de siete días. Solo los migrantes de Guatemala y Belice eran elegibles para solicitar la TVR hasta abril de 2019, cuando la administración de López Obrador amplió la elegibilidad de la TVR para incluir a El Salvador y Honduras con el objetivo de regularizar la migración de estos dos países. Las autoridades mexicanas informan que el uso de la TVR en lugar de la TVTF por parte de los migrantes puede haber comenzado en 2016 y haber continuado hasta 2018. Ver De la Peña, Bermúdez Lobera, Camargo Sánchez y Osorno Velázquez, “Dinámicas laborales en la frontera México-Guatemala”; SEGOB, “Acuerdo por el que se reforman los lineamientos para trámites y procedimientos migratorios,” *Diario Oficial de la Federación*, 23 de abril de 2019.

trabajos informales dificulta que el gobierno mexicano imponga sanciones a los empleadores y migrantes que utilizan el TVR de esta manera.

B. Desafíos de la TVTF

Varios desafíos estructurales y programáticos limitan la efectividad de la TVTF como vía de empleo para los migrantes centroamericanos en México. El primero está vinculado al enfoque del programa en los estados mexicanos a lo largo de la frontera con Guatemala, seleccionados inicialmente por la prominencia de la agricultura en estas áreas y la proximidad a una oferta de trabajadores agrícolas en los países vecinos. Al limitar la autorización de empleo a los cuatro estados fronterizos del sur de México, es posible que la TVTF no refleje dónde se necesita más la mano de obra migrante actualmente, más de una década después de la creación de la visa, o dónde es más probable que los inmigrantes encuentren condiciones laborales favorables.

Desafortunadamente, el seguimiento de la demanda laboral por parte del gobierno mexicano ha sido desigual entre los estados y se ha centrado en las ocupaciones de empleo formal. Aproximadamente el 57 por ciento de la población mexicana que trabaja o busca empleo se encuentra en el mercado informal, lo que dificulta conocer la demanda y la oferta de trabajadores mexicanos.⁶⁰ Los datos del Censo Nacional de 2014 y el Servicio Nacional de Empleo (SNE) de 2019 son los mejores indicadores disponibles y ofrecen una imagen de las principales ocupaciones con demanda insatisfecha en diferentes estados. Por ejemplo, en la Ciudad de México la mayor demanda se encuentra en el sector corporativo, seguido del comercio al por mayor, otros servicios y el comercio minorista. En Guanajuato, las actividades gubernamentales son las más demandadas, seguidas por la industria manufacturera, los servicios de remediación y apoyo, y la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y caza.⁶¹ Una mejor y más consistente evaluación por parte de la SNE de las necesidades laborales en las diferentes partes del país podría brindar una imagen más completa de dónde y en qué sectores se necesitan más trabajadores extranjeros e informar políticas que permitan a los migrantes centroamericanos satisfacer las demandas laborales identificadas.

Un segundo factor limitante es que actualmente solo los guatemaltecos y beliceños son elegibles para solicitar la TVTF, a pesar del compromiso de 2019 del gobierno mexicano de extender la elegibilidad de visa a salvadoreños y hondureños.⁶² Adicionalmente, un tercer factor está relacionada con el conocimiento limitado del programa y la poca accesibilidad para los posibles solicitantes. La evidencia de la encuesta sugiere que los migrantes que ingresan y salen de México desconocen la TVTF, y aquellos que saben de su existencia perciben que el proceso de solicitud es complicado, requiriéndolos presentar una solicitud

60 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Indicadores de ocupación y empleo, Diciembre de 2021” (comunicado de prensa 21/22, 20 de enero de 2022).

61 En Jalisco, las principales vacantes se encontraron en sectores similares a Guanajuato: actividades gubernamentales, servicios de remediación y apoyo, y sector corporativo. La mayor demanda de Hidalgo se identificó en la industria manufacturera, así como en el sector corporativo, el comercio minorista y el sector de transporte, servicio postal y almacenamiento. No se han incluido otros estados ya que los datos se refieren únicamente a las demandas laborales de las empresas recién establecidas. Ver informes de diagnóstico del mercado laboral para la Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco e Hidalgo publicados en marzo de 2020 por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México, Servicio Nacional de Empleo, “[Diagnósticos del Mercado Laboral](#),” accedido el 15 de diciembre de 2021.

62 No está claro por qué se ha retrasado la expansión de la elegibilidad de visa. Ver SEGOB, “[Se ofrece trabajo y un salario a personas migrantes centroamericanas: SEGOB](#)” (comunicado de prensa, 23 de enero de 2019).

anualmente en uno de los siete puertos de entrada fronterizos.⁶³ Para algunos inmigrantes, también puede ser difícil pagar las tarifas de procesamiento de solicitudes y los costos de transporte sin la ayuda del empleador.

Si se quiere mejorar la eficacia y el alcance de la TVTF, algunos de los desafíos programáticos más importantes que se deben abordar son la falta de directrices para promover la participación de las mujeres migrantes y la falta de un marco que ayude a las migrantes a medida que regresan y buscan reintegrarse en sus comunidades de origen al término de su empleo en México. Estas dos limitaciones tienen un efecto combinado en la participación de las mujeres migrantes, con solo el 14 por ciento de todas las TVTF emitidas en 2021 destinadas a mujeres. Concentradas en el comercio y los servicios domésticos informales, las mujeres migrantes enfrentan barreras adicionales para cumplir con los requisitos de la TVTF, incluida la necesidad de mostrar un contrato de trabajo. Por otro lado, es menos probable que sean el objetivo de las campañas de divulgación del gobierno, que a menudo se centran en el trabajo agrícola.⁶⁴ Una proporción considerablemente mayor de TVR que de TVTF se otorga a mujeres (46 por ciento de las TVR emitidas entre enero y octubre de 2021), lo que sugiere que algunas mujeres migrantes que buscan trabajo en México pueden estar ingresando al país con una TVR.⁶⁵

El reclutamiento también es un desafío clave para los esfuerzos por expandir el alcance de la TVTF en Centroamérica. Los gobiernos de la región han intentado establecer acuerdos bilaterales de migración laboral, pero su implementación no ha sido clara, lo que dificulta la construcción de sistemas estables para la contratación y la migración laboral.⁶⁶ Por ejemplo, los gobiernos de México, Guatemala, El Salvador y Honduras firmaron un Memorándum de Entendimiento en Materia de Cooperación Laboral en 2016, pero hasta la fecha, esto no ha resultado en la implementación de lineamientos específicos sobre prácticas formales de contratación. Se esperaba que el memorándum sentara las bases para un Programa de Migración Laboral Temporal en los cuatro países, comenzando con un programa piloto en el que el

63 Los resultados de la encuesta EMIF Sur sugieren que incluso existe conocimiento de la TVTF entre los migrantes guatemaltecos por departamento de origen. Según la encuesta, en 2019, el 90 por ciento de los migrantes guatemaltecos provenientes de Huehuetenango declararon desconocer la TVTF y no saber cómo solicitarlo; en contraste, alrededor del 34 por ciento y el 16 por ciento de los migrantes de Quetzaltenango y San Marcos, respectivamente, declararon la misma razón para no obtener una TVTF. Ver OIM, OIT, El Colef, y UPMRIP, *Personas trabajadoras temporales guatemaltecas en Chiapas, México*; Chaves y Aragón, *Mechanisms for Labour Migration in Mesoamerica*.

64 Para las mujeres, uno de los principales obstáculos para obtener una TVTF es el requisito de la carta de oferta de trabajo que debe proporcionar el empleador, quien debe estar registrado en el INM. Las mujeres centroamericanas a menudo trabajan en sectores como el trabajo doméstico o la venta ambulante, lo que significa que sus empleadores con frecuencia no están registrados oficialmente o, en algunos casos, pueden no tener ningún empleador. Ver OIT, “[Central American Migrant Women in Mexico: Informality in Recruitment and Employment](#)” (Informe de la OIT, Oficina de la OIT para México y Cuba, Ciudad de México, diciembre de 2020).

65 UPMRIP, “[Cuadro 2.8.2: Tarjetas de Visitante Regional \(TVR\), según entidad federativa, grandes grupos de edad y sexo, 2021](#),” accedido el 22 de diciembre de 2021; Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C. (CDH Fray Matías), Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), y Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM), *Programa de Regularización Migratoria como una Acción Afirmativa* (Tapachula y Ciudad de México: CDH Fray Matías, IMUMI y GTPM, 2014).

