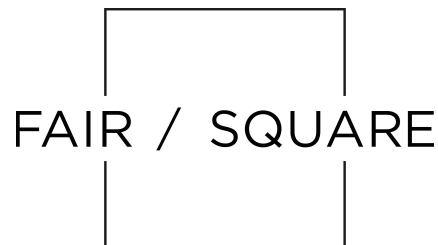




**five corridors
project**



De México a Canadá: Examen del corredor

México ha sido tradicionalmente un país de emigración. En 2020, las personas mexicanas en el extranjero enviaron aproximadamente 40 mil millones de dólares estadounidenses en remesas, que supone casi el 4% del PBI del país. El 99 por ciento de estas remesas provenían de Estados Unidos, donde viven millones de personas de la diáspora mexicana. En las últimas décadas, la emigración mexicana a Canadá ha crecido de forma constante, ya que Canadá ha aumentado el número de trabajadores y trabajadoras migrantes que pueden trabajar en el país.

Cada año, Canadá expide más de 30.000 permisos de trabajo temporales a personas mexicanas, que representan aproximadamente el 10% de la mano de obra migrante en Canadá. La mayoría son trabajadores y trabajadoras en el sector de la agricultura contratados a través del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, conocido como el PTAT en México y que lleva en vigor cerca de 50 años. Estos trabajadores, el 96% de los cuales son hombres, van y vuelven de Canadá cada año como parte de este popular programa que gestiona el gobierno mexicano con empleadores canadienses. Los sueldos de los trabajadores y trabajadoras que participan en el PTAT están ligeramente por encima del salario mínimo canadiense y son bastante más altos que el salario mínimo de los trabajadores y trabajadoras migrantes mexicanos.

En los últimos años, las prioridades del gobierno mexicano han estado más centradas en las políticas de inmigración y tránsito que en las de emigración. El PTAT, un programa gestionado por el gobierno y que ofrece un flujo constante de remesas, es una de las pocas excepciones y el gobierno presta especial atención a su gestión y revisión anual con Canadá. Esta dedicación contrasta con sus esfuerzos por regular la contratación con Estados Unidos, un contexto donde —a pesar de las reiteradas peticiones por parte de México— no existe un programa bilateral en materia de migración laboral y en el que los reclutadores privados mexicanos operan sin licencia en un espacio poco regulado, con el consiguiente riesgo para los trabajadores y trabajadoras de sufrir abusos graves durante el proceso de migración.

Por lo que respecta a Canadá, cabe destacar que el PTAT es un programa bilateral con México (existen acuerdos similares con algunos países caribeños) en lugar de ser un programa unilateral o depender de la demanda empresarial. Fuera del marco de este programa, los empleadores canadienses pueden contratar trabajadores y trabajadoras migrantes procedentes de cualquier país siempre que ambas partes cumplan todos los requisitos migratorios. El número de trabajadores y trabajadoras extranjeros que han llegado a Canadá en el marco de los principales programas temporales, el Programa de Movilidad Internacional (IMP, por sus siglas en inglés) y el Programa de Trabajadores Extranjeros Temporales (TFWP, por sus siglas en inglés), prácticamente se ha triplicado en el último decenio. En la actualidad, varios sectores de la economía dependen en cierta medida de los trabajadores y trabajadoras extranjeros temporales. En 2017, los trabajadores y trabajadoras extranjeros representaban el 26% de la mano de obra en el sector agrícola.

La mayor dependencia de Canadá de la mano de obra migrante, especialmente para los trabajos con salarios bajos, ha creado tensiones políticas en el contexto de los compromisos del gobierno de preservar el trabajo para las personas canadienses. Por ello, las empresas deben completar lo que consideran una complicada y costosa Evaluación de Impacto en el Mercado Laboral (LMIA, por sus siglas en inglés) cada vez que quieren contratar a una persona no nacional, para demostrar que no es posible contratar a una persona residente en Canadá para el

trabajo (este requisito se exige para la mayoría de trabajos con salarios bajos). En este contexto, los empleadores han rechazado la creciente presión de organizaciones de la sociedad civil y otros actores que piden la eliminación del permiso de trabajo para un empleador específico (o “cerrado”) que vincula a los trabajadores y trabajadoras migrantes a un solo empleador.