66 Un acuerdo de cooperación laboral entre Guatemala y México se firmó por primera vez en 2014 y se renovó en 2018 con el propósito de crear un programa de trabajadores temporales para migrantes guatemaltecos en México, un observatorio laboral de trabajadores migrantes y un registro de agencias de contratación autorizadas. Sin embargo, este acuerdo aún no se ha implementado. Ver Barrantes y Aguilar, *Prácticas de reclutamiento de personas trabajadoras migrantes*; Chaves y Aragón, *Mechanisms for Labour Migration in Mesoamerica*; OIM y OIT, *Sistemas de información sobre mercados laborales en México, Guatemala, El Salvador y Honduras: Hacia una mayor integración de la migración laboral* (San José: OIM, 2019).

SNE reclutaría hasta 1,000 trabajadores de cada país centroamericano.⁶⁷ Otras negociaciones se estancaron debido a disputas sobre cómo los beneficios de esta migración laboral se distribuirían entre los países participantes, lo que socavaría los esfuerzos para implementar protocolos de contratación. Actualmente, el INM requiere que todos los empleadores mexicanos que busquen contratar trabajadores extranjeros se registren en la oficina del INM más cercana y cumplan con ciertos requisitos, como demostrar que es una empresa formalmente establecida y estar al día con las obligaciones tributarias.⁶⁸ Pero sin pautas formales, no está claro si los empleadores están utilizando prácticas de contratación éticas y cómo lo hacen. En Guatemala, por ejemplo, los migrantes suelen ser reclutados informalmente por empleadores o contratistas mexicanos que actúan como intermediarios y operan fuera de cualquier marco regulatorio.⁶⁹

Sin pautas formales, no está claro si los empleadores están utilizando prácticas de contratación éticas y cómo lo hacen.

Para abordar algunos de estos desafíos, en noviembre de 2021 los gobiernos de México y Guatemala, junto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), lanzaron una campaña de sensibilización social: “Por los derechos laborales de las personas guatemaltecas migrantes fronterizas”.⁷⁰ Financiada en parte por la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de Estados Unidos, la campaña alentó a los guatemaltecos interesados en trabajar en México a solicitar una TVTF en lugar de trabajar en el sector informal utilizando una TVR.⁷¹ A través de eventos presenciales y videos promocionales, también buscó informar a los trabajadores guatemaltecos sobre prácticas seguras de contratación, opciones de contratación y sus derechos en México, así como a qué agencias contactar para denunciar violaciones de derechos.⁷²

67 Secretaría del Trabajo y Previsión Social, “Suscribe México Acuerdo Migratorio Laboral con El Salvador, Guatemala y Honduras” (comunicado de prensa, 14 de octubre de 2016).

68 INM, “Obtención de constancia de inscripción del empleador,” accedido el 8 de febrero de 2022.

69 Las personas interesadas en migrar normalmente se reúnen en el parque de su ciudad de origen, donde los intermediarios las reclutan. Estos intermediarios llevan a los migrantes a los puntos de entrada para que puedan solicitar sus TVTF, se encargan de todo el papeleo en su nombre y transportan a los migrantes a su lugar de trabajo. Ver Barrantes y Aguilar, *Prácticas de reclutamiento de personas trabajadoras migrantes*.

70 Coordinada por la OIM, la campaña fue una colaboración entre la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el INM, y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Guatemala. Los materiales de la campaña, que van desde pancartas y folletos hasta videos y anuncios de radio, se distribuirán en las regiones de Quetzaltenango, San Marcos y Quiché y han sido traducidos a tres idiomas indígenas (mam, k’iche’ y cakchiquel) para que puedan llegar a poblaciones que no dominan el español. Ver Gobierno de México, Gobierno de Guatemala y OIM, “Lanzamiento Público Campaña: Por los derechos laborales de las personas trabajadoras guatemaltecas migrantes fronterizas” (presentación de Facebook Live, 12 de noviembre de 2021).

71 OIM, “Campaign Launched to Strengthen Labour Rights of Migrant Border Workers,” actualizado el 10 de diciembre de 2021.

72 Información presentada durante un evento organizado por el Gobierno de México, el Gobierno de Guatemala y la OIM, “Lanzamiento Público Campaña”; OIM México, “Tarjeta de Visitante Trabajador Fronterizo” (video de YouTube, actualizado el 31 de enero de, 2022).

CUADRO 4**Lecciones de la contratación de trabajadores mexicanos para el empleo en el exterior**

Para mejorar los protocolos de reclutamiento de México para la contratación de trabajadores migrantes centroamericanos, los legisladores podrían adaptar aspectos clave del propio mecanismo de movilidad laboral del país, que regula el empleo de trabajadores migrantes mexicanos en Estados Unidos, Canadá y Alemania. Administrado por el Servicio Nacional de Empleo (SNE), este mecanismo permite que los empleadores extranjeros se registren con el gobierno y enumeren las vacantes en línea. Los empleadores deben demostrar que han sido autorizados por su gobierno para contratar trabajadores extranjeros y presentar una oferta de trabajo detallada. Una vez que el SNE verifica estos dos requisitos previos, la vacante se publica en el Portal de Empleo y el Observatorio Laboral.

Los trabajadores interesados en un puesto de trabajo publicado en cualquiera de las dos plataformas deberán presentar su currículum y demás documentación laboral en una oficina del SNE. Luego, el SNE selecciona a los candidatos que mejor se ajustan a los requisitos laborales enumerados y presenta sus perfiles de empleo al empleador. Una vez que el empleador selecciona candidatos para entrevistar para el puesto, el SNE puede ayudar a los empleadores a programar entrevistas de trabajo en persona, por teléfono o virtualmente. Después de que el empleador haya hecho su selección final entre los candidatos, el proceso difiere según el país de destino, pero todos los inmigrantes deben obtener un permiso de trabajo o una visa. Para aquellos que trabajan en Canadá, el SNE ayuda con el proceso de solicitud.

Fuentes: Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y Servicio Nacional del Empleo (SNE), “[Mecanismo de Movilidad Laboral](#),” actualizado el 1 de julio de 2021; STPS y SNE, [Lineamientos Generales del Mecanismo de Movilidad Laboral](#) (Ciudad de México: STPS y SNE, 2019).

C. Vías laborales alternativas y opciones de políticas públicas

El marco migratorio existente en México incluye dos vías más allá del programa TVTF que podrían facilitar el movimiento de los trabajadores migrantes centroamericanos. La primera vía es el sistema de puntos de migración laboral del país, que se convirtió en ley en 2011 pero aún no se ha puesto en funcionamiento e implementado formalmente. El sistema de puntos pretende ser una vía para que los trabajadores inmigrantes califiquen para obtener visas temporales en las embajadas y consulados mexicanos en el extranjero, y también proporciona una vía acelerada para que los residentes temporales obtengan un estatus legal permanente en México.⁷³ Si se implementa el sistema, los inmigrantes presentarían estas solicitudes al INM, que consideraría un amplio conjunto de criterios para evaluar la contribución potencial de los solicitantes al bienestar del país.⁷⁴ Cada tres años, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) debe revisar y publicar en el registro federal los procedimientos administrativos para operar el sistema de puntos.⁷⁵ Sin

73 SEGOB, “[Regulations on the Migration Law \(Reglamento de la Ley de Migración\)](#),” Artículos 124 y 126, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de septiembre de 2012.

74 Los criterios de selección incluyen lo siguiente: nivel de educación, experiencia laboral en áreas que tienen alta demanda y baja oferta en el país, potencial para convertirse en inversionistas en el país, capacidades en las áreas de ciencia y tecnología, habilidades de habla hispana, premios internacionales registro y conocimiento de la cultura mexicana. Ver SEGOB, “[Regulations on the Migration Law](#),” Artículo 125; Ana Paulina Ornelas Cruz y María Jesús Mora, “[Marco legal e institucional migratorio de los Estados Unidos Mexicanos](#)” (documento informativo, MPI, Washington, DC, febrero de 2021).

75 SEGOB, “[Regulations on the Migration Law](#),” Artículo 125.

embargo, la SEGOB no ha publicado lineamientos administrativos a la fecha, a pesar de que el Senado solicita a la Secretaría que avance en la implementación de dicho sistema.⁷⁶

El marco de visas humanitarias de México también incluye características que podrían adaptarse para ampliar las vías de empleo para algunos centroamericanos. En diciembre de 2021, el gobierno mexicano trabajó con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la OIM para establecer un pequeño programa piloto para migrantes irregulares vulnerables que quieren quedarse en México pero es poco probable que sean reconocidos como refugiados y no pueden ser repatriados a sus países de origen.⁷⁷ El programa piloto actualmente solo está disponible para inmigrantes haitianos en situaciones vulnerables, y otorga a los participantes visas humanitarias de un año y los reubica a ellos y a sus familias desde el sur de México, donde las oportunidades de empleo son limitadas, a ciudades seleccionadas en el centro y norte de México.⁷⁸ Luego, los participantes son emparejados con empleadores en industrias de alta demanda y reciben otro apoyo de integración, incluida la asistencia para inscribirse en la escuela.⁷⁹ Como un proceso alternativo de regularización, el programa pretende aumentar la oportunidad de que los participantes sean patrocinados por sus empleadores para obtener una autorización de empleo permanente después de un año de trabajo y a medida que se han integrado mejor en sus comunidades. En el corto plazo, expandir este piloto a centroamericanos en situaciones vulnerables podría mejorar su acceso a oportunidades de empleo más allá de los estados del sur de México.

Estos programas muestran que con pequeños ajustes, el gobierno mexicano podría ampliar las oportunidades de corto plazo para la movilidad laboral centroamericana. El gobierno mexicano debe considerar los siguientes pasos para maximizar dichas oportunidades:

- ▶ **Mejorar la evaluación gubernamental de la demanda laboral a corto y largo plazo en México para informar las políticas migratorias y la emisión de visas.** A medida que la población mexicana continúa envejeciendo, los inmigrantes pueden desempeñar un papel importante para ayudar a satisfacer la demanda en industrias y ocupaciones clave. Sin embargo, los esfuerzos federales para identificar la escasez de mano de obra a nivel estatal han sido inconsistentes, lo que ha resultado en una imagen incompleta del mercado laboral formal. Junto con las agencias estatales, el gobierno federal podría trabajar para medir la demanda a corto plazo en las ocupaciones más afectadas por la pandemia de COVID-19 e identificar aquellas en las que los trabajadores migrantes pueden complementar a los trabajadores mexicanos. Estos esfuerzos también deben considerar otros factores

76 Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, “Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta a la Secretaría de Gobernación para que emita y publique las disposiciones referentes al sistema de puntos enmarcado en la Ley de Migración y su Reglamento, presentada por el Diputado Clemente Castañeda Hoeflich, del grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano,” *Gaceta del Senado*, 5 de julio de 2017.

77 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “UNHCR Presence in Mexico” (comunicado de prensa, diciembre de 2021).

78 *La Jornada*, “Gobierno prepara decreto a favor de migrantes haitianos”; Naciones Unidas, “Un proyecto piloto ayudará a integrar a los migrantes haitianos en México,” UN News, 18 de diciembre de 2021.

79 Estos servicios de integración laboral y educativa se basan en el Programa de Integración Local de ACNUR, que se estableció en 2016 con el objetivo de integrar a los solicitantes de refugio fuera del sur de México. Ver Naciones Unidas, “La agencia de la ONU para los refugiados consigue reubicar a más de 10.000 personas en México,” UN News, 8 de junio de 2021.

locales, como la opinión pública y las preocupaciones sobre los inmigrantes que compiten con los locales por puestos de trabajo.⁸⁰

- ▶ **Extender la elegibilidad de la TVTF a nacionales de otros países centroamericanos y expandir su jurisdicción a otros estados mexicanos.** Con enmiendas menores a la Ley de Migración de 2011,⁸¹ el gobierno mexicano podría ampliar la elegibilidad de la TVTF a ciudadanos de países centroamericanos más allá de Guatemala y Belice. En el corto plazo y sin la acción del Congreso, la administración de López Obrador también podría emitir nuevas reglas y regulaciones para permitir que los actuales titulares de la TVTF busquen empleo en el centro y norte de México. Los esfuerzos para ampliar este programa también deben incluir disposiciones que fortalezcan los derechos laborales de los migrantes y mejoren la supervisión de las violaciones laborales y el cumplimiento de la ley.
- ▶ **Ampliar el marco de contratación de mexicanos que buscan trabajo en el exterior a trabajadores centroamericanos que buscan trabajo en México, con apoyo patronal.** Los trabajadores agrícolas en México en su mayoría son contratados de manera informal, lo que dificulta la regulación del reclutamiento y las condiciones laborales de los trabajadores. El sistema existente utilizado para facilitar el reclutamiento de trabajadores mexicanos para trabajos en el extranjero es un modelo prometedor, y un marco similar podría usarse para reclutar trabajadores centroamericanos y satisfacer las demandas laborales en México de una manera más formalizada y que podría proteger mejor a los derechos de los trabajadores. Sin embargo, esto requeriría el apoyo de los empleadores para un sistema más regulado. Los esfuerzos para obtener este apoyo deben enfatizar cómo dicho sistema beneficiará a los empleadores, incluso al ofrecer más estabilidad y previsibilidad en la oferta de trabajadores.
- ▶ **Resumir conversaciones sobre convenios de movilidad laboral entre México y países centroamericanos.** El Programa de Migración Laboral Temporal establecido mediante el memorándum de 2016 firmado por México, Guatemala, El Salvador y Honduras nunca se implementó, pero las directrices para el programa fueron redactadas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.⁸² Resumir conversaciones sobre este u otro programa similar podría abrir camino a nuevas vías laborales para los trabajadores centroamericanos. Comenzar con un programa piloto podría ayudar a enmarcar oportunidades y resolver desafíos que llevaron a desacuerdos previos entre los gobiernos participantes.
- ▶ **Evaluar las barreras regulatorias que pueden impedir que mujeres migrantes participen en programas de migración laboral y concientizar a empleadores sobre las disparidades de género en la contratación.** Brindar alternativas a los contratos formales como prueba de empleo, tales como cartas de apoyo de organizaciones de la sociedad civil, en el marco regulatorio de TVTF existente, podría ayudar a las trabajadoras domésticas a participar en este programa de empleo. Además, las

80 En México, la opinión pública sobre los migrantes difiere según su nacionalidad. Una encuesta de opinión pública de 2019 sugirió que la mayoría del público mexicano tiene una opinión desfavorable de los migrantes centroamericanos en tránsito por México. Ver *Washington Post*, "Washington Post-Reforma Mexico Poll July 9-14, 2019," *Washington Post*, 17 de julio de 2019.

81 Tal como está escrito, la Ley de Migración de 2011 restringe el acceso de la TVTF a ciudadanos de países geográficamente adyacentes a México. Ampliar el acceso a nacionales de países que no comparten frontera con México requeriría modificar esta definición. Ver Gobierno de México, *Ley de Migración 2011*, Capítulo 2, Artículo 52, Inciso 3 (reformada el 20 de mayo de 2021).

82 Alfonso J. Navarrete Prida y José Luis F. Stein Velasco, *Migración Laboral* (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2018).

mujeres podrían incluirse como objetivo de las campañas en Centroamérica para crear conciencia sobre los programas de trabajadores temporales mexicanos. Las entidades gubernamentales y las organizaciones internacionales podrían apuntar simultáneamente a los empleadores en el trabajo doméstico y el comercio para incentivar su participación y conocimiento sobre estos programas. También se debe considerar cómo identificar trabajos en el mercado laboral formal que cumplan con los requisitos del programa, coincidan con el perfil laboral de las mujeres centroamericanas y ofrezcan acceso a servicios y protección contra violaciones de derechos laborales.

Su historia compartida, el mercado laboral familiar y la proximidad geográfica con Centroamérica hacen de México un actor fundamental en los esfuerzos por mejorar las vías legales para los migrantes centroamericanos que buscan mejores oportunidades económicas. Estos pasos a corto plazo por sí solos no abordan todas las complejidades de la movilidad laboral en México, pero brindan un punto de partida para que los legisladores y las partes interesadas reconsideren cómo los trabajadores migrantes pueden contribuir al futuro desarrollo económico y la estabilidad de México.

4 Costa Rica

En comparación con Canadá y México, Costa Rica tiene un sistema de migración laboral mucho menos desarrollado para los migrantes centroamericanos. La Ley de Migración de Costa Rica de 2010 incluye cuatro amplias categorías migratorias: residentes permanentes, residentes temporales, no residentes y categorías especiales. Las categorías más relevantes para los centroamericanos son las categorías especiales, a través de las cuales pueden postularse para ser trabajadores transfronterizos, trabajadores temporales o trabajadores en una ocupación específica.