Canadá cuenta con una sociedad civil activa y participativa y según activistas, expertos y organizaciones sindicales, los derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes no están protegidos adecuadamente, especialmente en el marco del Programa de Trabajadores Extranjeros Temporales, que incluye a las trabajadoras y trabajadores migrantes mexicanos y caribeños que participan en el PTAT. Destacan las reclamaciones constantes de trabajadores y trabajadoras migrantes en diferentes sectores sobre las malas condiciones de vida y laborales, las irregularidades salariales y otras formas más graves de explotación.

El marco legal y regulador de Canadá en materia de trabajadores migrantes y contratación laboral afecta a todos los niveles del gobierno federal. El gobierno federal asume la responsabilidad principal en materia de inmigración y los gobiernos provinciales son responsables de la seguridad laboral y las normas laborales y, entre otras cosas, regulan la contratación laboral. Esto genera multitud de sistemas legales y de cumplimiento que pueden dar lugar a confusión sobre la jurisdicción aplicable y las responsabilidades de los principales actores, como se ha puesto claramente de manifiesto durante la pandemia de COVID-19.

La COVID-19 ha renovado la atención sobre las condiciones de los trabajadores y trabajadoras migrantes en Canadá, especialmente en el sector agrícola. Con frecuencia, los trabajadores y trabajadoras migrantes viven en condiciones de hacinamiento en las que no se puede mantener la distancia social ni cumplir con los requisitos de cuarentena. La pandemia ha acentuado el debate nacional sobre la dependencia del país de mano de obra migrante, catalogada como “temporal” a pesar de que muchos trabajadores y trabajadoras llevan décadas trabajando en Canadá, y se han intensificado los llamamientos para facilitar el acceso a la residencia permanente y a la nacionalidad a los trabajadores y trabajadoras migrantes con salarios bajos.

A continuación, se tratan las principales cuestiones en materia de contratación que afectan, ya sea positiva o negativamente, a los trabajadores y trabajadoras migrantes mexicanos en Canadá.

Escasa regulación de la contratación privada en México

En México, el uso de prácticas fraudulentas y abusivas está muy extendido entre los reclutadores y, hasta el momento, los esfuerzos del gobierno para solucionar este problema han resultado insuficientes. A pesar de que la Constitución nacional prohíbe cobrar a los trabajadores y trabajadoras para conseguir un empleo, esta es una práctica habitual y es sumamente inusual exigir el cumplimiento de esta prohibición legal. Según las encuestas, hasta un 58% de los trabajadores y trabajadoras que emigran a Estados Unidos pagan comisiones ilegales, que de media equivalen a cuatro meses del sueldo mínimo mexicano. Es muy habitual que los contratadores informales y sin licencia cobren comisiones a los trabajadores y trabajadoras, pero esta práctica también está extendida entre los pocos operadores autorizados que existen. Es habitual que los trabajadores y trabajadoras descubran que los términos y las condiciones que les prometieron en México no se cumplen al llegar a su destino. Los medios de comunicación canadienses han documentado casos en que los trabajadores y trabajadoras mexicanos han pagado hasta 40.000 dólares canadienses (33.200 dólares estadounidenses) para conseguir un empleo y les han prometido salarios superiores a los que finalmente han recibido. Con frecuencia, los reclutadores cobran comisiones a los trabajadores y trabajadoras para conseguir un empleo que no existe en realidad. A través de Facebook, reclutadores mexicanos nos ofrecieron empleos falsos en Canadá por 2.500 pesos (120 dólares estadounidenses). Según nos explicaron los expertos, en ocasiones los trabajadores y trabajadoras mexicanos pagan las comisiones, se compran un billete de avión y llegan a aeropuertos canadienses antes de descubrir que ningún trabajo les espera en el país.

El gobierno debería verificar todos los contratos en el extranjero para trabajadores y trabajadoras mexicanos, pero en la práctica no lo hace y los esfuerzos para que los reclutadores sin licencia (a menudo vinculados a las comunidades principalmente rurales donde reclutan mano de obra) cumplan la ley quedan desentendidos por