Los trabajadores de categoría especial pueden ocupar puestos de trabajo en los sectores económicos y con los patrones que la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) autorice con base en los estudios de mercado laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Dichos estudios determinan qué sectores de empleo y actividades económicas requieren trabajadores extranjeros como complemento a la mano de obra existente en el país.⁸³ Específicamente, los estudios identifican sectores y ocupaciones en los que existe un desajuste entre el interés y las habilidades de los trabajadores costarricenses y la demanda del mercado, según lo medido por una tasa de desempleo nacional de más del 7 por ciento. Tomando como referencia estos estudios, el MTSS envía recomendaciones a la DGME sobre el número máximo de trabajadores extranjeros que pueden ser contratados por sector y ocupación para atender las demandas del mercado laboral.⁸⁴ El trabajo doméstico, de construcción y agrícola son importantes categorías de ocupación especial

El trabajo doméstico, de construcción y agrícola son importantes categorías de ocupación especial que durante mucho tiempo han empleado a un gran número de migrantes, en su mayoría nicaragüenses.

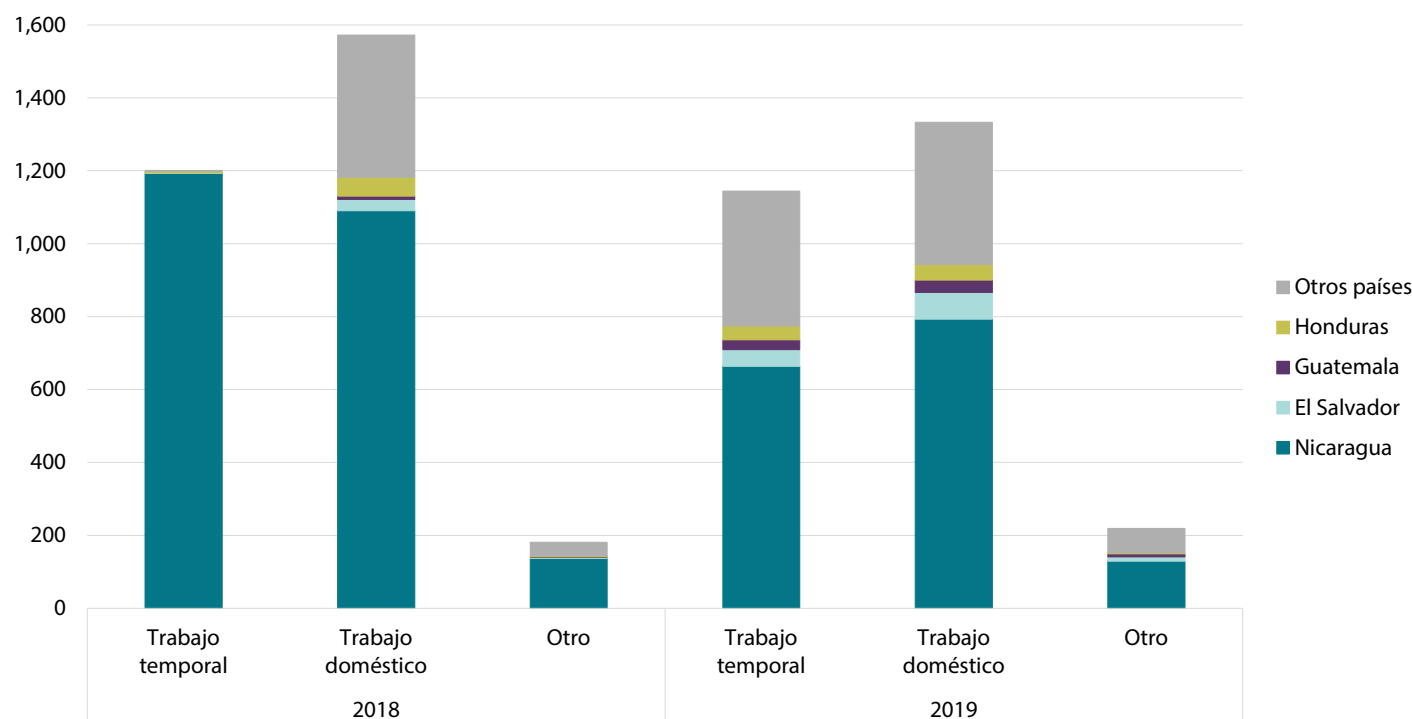
83 Asamblea Legislativa de Costa Rica, *Ley General de Migración y Extranjería*, No. 8764 (2009): Capítulo IV, Artículos 94 y 99.

84 Después de que la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) reciba y evalúe estas recomendaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), decide si las acepta o no. La DGME no está obligada por ley a hacerlo, pero en la práctica rara vez cuestiona la recomendación del MTSS. Entrevista del autor con el Director del Departamento de Migración Laboral del MTSS, 5 de noviembre de 2021.

que durante mucho tiempo han empleado a un gran número de migrantes, en su mayoría nicaragüenses. La DGME también determina las condiciones y el tiempo bajo el cual los migrantes pueden trabajar en el país. Los trabajadores independientes también pueden ostentar este estatus si la DGME determina que su empleo u ocupación se ajusta a las necesidades del país.⁸⁵

GRÁFICA 3

Número de visas de trabajo aprobadas para categorías especiales en Costa Rica, por subcategoría de visa y país de origen de migrantes, 2018–19



Notas: En 2018, “otras” ocupaciones especiales incluyeron chofer, construcción, agricultura y otras. En 2019, “otras” ocupaciones especiales incluyeron trabajo independiente, agricultura y construcción. Los datos desagregados de 2020 y los datos públicos de 2021 no están disponibles.

Fuentes: Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), *Informe Anual 2018* (San José: DGME, 2019); DGME, *Informe Anual 2019* (San José: DGME, 2020).

Aunque la cantidad de migrantes salvadoreños, guatemaltecos y hondureños aprobados para visas de trabajo es pequeña, especialmente en comparación con la cantidad de nicaragüenses, los aumentos entre 2018 y 2019 sugieren que pueden estar interesados en oportunidades laborales en Costa Rica. La mayoría de las aprobaciones de visas para inmigrantes de estos países fueron en trabajos temporales y domésticos (ver gráfica 3).⁸⁶ Estas cifras, sin embargo, deben interpretarse con cautela; muchos trabajadores en estas

⁸⁵ Asamblea Legislativa de Costa Rica, *Ley General de Migración y Extranjería*, No. 8764 (2009): Capítulo IV, Artículo 100.

⁸⁶ El trabajo temporal forma parte de la visa de categoría especial. El trabajo doméstico se trata como una clase separada, también bajo el paraguas de categoría especial. Los centroamericanos rara vez solicitan la categoría de ocupación especial agrícola, a pesar de su papel destacado en este campo. En 2018, el 90 por ciento de los guatemaltecos, el 89 por ciento de los salvadoreños y el 87 por ciento de los hondureños con visas de categoría especial eran trabajadores domésticos. En 2019, a medida que aumentaron sus tasas de aprobación para el trabajo temporal, su participación en el trabajo doméstico cayó y osciló entre el 56 % y el 49 %. En contraste, los nicaragüenses trabajaron en proporciones mayoritariamente iguales en trabajo doméstico y trabajo temporal durante estos dos años. Ver DGME, *Informe Anual 2018* (San José: DGME, 2019); DGME, *Informe Anual 2019* (San José: DGME, 2020).

ocupaciones son parte del mercado informal, lo que significa que estos datos probablemente solo ofrecen una imagen parcial del empleo de los inmigrantes en estos campos. Al igual que en México, la informalidad de estos sectores facilita que los empleadores contraten a migrantes a través de canales distintos a estas vías formales de visa.