discrepancias entre la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STPS) y la policía. La Dirección General de Inspección Federal del Trabajo, parte de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, tiene competencias para realizar inspecciones a agencias de colocación autorizadas. Sin embargo, según nos explicaron funcionarios de la Dirección General, su principal labor es controlar las condiciones laborales en México y el personal no está adecuadamente formado para inspeccionar agencias de colocación que emplean a trabajadores y trabajadoras mexicanos en el extranjero. No hay indicios de que exista un marco sistemático para la inspección de las agencias de colocación. Según las organizaciones de la sociedad civil, la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social casi nunca las inspecciona, ni siquiera tras una denuncia, y dos agencias de colocación nos confirmaron que nunca habían sido inspeccionadas. Además, hay muchas menos agencias de colocación autorizadas que reclutadores informales y sin licencia, que son los que llevan a cabo la mayor parte de contrataciones en México. Solo hay nueve agencias autorizadas para colocar trabajadores y trabajadoras en el extranjero. El Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores (RACT) regula el papel de las agencias de colocación autorizadas, pero su aplicación es limitada en relación con los reclutadores e intermediarios sin licencia, una situación que un alto funcionario describe como de “vacío legal” y que afecta a la capacidad de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social de frenar a dichos actores o resolver las denuncias que los trabajadores y trabajadoras presentan contra ellos. Las víctimas de fraudes cometidos por agencias de colocación tienen derecho a denunciarlo a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, pero salvo en contadas ocasiones, las autoridades no han invocado esta disposición para abordar los problemas de la industria de contratación.

¿Puede ser el PTAT un modelo de gestión de la migración laboral?

En marcado contraste con otros modelos de emigración, el PTAT está estrictamente controlado por las autoridades mexicanas y garantiza a los trabajadores y trabajadoras un viaje migratorio “seguro” a Canadá. En el marco del PTAT, los empleadores canadienses solicitan al gobierno federal (normalmente a través de organizaciones de empleadores autorizadas) la contratación de trabajadores y trabajadoras para el sector agrícola. Si el gobierno canadiense aprueba la solicitud, el gobierno mexicano, a través del Servicio Nacional de Empleo, recluta a los trabajadores y trabajadoras migrantes, y coordina la logística para que éstos viajen a Canadá. De esta forma se reducen las posibilidades de cobro de comisiones y otras formas de explotación en México. Los trabajadores y trabajadoras que emigraron a través del PTAT nos explicaron que hay una gran diferencia entre utilizar reclutadores privados o emigrar a América del Norte a través de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. “He oído casos de personas que tienen que pagar y conozco gente que recluta trabajadores a cambio de grandes cantidades de dinero, pero yo nunca he pagado nada”, nos explicó una mujer de 39 años del estado de Oaxaca que estaba a punto de iniciar su séptima temporada de trabajo en Columbia Británica contratada en el marco del PTAT. Como el PTAT elimina al sector privado mexicano de la ecuación, el cobro de comisiones ilegales a los trabajadores y trabajadoras se limita a casos de corrupción entre el personal funcionario (que, a pesar de no ser infrecuentes, no son endémicos). Además, los trabajadores y trabajadoras reciben y firman los contratos en español y reciben una sesión informativa antes de su salida.

Desde el punto de vista mexicano, en comparación con la escasa regulación y la contratación abusiva en la ruta a América del Norte en manos del sector privado, el PTAT es un programa con importantes beneficios para los trabajadores y trabajadoras migrantes. Una ONG nos explicó que el PTAT “goza de buena reputación en comparación con los reclutadores privados, el problema es que su impacto, en cuanto a número de contratos, es pequeño si se compara con el número de trabajadores que emigran a Estados Unidos a través de reclutadores informales”. En general, los expertos y grupos de la sociedad civil mexicanos con los que hemos hablado apoyan la ambición del gobierno de aumentar la contratación a través del gobierno, mediante acuerdos bilaterales con otros gobiernos, en lugar de dejarlo en manos del sector privado, y explican que el PTAT ha demostrado cómo la implicación del gobierno puede aportar más seguridad a los trabajadores y trabajadoras y reducir las posibilidades de fraude y abusos, en un contexto de abusos y explotación generalizados por parte de los reclutadores privados. Es un indicativo de las ventajas relativas del PTAT y algunos expertos también expresaron su preocupación por el riesgo de que los duros recortes presupuestarios anunciados por el presidente en 2020 pudieran afectar a la gestión de este programa.

Debido a su eficiente gestión y al hecho de que los trabajadores y trabajadoras normalmente no tienen que pagar para conseguir empleos, el PTAT ha sido reconocido como un “modelo” para la migración laboral. Para un

trabajador o trabajadora agrícola mexicano, el PTAT puede ser una solución más atractiva y segura que tener que pagar a un reclutador sin licencia con la esperanza de conseguir un puesto en el programa H-2A estadounidense o que tener que cruzar la frontera de forma irregular. Esto explica por qué el programa tiene una lista de espera de 13.500 personas solicitantes de empleo preseleccionadas. Los trabajadores y trabajadoras que participan en el PTAT nos explicaron que, en función de lo que dure la temporada, pueden ahorrar anualmente entre 3.000 y 13.000 dólares canadienses (entre 2.500 y 11.000 dólares estadounidenses respectivamente), que destinan a costear la educación de sus hijos, comprar tierras, construir viviendas o empezar un negocio.

Sin embargo, varios aspectos del PTAT plantean dudas sobre si debe considerarse un modelo. En primer lugar, a pesar de que los trabajadores y trabajadoras no deberían, ni normalmente pagan, comisiones de colocación, cada año se les exige pagar gastos de viaje y administrativos en relación con la contratación. Estas comisiones no se ajustan a las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que prohíben el cobro de comisiones de contratación y gastos asociados. Como los trabajadores y trabajadoras deben repetir cada año este proceso, pueden llegar a aportar muchos miles de dólares al programa durante el periodo que dura su participación en el mismo.

Las principales preocupaciones en relación con el PTAT se plantean durante la fase laboral en Canadá. Una ONG mexicana nos explicó que “los problemas del PTAT tienen que ver más con la fase laboral que con la contratación”. Según nos dijo un trabajador social de Ontario, si bien el abuso y el fraude no son habituales durante la fase de contratación, “cuando los trabajadores y trabajadoras llegan aquí están expuestos a todo tipo de formas de explotación”. Entre otras cosas, los trabajadores y trabajadoras se quejan de que se les pide realizar todo tipo de trabajos distintos a aquéllos por los que fueron contratados, reciben salarios inferiores a lo acordado y deducciones salariales ilegítimas, trabajan un exceso de horas de trabajo con jornadas laborales en ocasiones extremas, y viven hacinados y en condiciones antihigiénicas. Las infracciones más comunes identificadas por funcionarios de Ontario en el sector agrícola entre los años 2011/12 y 2014/15 están relacionadas con el impago de salarios y el pago por extinción del contrato. Otras infracciones habituales están relacionadas con la remuneración de los días festivos y deducciones salariales ilegales.¹ Un alto funcionario mexicano, con el que hablamos antes de la pandemia de COVID 19, decía que la cuestión más importante que han planteado al gobierno canadiense en los últimos años está relacionada con el hecho de que las granjas agrícolas no proporcionan alojamiento adecuado para el número de trabajadores y trabajadoras que contratan. Los problemas con el alojamiento se agudizaron durante la pandemia de COVID-19, dada la necesidad de que los trabajadores y trabajadoras mantuvieran la distancia social entre ellos. Una trabajadora en Alberta nos explicó que, durante la pandemia, sus empleadores la habían ocultado, a ella y a sus colegas, de los inspectores canadienses: “Nos encerraron en el comedor...en la casa donde yo vivo hay 16 personas. A unas 8 o 10 mujeres nos llevaron al comedor y [los inspectores] vieron que todo estaba bien”.

Según un representante de la Federación Canadiense de Agricultura, en ocasiones los críticos exageran la magnitud de los abusos, aunque reconoció que las malas prácticas no pueden considerarse casos aislados. Durante la temporada 2017/2018, el Ministerio de Empleo y Desarrollo Social de Canadá (ESDC, por sus siglas en inglés), realizó 402 inspecciones en granjas agrícolas (de las cuales al menos 336 empleaban trabajadores y trabajadoras contratados en el marco del PTAT) y detectaron que 127 empleadores (un 32% del total) habían incurrido en incumplimientos que debían corregir. Las principales causas de incumplimiento estaban relacionadas con el alojamiento y los salarios. Algunos datos indican que no se realizan suficientes inspecciones en el sector agrícola canadiense. Durante la misma temporada 2017/2018, el Ministerio de Empleo y Desarrollo Social de Canadá informó que el 40% de las “quejas y recomendaciones” que recibió a nivel nacional hacían referencia al sector agrícola, pero el sector solo representó el 14% del programa nacional de inspecciones.