En respuesta a la crisis económica inducida por la pandemia y las altas tasas de desempleo entre los trabajadores autóctonos, el Departamento de Migración Laboral del MTSS recomendó restringir estas vías laborales. El gobierno impuso restricciones a la contratación de migrantes en 23 ocupaciones de servicios y 26 ocupaciones “calificadas y semicualificadas” en 2020, y aumentó las restricciones a 74 y 46 ocupaciones, respectivamente, en 2021.⁸⁷ Adicionalmente, a pesar de la necesidad estable de trabajadoras migrantes en el sector del trabajo doméstico, el MTSS cesó la contratación de trabajadoras domésticas en julio de 2020 y octubre de 2020.⁸⁸ Esto eliminó temporalmente la vía laboral más utilizada por las mujeres migrantes centroamericanas y la categoría de ocupación especial más grande. Esta vía se restableció en abril de 2021, luego de que se hizo evidente que muchas mujeres migrantes que solicitaban estos puestos ya se encontraban en Costa Rica y que los puestos de trabajo doméstico no estaban siendo ocupados por trabajadoras costarricenses, a pesar de estas restricciones y el alto desempleo general.⁸⁹

A. Evolución de la gestión de los trabajadores migrantes en Costa Rica

Históricamente, los centroamericanos han enfrentado barreras tanto legales como de accesibilidad para utilizar estas vías legales. Algunas ocupaciones no están oficialmente disponibles para los trabajadores migrantes, e incluso si los migrantes centroamericanos están empleados en dichos sectores en la práctica, dicho trabajo no les ofrece ninguna forma de obtener un estatus migratorio regular.⁹⁰ En el caso de las ocupaciones disponibles, la cantidad de documentos requeridos para solicitar una visa, los altos costos de solicitud y la informalidad general de estas ocupaciones tienden a disuadir a los centroamericanos de acceder a estos programas y a los empleadores de patrocinarlos.⁹¹ En particular, pocos centroamericanos han utilizado la categoría especial de trabajo agrícola para trabajar en ese sector. En cambio, se han basado en cruces irregulares a Costa Rica y contrataciones informales.

Los acuerdos entre Costa Rica y Nicaragua que han buscado crear nuevas vías legales han enfrentado problemas de implementación. En 2007, los dos países ratificaron el Acuerdo de Codesarrollo, que permite a los empleadores contratar trabajadores agrícolas y coordinar su contratación a través del Ministerio del

87 MTSS, *Ocupaciones no Recomendadas para las Categorías Migratorio-Laborales de “Residencia Temporal” y “Trabajador de Ocupación Específica”* (San José: MTSS, 2019); MTSS, *Ocupaciones no Recomendadas para las Categorías Migratorio-Laborales de “Residencia Temporal” y “Trabajador de Ocupación Específica”* (San José: MTSS, 2020).

88 Koen Voorend y Gustavo Gatica López, “Notas de Coyuntura Migratoria en Costa Rica” (Nota 1, Centro de Investigación, Cultura y Desarrollo, San José, 2021); MTSS, *Recomendación Colectiva Trabajador de Ocupación Específica* (San José: MTSS, 2020); MTSS, *Ocupaciones no Recomendadas para las Categorías Migratorio-Laborales de “Residencia Temporal” y “Trabajador de Ocupación Específica”* (San José: MTSS, 2021).

89 Entrevista de los autores con el Director del Departamento de Migración Laboral del MTSS, 5 de noviembre de 2021.

90 Por ejemplo, un análisis de los trabajadores estacionales y semipermanentes miskitos nicaragüenses muestra que trabajan en ocupaciones que están prohibidas para los migrantes. Ver Millaray Villalobos Rojas, “La población indígena Miskita nicaragüense y el Estado costarricense: Regularización migratoria y empleo formal,” *Trama Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 7, no. 1 (2018): 10–26.

91 Diego Chavez-González y María Jesús Mora, *El estado de la política migratoria y de integración de Costa Rica* (Washington, DC: MPI, 2021).

Trabajo de Nicaragua.⁹² Pero a pesar de su intención de incentivar a los empleadores agroindustriales costarricenses a contratar legalmente a trabajadores nicaragüenses, muchos empleadores han encontrado que el proceso es demasiado complejo y prolongado debido a la limitada coordinación con el gobierno, lo que los ha llevado a contratar empleados de manera informal.⁹³

Otra limitación del acuerdo es que este no permite que el gobierno realice un seguimiento completo de la mano de obra agrícola extranjera en Costa Rica.⁹⁴ Para los empleadores individuales, el MTSS aprueba el número solicitado de espacios para permisos de trabajo, y para los empleadores que solicitan colectivamente, el MTSS recomienda un número de espacios para permisos necesarios en un área agrícola que luego son aprobados por la DGME.⁹⁵ En ambos casos, ni el MTSS ni la DGME conocen el número real de trabajadores contratados por los patrones, la identidad de estos trabajadores, ni sus condiciones de trabajo. En el caso de peticiones colectivas, el MTSS no sabe qué empresas operan en la zona y están buscando trabajadores extranjeros, ni sabe qué tipo de contrato laboral se les otorga. Sin un sistema de seguimiento, el gobierno carece de una herramienta crítica que ayudaría a los formuladores de políticas a comprender los resultados del acuerdo e informar el diseño de políticas de migración laboral.⁹⁶

Por otro lado, la falta de medidas de supervisión efectivas en el acuerdo ha contribuido a la explotación de algunos trabajadores migrantes. Si bien los expertos en migración y los representantes de la sociedad civil han criticado durante mucho tiempo las condiciones laborales y de vida de los trabajadores migrantes, la pandemia también ha llamado la atención del público general sobre los problemas de explotación laboral.⁹⁷ Durante los primeros meses de la pandemia, el MTSS confirmó que muchos trabajadores agrícolas empleados en fincas cercanas a la frontera con Nicaragua, predominantemente migrantes, no reciben un salario mínimo, no se les pagan horas extras y no están afiliados al sistema de seguridad social por mandato legal que otorga acceso al seguro de salud.⁹⁸ Además, muchos experimentan el robo de salarios por parte de sus empleadores o contratistas externos, los cuales operan sin regulación. La falta de inspecciones laborales y aplicación de la ley han agravado estos problemas, haciendo que estos comportamientos sucedan sin control.⁹⁹

Después de que Costa Rica cerrara sus fronteras a los extranjeros en marzo de 2020 en respuesta a la pandemia, el país realizó cambios importantes en sus políticas migratorias para abordar algunos de estos problemas.¹⁰⁰ Cuando los empleadores agrícolas no pudieron reclutar un número suficiente de trabajadores

92 Entrevista de los autores con el Director del Departamento de Migración Laboral del MTSS, 5 de noviembre de 2021; OIM et al., *Flujos migratorios laborales intrarregionales: Situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe de Costa Rica* (San José: OIM, OIT, MTSS, Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana y Red de Observatorio del Mercado Laboral, 2011); Chaves y Aragón, *Mechanisms for Labour Migration in Mesoamerica*.

93 Gloriana Sojo-Lara, "Business as Usual? Regularizing Foreign Labor in Costa Rica," *Migration Information Source*, 26 de agosto de 2015.

94 Entrevista de los autores con el Director del Departamento de Migración Laboral del MTSS, 5 de noviembre de 2021.

95 Las peticiones colectivas de los patrones dejaron de ser permitidas en 2019 debido a la inherente falta de trazabilidad en el proceso. Entrevista de los autores con el Director del Departamento de Migración Laboral del MTSS, 5 de noviembre de 2021.

96 Entrevista de los autores con el Director del Departamento de Migración Laboral del MTSS, 5 de noviembre de 2021.

97 Monserrat Cordero Parra, "Precariedad laboral preparó el terreno para explosión de contagios en la zona norte," *Seminario Universidad*, 17 de junio de 2020.

98 Diego Bosque, "Pandemia desnuda injusticias laborales en fincas de la zona norte," *La Nación*, 24 de junio de 2020.

99 Cordero Parra, "Precariedad laboral preparó el terreno"; Eugenio Guerrero, "Migración detecta explotación laboral de trabajadores nicaragüenses en Guanacaste," *CRHoy.com*, 12 de abril de 2013; Bosque, "Pandemia desnuda injusticias laborales."