Los dos principales factores subyacentes que socavan la representación de los trabajadores y trabajadoras agrícolas en Canadá y la afirmación de que el PTAT es un programa modelo son: las prohibiciones a nivel provincial para que

¹ Vosko, Leah F.; Tucker, Eric & Casey, Rebecca. ‘[Enforcing Employment Standards for Temporary Migrant Agricultural Workers in Ontario, Canada: Exposing Underexplored Layers of Vulnerability](#)’. International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations 35, núm. 2 (2019): 243.

los trabajadores y trabajadoras puedan organizarse en el sector agrícola, y los efectos negativos de las medidas coercitivas que impiden a los trabajadores cambiar libremente de empleador.

Trabajadores y trabajadoras agrícolas y derechos laborales en Canadá

Existen factores estructurales que fomentan los abusos en el sector agrícola. Según los términos del Memorando de entendimiento que establece el PTAT entre México y Canadá, los trabajadores y trabajadoras mexicanos deben recibir “el mismo trato que los trabajadores y trabajadoras canadienses que realizan el mismo tipo de trabajo agrícola, de conformidad con la legislación canadiense”. La legislación canadiense en materia laboral es de carácter provincial, y en muchas partes del país los trabajadores y trabajadoras del sector agrícola no gozan de protecciones laborales fundamentales. Según las organizaciones de empleadores agrícolas esto se explica porque “la mayoría, si no la totalidad, de nuestra legislación en materia de protección de los trabajadores tienen su origen en el sector industrial y en las industrias manufactureras. El tipo de trabajo en la industria manufacturera es muy diferente al trabajo agrícola”. Es lo que Tucker llama “excepcionalísimo agrícola”.

En Ontario, la provincia con más trabajadores y trabajadores migrantes mexicanos, los trabajadores agrícolas no puede establecer o afiliarse a un sindicato en virtud de la ley de 1995 sobre relaciones laborales y la ley de 2020 de protección de los empleados agrícolas, que destaca “las características particulares de la agricultura”. En 2011, el Tribunal Supremo de Canadá confirmó esta exclusión, lo que dio lugar a críticas públicas por parte de la OIT. Un informe de 2015 de la organización Solidarity Center explica que la situación de los trabajadores y trabajadoras migrantes mexicanos en Estados Unidos ha mejorado gracias a la participación de las organizaciones sindicales en los procesos de contratación y empleo. El Sindicato Internacional de Trabajadores de Alimentos y Comercio (UFCW, por sus siglas en inglés), que representa a trabajadores y trabajadoras agrícolas y se querelló contra la provincia de Ontario, nos explicó que “una vez en Canadá, estos trabajadores y trabajadoras carecen totalmente de representación”. Dado que la mayoría de trabajadores y trabajadoras que participan en el PTAT no pueden sindicarse, los sindicatos no participan en el proceso de revisión anual, por lo que los trabajadores y trabajadoras carecen de representación en debates sobre sus condiciones y el contenido de contratos estandarizados.

Los trabajadores y trabajadoras agrícolas de Ontario, no solo no pueden sindicarse, sino que, en virtud del Reglamento 285/01 no tienen derecho a límites a las horas de trabajo diarias y semanales, períodos de descanso diarios, pausas entre turnos, descanso semanal o remuneración en concepto de horas extras. Salvo contadas excepciones, los trabajadores y trabajadoras agrícolas no tienen derecho a tiempo para comer, festivos o remuneración de los días festivos. Según los sindicatos esto significa que se puede obligar a los trabajadores y trabajadoras a trabajar muchas horas en circunstancias que técnicamente son legales, y nos explicaron que han ayudado a muchas personas migrantes que han trabajado durante varios meses sin un solo día libre. Los pescadores y la mayoría de trabajadores agrícolas tampoco tienen derecho a recibir el sueldo mínimo, a la regla de “mínimo de tres horas” o al pago de vacaciones.

Ontario no es la única provincia canadiense que limita de esta forma los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras agrícolas. En Alberta, el proyecto de ley 26 de 2019, que según el gobierno provincial “devolvería el equilibrio, la justicia y la sensatez a la legislación” al revertir la ley de 2015, suprime el derecho de asociación sindical para los trabajadores y trabajadoras agrícolas (a los que ya no se considera “empleados”) y exige a cualquier granja agrícola de cinco empleados o menos (entendiendo como empleado toda persona que trabaje en la granja durante más de seis meses consecutivos, con lo que se quedan fuera la mayoría de trabajadores y trabajadoras temporeros) de la obligación de contratar un seguro de trabajo y de la aplicación de las disposiciones recogidas en el Código de Normas Laborales de Alberta. Además, amplía la definición de trabajadores agrícolas, con lo que aumenta el número de personas a las que afectan estas disposiciones excluyentes.