100 Sebastian Rodriguez, "Costa Rica cierra sus fronteras hasta el 12 de abril," *AmeliaRueda.com*, 16 de marzo de 2020.

costarricenses, el Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica y el Ministerio de Agricultura de Nicaragua firmaron el Convenio Binacional para Regularizar la Contratación Temporal de Trabajadores Nicaragüenses en Costa Rica, reemplazando la implementación del Acuerdo de Desarrollo.¹⁰¹ El gobierno de Costa Rica facilitó la implementación del Convenio Binacional a través del Protocolo General para la Atención de la Migración Laboral para la Época de Cosechas en el Marco de la Alerta Por Covid-19 2020-2021, seguida de una segunda iteración con ligeros cambios para la temporada de cosecha 2021-22.¹⁰²

El protocolo permite a los patrones contratar nicaragüenses para trabajar en el sector agrícola bajo la categoría especial de trabajadores temporales, sin exigir cambios al marco laboral existente. El protocolo empuja a las entidades gubernamentales a ampliar la comunicación y coordinación con el sector privado, elementos que antes faltaban y obstruían los procesos de migración laboral.¹⁰³ En resumen, el documento marca la primera vez que los representantes de la industria agrícola trabajaron de la mano con el gobierno para garantizar una migración laboral controlada, biosegura y ordenada. También por primera vez, esta vía fue accesible tanto para los trabajadores como para los empleadores.

En cuanto a la contratación segura, el protocolo incluye el requisito de que los empleadores verifiquen que el lugar de trabajo y el alojamiento que le proporcionan a los trabajadores cumplan con las normas de seguridad y tengan la capacidad suficiente antes de contratarlos. Este requisito abordó la falta de supervisión que facilitaba las malas condiciones de trabajo.¹⁰⁴ De manera similar, ahora se requiere que los empleadores financien el transporte de los trabajadores y lo coordinen con el Consejo Nacional de Transporte. El consejo programa el viaje o redirige a los empleadores a las agencias de transporte,¹⁰⁵ reduciendo el poder de los contratistas externos que a menudo se aprovechan de los trabajadores migrantes que quedan por organizar su propio viaje.

Un aspecto clave del protocolo es la digitalización del Sistema de Trazabilidad Laboral Migratoria (SITLAM), el cual también ha mejorado la gestión de la migración y ha abordado problemas de salud. Trabajadores agrícolas contratados deberán registrarse en el SITLAM en la frontera de Nicaragua y Costa Rica¹⁰⁶ y recibir

101 Además del Convenio Binacional, los migrantes que arribaron a Costa Rica entre el 15 de enero de 2016 y el 15 de enero de 2020, podrían solicitar la regularización y trabajar en el rubro agropecuario. Este fue el primer intento exitoso de regularizar a los trabajadores agrícolas migrantes, ya que el gobierno recibió más de 20,000 solicitudes y aprobó 13,000. Sin embargo, el gobierno costarricense ahora proporciona a los solicitantes rechazados una revisión y apelación con la intención de considerar más trabajadores nicaragüenses para su aprobación para satisfacer las demandas laborales. Según funcionarios del gobierno, los dos factores clave que explican el éxito de la iniciativa de regularización son el menor requisito y costo de presentación, y la estrecha coordinación con el sector privado. Entrevista de los autores con la Viceministra de Agricultura y Ganadería, 3 de noviembre de 2021. Ver Chavez-González y Mora, *El estado de la política migratoria y de integración de Costa Rica*; Presidencia de Costa Rica, Ministerio de Agricultura y Ganadería y Ministerio de Gobierno y Política, “Procedimiento para acceder al régimen de excepción para la regularización migratoria de las personas trabajadoras de los sectores agropecuario, agroexportador o agroindustrial” (Decreto Ejecutivo N° 42406-MAG-MGP, 16 de junio de 2020).

102 Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) et al., “Protocolo General para la Atención de la Migración Laboral para la Época de Cosechas en el Marco de la Alerta por COVID-19, 2020–2021,” 25 de enero de 2021. En la segunda iteración del protocolo, el gobierno de Costa Rica ya no está involucrado en el transporte de trabajadores migrantes nicaragüenses al puerto de entrada fronterizo entre Nicaragua y Costa Rica. Ver MAG et al., “Protocolo General para la Atención de la Migración Laboral para la Época de Cosechas en el Marco de la Alerta por COVID-19, 2021–2022,” 27 de septiembre de 2021.

103 Chavez-González y Mora, *El estado de la política migratoria y de integración de Costa Rica*; entrevista de los autores con la Viceministra de Agricultura y Ganadería, 3 de noviembre de 2021.

104 En el caso de las empresas cafetaleras, el Instituto Costarricense del Café se encarga del cumplimiento y verificación.

105 MAG et al., “Protocolo General para la Atención de la Migración Laboral, 2021–2022,” Item 6.4.

106 En Peñas Blancas, el paso fronterizo entre Nicaragua y Costa Rica, los trabajadores deben presentar sus documentos —pasaporte vigente o permiso de vecindad— y la recomendación del MTSS que autoriza su empleo.

sus tarjetas SITLAM.¹⁰⁷ Además de proporcionar un permiso de trabajo físico, el SITLAM también es un portal a través del cual los empleadores pueden informar los síntomas de COVID-19 de los trabajadores al Ministerio de Salud y a través del cual los trabajadores pueden solicitar cambiar de empleador. Dichos informes y solicitudes también se pueden realizar a través de una aplicación para celulares Android llamada CR-Café.¹⁰⁸ Cuando los trabajadores dejan un empleador, el nuevo empleador es responsable de notificar a las autoridades migratorias a través de esta plataforma.¹⁰⁹

Incluso con estas innovaciones políticas y de gobernanza migratoria, quedan algunos desafíos. Si bien la tarjeta de identidad y la plataforma SITLAM son muy populares entre las autoridades gubernamentales y los empleadores agrícolas por su eficiencia y accesibilidad,¹¹⁰ algunos trabajadores prefieren la tarjeta de identidad anterior, el Documento de Identificación Migratorio para Extranjeros (DIMEX). El DIMEX les permite permanecer en Costa Rica por 12 meses, mientras que el SITLAM solo dura 7 meses.¹¹¹ Y aunque los empleadores generalmente prefieren el SITLAM, algunos han expresado su preocupación por su duración más corta debido a la variabilidad en los ciclos de cosecha.¹¹²

A pesar de la mayor diligencia en las inspecciones laborales y la mayor formalidad del trabajo agrícola bajo el protocolo, aún se denuncian condiciones deplorables en algunas fincas y robo de salarios. Por ejemplo, algunos empleadores han cobrado a los migrantes una tarifa por el transporte o se los han descontado de sus salarios, aunque el protocolo establece que los empleadores deben asumir este costo.¹¹³ En 2021, los empleadores de migrantes bajo el protocolo se quejaron de que los empleadores no registrados estaban engañando a los trabajadores migrantes que esperaban en los puertos de entrada para que tomaran autobuses de empresas a lugares de trabajo no registrados, en lugar de tomar los autobuses preaprobados que se utilizan para transportar a los migrantes directamente a los lugares de trabajo de los empleadores que los patrocinan. En consecuencia, la Policía Nacional comenzó a realizar operativos para identificar y sancionar a los patrones no registrados mediante la incautación de las placas de sus buses.¹¹⁴ Además, según se informa, algunos empleadores siguen contratando trabajadores migrantes irregulares sin proporcionarles seguro médico, como se requiere para todas las contrataciones legales, y utilizando contratistas externos que se aprovechan de ellos.¹¹⁵

107 MAG et al., "Protocolo General para la Atención de la Migración Laboral, 2021-2022," Item 7.1.

108 Si un trabajador quiere cambiar de empleador, el trabajador debe presentar una solicitud oficial y el nuevo empleador debe subir al portal una carta de oferta de trabajo firmada por el trabajador y el nuevo empleador. Ver MAG et al., "Protocolo General para la Atención de la Migración Laboral, 2021-2022," Item 3.

109 MAG et al., "Protocolo General para la Atención de la Migración Laboral, 2021-2022," Item 10.1.

110 El Documento de Identificación Migratorio para Extranjeros (DIMEX) cuesta 98 dólares estadounidenses mientras que el Sistema de Trazabilidad Laboral Migratoria (SITLAM) cuesta 60. El proceso de administración de DIMEX puede demorarse hasta ocho meses y ocurre mientras el trabajador ya está en Costa Rica, lo que significa que muchos trabajadores no reciben su identificación a tiempo. Esto obstruye su derecho a acceder a los servicios sociales mientras se encuentran en Costa Rica. En cambio, el proceso SITLAM toma cuatro días y se otorga antes de que los trabajadores ingresen a Costa Rica. Entrevista de los autores con el Director del Departamento de Migración Laboral del MTSS, 5 de noviembre de 2021; MAG et al., "Protocolo General para la Atención de la Migración Laboral, 2021-2022," Item 6.5.