LA OIT ha expresado su preocupación por la persistente exclusión de los trabajadores y trabajadoras agrícolas de la aplicación de la legislación laboral y ha señalado que esta situación podría explicar por qué este tipo de trabajos son muchas veces impopulares entre la ciudadanía. Además, en el contexto de la pandemia de COVID-19, ha destacado la contradicción entre el reconocimiento por parte de la sociedad de la importancia que los trabajadores

y trabajadoras agrícolas tienen para la cadena alimentaria y su falta de protección laboral: “Reconocer que estos trabajadores y trabajadoras son esenciales conlleva abordar su exclusión de la aplicación de las normas laborales”.²

Residencia temporal y permiso de trabajo para un empleador específico

Además de excluir a los trabajadores y trabajadoras agrícolas de las protecciones laborales y no permitirse su sindicación en algunas de las grandes provincias, otro importante problema estructural que les perjudica seriamente es la restricción de la movilidad laboral para los trabajadores y trabajadoras migrantes en Canadá.

El contrato de trabajo de la mayoría de trabajadores y trabajadoras migrantes contratados en el marco del PTAT es para un “empleador específico”, lo que en ocasiones se conoce como contrato “cerrado”. Los trabajadores y trabajadoras migrantes que quieren cambiar de empleador una vez en Canadá, primero tienen que recibir una oferta de trabajo de un empleador con autorización del Ministerio de Empleo y Desarrollo Social de Canadá (ESDC, por sus siglas en inglés) para contratar trabajadores migrantes y luego solicitar un nuevo permiso de trabajo. Como destacan los grupos de activistas, el proceso implica largos períodos de espera durante los cuales las trabajadoras y trabajadores migrantes no pueden trabajar. A principios de 2021, se necesitaban 126 días para solicitar un permiso de trabajo en Canadá. Mejorar la movilidad laboral de los trabajadores y trabajadoras migrantes ha sido una de las principales demandas de los activistas en Canadá que afirman que muchos abusos de derechos humanos se producen a consecuencia de los permisos de trabajo cerrados. El miedo a perder el trabajo y tener que volver a su país impide a los trabajadores y trabajadoras migrantes presentar reclamaciones a las autoridades o a los mismos empleadores, por lo que les resulta difícil rechazar trabajos peligrosos o jornadas excesivamente largas. Un representante de una organización especializada en inmigración nos explicó que “la principal amenaza para los trabajadores es que el empleador los eche del país”.

Los trabajadores y trabajadoras contratados en el marco del PTAT están en una situación un poco diferente porque no necesitan un nuevo permiso de trabajo para cambiar de empleador, pero deben pasar por un proceso de traspaso específico para la movilidad de trabajadores y trabajadoras a mitad de temporada: para el traspaso es necesario contar con la aprobación del trabajador o trabajadora, del antiguo y nuevo empleador, y de los gobiernos canadiense y mexicano. Los empleadores deben haber obtenido una Evaluación de Impacto en el Mercado Laboral (LMIA, por sus siglas en inglés) que demuestre que no hay residentes canadienses que puedan cubrir el puesto de trabajo. Algunos trabajadores y trabajadoras si cambian de empleador a mitad de temporada (un 15% de los trabajadores y trabajadoras que participaron en el PTAT en 2014 cambiaron de empleador) generalmente instigados por los empleadores que no tienen trabajo para ellos, pero funcionarios mexicanos nos explicaron que en los últimos años los traspasos se han vuelto más complejos. Sin embargo, el porcentaje de traspasos no puede ocultar la característica más destacada del sistema, el hecho de que no se puede realizar ningún traspaso sin que el empleador esté de acuerdo, con lo que el sistema deja a los trabajadores y trabajadoras en una situación de vulnerabilidad similar a la de quienes tienen un permiso de trabajo para un empleador específico. Un trabajador agrícola mexicano nos dijo que con este sistema de traspasos “los empleadores pueden imponer lo que quieran a los trabajadores que ni siquiera pueden decir: ‘sabes que, voy a buscar trabajo en otra parte’”. El sistema de traspasos se complica a causa del sistema de selección por nombre del PTAT, en función del cual los empleadores pueden indicar trabajadores concretos que quieren contratar en temporadas posteriores, lo que desincentiva que los trabajadores y trabajadoras presenten reclamaciones. Un informe de 2016 de la OIT observa que “los trabajadores y trabajadoras que quieren que el empleador los seleccione para volver la próxima temporada es improbable que presenten una reclamación”.