111 Entrevista de los autores con el Director del Departamento de Migración Laboral del MTSS, 5 de noviembre de 2021.

112 Entrevista de los autores con el Director del Departamento de Migración Laboral del MTSS, 5 de noviembre de 2021.

113 Cindy Regidor, "Más de 5500 trabajadores nicas han entrado a Costa Rica por convenio bilateral," *Confidencial*, 20 de enero de 2021.

114 Entrevista de los autores con el Director del Departamento de Migración Laboral del MTSS, 5 de noviembre de 2021.

115 Monserrat Cordero Parra, "Flujo migratorio, relajamiento de medidas y renuencia a vacunación disparan nuevamente contagios en Zona Norte," *Semanario Universidad*, 18 de agosto de 2021; Vinicio Chacón, "Durante la pandemia se intensificó uso de xenofobia para justificar la explotación laboral en piñeras," *Semanario Universidad*, 7 de diciembre de 2021.

En reconocimiento a su éxito en la reducción de las barreras administrativas que enfrentan los empleadores y los trabajadores migrantes, el gobierno de Costa Rica otorgó carácter permanente al SITLAM a través de un decreto presidencial el 5 de mayo de 2022, creando una subcategoría específica para los trabajadores agrícolas.¹¹⁶ Esto formaliza la colaboración temporal impulsada por la pandemia entre instituciones gubernamentales clave para gestionar y procesar la migración laboral temporal. Si bien el SITLAM estuvo disponible solo para trabajadores nicaragüenses durante la pandemia, el decreto deja abierta la oportunidad de ampliar la elegibilidad a trabajadores de otras nacionalidades, incluidos salvadoreños, guatemaltecos y hondureños. No está claro si el decreto mantendrá los procedimientos operativos establecidos en el protocolo COVID-19, incluido el período de siete meses de empleo previamente autorizado por el SITLAM, así como los requisitos de cumplimiento y aplicación laboral.

B. Continuar con las innovaciones recientes de políticas públicas

El diálogo emergente entre el gobierno costarricense y los empleadores agrícolas, la digitalización de los procedimientos migratorios y las reformas a los protocolos gubernamentales han llevado a un proceso migratorio de mano de obra agrícola más seguro, capaz de evitar la posible pérdida de un importante flujo migratorio entre Nicaragua y Costa Rica durante la pandemia.¹¹⁷ Los siguientes pasos podrían permitir a Costa Rica aprovechar y maximizar el impacto de estos cambios recientes:

- ▶ **Ampliar la elegibilidad del SITLAM a los salvadoreños, guatemaltecos y hondureños y aumentar su período de autorización de empleo para satisfacer mejor las necesidades de los empleadores a lo largo de los ciclos de cultivo estacionales.** Debido a que el reciente decreto presidencial que formalizó el SITLAM no establece requisitos de nacionalidad para la participación de los trabajadores migrantes, se necesitaría una regulación para expandir oficialmente la elegibilidad a los ciudadanos de El Salvador, Guatemala y Honduras. Tal regulación también debería tratar de abordar las barreras de transporte, idioma e información específicas de estos otros migrantes centroamericanos para fomentar su reclutamiento exitoso bajo el SITLAM. Además, debería aumentar el período de autorización de empleo del SITLAM de 7 a 12 meses, la misma duración que la tarjeta DIMEX, para adaptarse mejor a la duración de los diferentes ciclos de cultivo estacionales y facilitar la oportunidad de los migrantes de trabajar con múltiples empleadores.
- ▶ **Iniciar conversaciones bilaterales con Guatemala, Honduras y El Salvador.** Costa Rica se ha beneficiado con la creación de un sistema coordinado de trazabilidad laboral agrícola (el SITLAM) y un proceso de contratación internacional con Nicaragua. El gobierno debería considerar abrir conversaciones bilaterales con los estados guatemaltecos, hondureños y salvadoreños para establecer vías laborales estacionales similares, efectivas y mutuamente beneficiosas. En particular, las discusiones deben buscar determinar cómo los trabajadores de estos países socios pueden ayudar a llenar las brechas laborales existentes y emergentes en la economía costarricense.

¹¹⁶ Titulado “Categoría Especial Para La Regularización Migratoria De Personas Extranjeras Para Laborar De Forma Temporal En El Sector Agropecuario” este decreto ejecutivo fue implementado como una acción de última hora por parte de la administración de Carlos Alvarado Quesada antes de dejar el cargo, y queda por ver si el nuevo gobierno de Rodrigo Chaves Robles mantendrá el decreto vigente. Ver Presidencia de Costa Rica et al., “Categoría Especial Para La Regularización Migratoria De Personas Extranjeras Para Laborar De Forma Temporal En El Sector Agropecuario” (decreto ejecutivo No. 43527-MGP-S-MAG-MRREE-MTSS, 5 de mayo de 2022).

¹¹⁷ Entrevista de los autores con el Director del Departamento de Migración Laboral del MTSS, 5 de noviembre de 2021.

- ▶ **Ampliar vías de residencia permanente para trabajadores de categoría especial.** El gobierno costarricense debería considerar crear una vía para que los trabajadores de categoría especial, y en particular aquellos que cumplen con las demandas laborales en curso, se conviertan en residentes permanentes, una opción que actualmente no existe en la ley de migración del país. Debido a que la mayoría de los centroamericanos que tienen una visa para trabajar en el país lo hacen bajo esa categoría, este paso les permitiría a aquellos que desean permanecer en Costa Rica de manera permanente un camino para hacerlo legalmente, mientras se abordan las necesidades laborales a largo plazo del país.
- ▶ **Ofrecer vías de migración laboral más accesibles para mujeres centroamericanas.** Las mujeres centroamericanas en su mayoría ocupan puestos en el trabajo doméstico y el sector de servicios, por lo que no se benefician del protocolo 2020, que se centra en la agricultura. El MTSS y la DGME deben tratar de comprender de las mujeres migrantes y sus empleadores qué desafíos enfrentan bajo las categorías de migrantes actuales y explorar opciones para hacerlas más accesibles. Por ejemplo, es difícil para las trabajadoras domésticas con múltiples empleadores formalizar su trabajo debido a los cortos períodos de empleo en varios hogares, lo que limita su acceso a los beneficios y se suma a sus condiciones laborales precarias.
- ▶ **Ampliar los mecanismos de coordinación y comunicación con representantes del sector privado más allá del sector agrícola.** Las alianzas público-privadas fueron clave para el éxito del Convenio Binacional y el protocolo posterior, especialmente en términos de brindar una supervisión más efectiva de las llegadas de migrantes. Las autoridades deberían aprovechar este impulso y expandir estas alianzas para brindar los mismos beneficios a otros sectores en los que trabaja un gran número de migrantes centroamericanos, creando un sistema de migración laboral más amplio, seguro y ordenado.
- ▶ **Fortalecer el cumplimiento de leyes laborales para garantizar la seguridad y las condiciones de trabajo dignas de los trabajadores migrantes.** Aunque la supervisión del gobierno aumentó durante la pandemia, los informes de malas prácticas siguen siendo comunes. Para contrarrestar esto, el gobierno costarricense debería desarrollar regulaciones que aborden la explotación de los trabajadores, incluyendo regulaciones enfocadas en las entidades que reclutan trabajadores migrantes. El gobierno también debería aumentar sus inversiones en la infraestructura de cumplimiento en sectores que emplean a un gran número de migrantes, incluidas las agencias que inspeccionan los lugares de trabajo y abordan el robo de salarios.

5 Conclusiones

Canadá, México y Costa Rica tienen una amplia gama de oportunidades para adaptar y afinar sus vías laborales existentes de manera que puedan permitir a migrantes centroamericanos pasar de formas irregulares de migración a programas de trabajo formales, y al mismo tiempo satisfacer las necesidades económicas de estos países receptores. Las recomendaciones de este informe describen estrategias para mejorar la capacidad de los programas para cumplir con estos objetivos y mitigar los problemas conocidos, pero esto no puede ser un esfuerzo único; la mejora de los sistemas de gestión de la migración debe ser un proceso continuo para que estos sistemas aborden nuevos desafíos a medida que surjan. Por ejemplo, el

aumento de la migración de haitianos que viven en países sudamericanos, como Brasil y Chile, hacia México y Estados Unidos muestra la importancia de garantizar que los programas de migración laboral de la región puedan incorporar nuevas poblaciones a medida que los patrones migratorios continúan cambiando.

A medida que los países de destino consideren sus opciones para aprovechar las vías laborales para gestionar mejor la migración en la región, un desafío clave será expandir la visibilidad y el alcance de estos programas dentro de Centroamérica. En muchas comunidades, la migración irregular se percibe como la única opción para buscar trabajo en el extranjero y mejorar las condiciones de vida de una familia. Aunque las bases para tales esfuerzos existen en los programas de reclutamiento de países como Honduras y Guatemala, una estrategia sólida de divulgación ayudaría a los migrantes potenciales a ver que existe un camino viable y seguro para trabajar en otro país. Simultáneamente, una mejor comunicación con los empleadores ayudaría a garantizar que los formuladores de políticas entiendan sus necesidades laborales y que puedan contratar éticamente a trabajadores cuyas habilidades se alineen con esas necesidades. Estos diversos esfuerzos para mejorar las operaciones y el alcance de las vías de migración laboral también se beneficiarían de una coordinación significativa a largo plazo entre Canadá, México y Costa Rica, así como Estados Unidos y los países de origen. Por ejemplo, los gobiernos que reciben trabajadores migrantes podrían compartir lecciones a través de foros y así ajustar sus programas, y trabajar con los gobiernos centroamericanos para mejorar los mecanismos de contratación, especialmente a medida que la migración de El Salvador, Guatemala y Honduras continúa evolucionando con el tiempo.

En términos más generales, la expansión de las vías de migración laboral para centroamericanos debería servir como un componente de un enfoque regional multifacético para abordar los desafíos y oportunidades cambiantes de la migración regional. Otros componentes deben incluir sistemas consistentes de protección humanitaria a través de los cuales las personas con solicitudes viables puedan recibir protección de manera oportuna, políticas de cumplimiento que puedan promover una migración ordenada sin comprometer los derechos humanos, y un marco regional capaz de generar recursos para los países que enfrentan eventos migratorios extraordinarios. En otras palabras, si bien los programas de trabajo temporal ofrecen una oportunidad valiosa para que los migrantes centroamericanos con habilidades alineadas con las necesidades laborales de los países de destino puedan trabajar legalmente en el extranjero por un período fijo, no pueden ser las únicas herramientas para gestionar la migración regional. Avanzar hacia un enfoque regional integral de la migración requerirá invertir tiempo y recursos, pero es la única manera de aprovechar plenamente la promesa de estos componentes individuales.

La expansión de las vías de migración laboral para centroamericanos debería servir como un componente de un enfoque regional multifacético para abordar los desafíos y oportunidades cambiantes de la migración regional.

Sobre los autores



CRISTOBAL RAMÓN

[@CRamonMigration](#)

Cristóbal Ramón es un experto independiente en política migratoria estadounidense y global. Se ha desempeñado como consultor de políticas migratorias para organizaciones como la Iglesia Episcopal de Estados Unidos, el George W. Bush Institute y la Presidents' Alliance on Higher Education and Immigration. Anteriormente trabajó para el Proyecto de Inmigración en el Bipartisan Policy Center, el National Immigration Forum y fue pasante en el Migration Policy Institute (MPI).

Ramón se graduó del Macalester College y tiene una maestría en Asuntos Internacionales en la Elliot School of International Affairs de la Universidad George Washington, donde se centró en políticas de inmigración comparativas entre Estados Unidos y la UE. También ha investigado políticas de inmigración de España como becario Fulbright en la Universidad Carlos III de Madrid.



ARIEL G. RUIZ SOTO

[@ruizags](#)

Ariel G. Ruiz Soto es analista de políticas públicas en el MPI, donde trabaja en el Programa de Políticas de Inmigración de Estados Unidos y la Iniciativa para América Latina y el Caribe. Sus investigaciones se enfocan en el impacto de las políticas migratorias de Estados Unidos en las experiencias de los migrantes y otras poblaciones, así como la interacción entre las políticas migratorias de Estados Unidos, México y Centroamérica. También analiza enfoques metodológicos para estimar tendencias sociodemográficas de la población migrante indocumentada en Estados Unidos.

Ruiz Soto tiene una maestría de la Escuela de Administración de Servicios Sociales de la Universidad de Chicago con énfasis en políticas migratorias, y una licenciatura en sociología de Whitman College.



MARÍA JESÚS MORA

[@Mariamoravar](#)

María Jesús Mora es asistente de investigación de la Iniciativa de América Latina y el Caribe de MPI. Su investigación incluye patrones migratorios dentro de América Latina, gobernanza migratoria e integración. Está particularmente enfocada en las respuestas a la migración de Nicaragua y Venezuela en Costa Rica y Sudamérica, respectivamente. Anteriormente, fue consultora en MPI e hizo una pasantía para *The Nation*, North American Congress on Latin America, la Red de Pueblos Transnacionales y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación en México.

Mora tiene una licenciatura en sociología e historia de la Universidad de Nueva York, donde se graduó Phi Beta Kappa.



ANA MARTÍN GIL

 [@anamarting2](https://twitter.com/anamarting2)

Ana Martín Gil fue becaria de investigación de la Iniciativa de América Latina y el Caribe en el MPI. Sus investigaciones se centran en la gobernanza de la migración y los problemas de refugiados en México, Centroamérica y el Medio Oriente. Hoy en día trabaja como coordinadora de programas en el Centro para el Medio Oriente en el Baker Institute for Public Policy. Anteriormente, fue asistente de investigación en el Baker Institute for Public Policy y jefa del departamento de visas en el Consulado General de España en Houston.

Martín Gil tiene una maestría en asuntos globales de la Universidad Rice, con especialidad en desarrollo político internacional, así como una licenciatura en traducción e interpretación de la Universidad Pontificia Comillas.

Agradecimientos

Esta publicación es parte de una serie realizada con el apoyo de Open Society Foundations y la Tinker Foundation para considerar ideas viables para establecer un sistema regional de gestión migratoria de Canadá a Panamá.

Los autores agradecen a los participantes entrevistados que generosamente compartieron su conocimiento y experiencia, y cuyos comentarios e ideas fueron fundamentales para este estudio. Los autores también agradecen a Jorge A. Schiavon, profesor de relaciones internacionales en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), quien revisó versiones anteriores de este informe y brindó información clave sobre los programas regionales de empleo que este texto abarca. Los autores también reconocen las contribuciones de los colegas del Migration Policy Institute (MPI) Kate Hooper, Andrew Selee, Andrea Tanco y Lauren Shaw, cuya revisión, edición y comentarios fueron fundamentales. Finalmente, los autores agradecen a Andrés Estrada Clarke por la traducción del informe.

Este informe también está disponible en inglés: *Temporary Worker Programs in Canada, Mexico, and Costa Rica: Promising Pathways for Managing Central American Migration?*

El MPI es una organización de investigación de políticas públicas independiente y apartidista que se adhiere a los más altos niveles de rigor e integridad en su trabajo. Todos los análisis, recomendaciones e ideas de políticas públicas presentadas por el MPI están determinadas únicamente por sus investigadores.

© 2022 Migration Policy Institute.

Todos los derechos reservados.

Diseño: Sara Staedicke, MPI

Formato: Yoseph Hamid, MPI

Fotografía cortesía de: © FAO/Alex Webb

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida o transmitida de ninguna forma o medio, electrónico o mecánico, incluyendo fotocopias o cualquier almacenamiento de información, sin permiso del Migration Policy Institute. Una versión en PDF de este documento está disponible para descarga en www.migrationpolicy.org.

La información para extractos de esta publicación se encuentra en www.migrationpolicy.org/about/copyright-policy. Para cualquier duda o comentario, favor de escribir a communications@migrationpolicy.org.

Cita sugerida: Ramón, Cristobal, Ariel G. Ruiz Soto, María Jesús Mora y Ana Martín Gil. 2022. *Programas de trabajadores temporales en Canadá, México y Costa Rica: ¿Son vías prometedoras para gestionar la migración centroamericana?* Washington, DC: Migration Policy Institute.

El Instituto de Política Migratoria (Migration Policy Institute, MPI por sus siglas en inglés) es un centro de pensamiento independiente y no partidista con sede en Washington, DC que se dedica al análisis de los movimientos de personas en todo el mundo. MPI provee análisis y desarrollo y evaluación de las políticas migratorias y para refugiados al nivel local, nacional e internacional.



www.migrationpolicy.org

1275 K St NW, Suite 800, Washington, DC 20005
202-266-1940