La precariedad que crean tales estructuras, en ocasiones denominada “deportabilidad”, es especialmente problemática porque los principales mecanismos para hacer cumplir derechos y obtener reparaciones en Canadá dependen de la interposición de una reclamación. Según el Centro de Trabajadores Migrantes de Columbia Británica (Migrant Workers Centre) esto supone que “si un trabajador o trabajadora migrante no presenta una reclamación, prácticamente no tiene ninguna posibilidad de hacer valer sus derechos”. Esto puede tener efectos especialmente importantes para el pequeño porcentaje de mujeres que participan en el PTAT. Varios trabajadores

² Nota de la OIT, [Programas de trabajadores migrantes estacionales: Reconsiderando sus principios y mecanismos fundamentales a la luz del COVID-19](#), mayo de 2020.

nos explicaron casos de acoso y abusos por parte de los empleadores contra mujeres que tenían miedo de presentar una reclamación por miedo a perder sus empleos y ser excluidas del PTAT. En un caso que refleja el desequilibrio de poder entre los empleadores y sus trabajadores, una mujer nos explicó que, tras rechazar avances inapropiados por parte de su supervisor, al año siguiente este la sometió a acoso y hostigamiento y utilizó su autoridad para asignarle trabajos extremadamente pesados y gritarla delante de sus compañeros. La mujer nos explicó que la granja no la volvió a seleccionar para participar en el programa: “[El supervisor] debió decirle al [empleador] que yo no era apta para el trabajo, o no sé qué le debió decir”.

En los últimos años ha habido una creciente preocupación pública por la movilidad de los trabajadores y trabajadoras migrantes, y han surgido propuestas para crear un permiso de trabajo para una ocupación o sector específico que sería una alternativa menos restrictiva que la situación actual. En 2016, la revisión del PTAT realizada por una comisión de la Cámara de los Comunes recomendaba que el gobierno federal “adopte medidas inmediatas para eliminar la exigencia de permisos de trabajo para un empleador específico”, pero en 2017, otra comisión sobre la trata de personas adoptó una posición diferente, expresando preocupación de que “con los permisos de trabajo sectoriales un empleador de la competencia puede ofrecer sueldos más altos y robar trabajadores y trabajadoras sin compensar al empleador inicial por los gastos de [contratación] que hubiera realizado”.

En 2019, se realizó una consulta gubernamental sobre el permiso de trabajo para un empleador específico, pero no llegó a reformarse el sistema ya que los empleadores se opusieron a las propuestas para crear un permiso de trabajo sectorial. Sin embargo, en otro intento de dar respuesta a las preocupaciones relativas al permiso de trabajo para un empleador específico, en 2019 el gobierno introdujo el Programa de permisos de trabajos abiertos para trabajadores vulnerables, “para ofrecer a los trabajadores migrantes que sufren o pueden sufrir abusos una vía alternativa para dejar a su empleador”. En los 18 primeros meses desde la introducción de este programa, se expidieron unos 800 permisos de trabajo abiertos para trabajadores y trabajadoras en situaciones de abuso, a un ritmo de unos 10 permisos por semana. Si bien las organizaciones sindicales y de trabajadores por lo general acogen con satisfacción este tipo de mecanismos, continúan presionando por cambios sistémicos más amplios que otorguen a los trabajadores y trabajadoras migrantes el derecho incondicional de cambiar de empleador ya que, como dijo un experto canadiense en materia de trabajadores migrantes, este mecanismo es poner un “parche a un sistema que está roto”. Quienes apoyan a los trabajadores y trabajadoras para que puedan acceder a este tipo de permiso también expresaron su preocupación por la complejidad del proceso de solicitud, con muchos obstáculos en su tramitación que posiblemente reducen el número de solicitudes. En 2021, se destinaron 6.3 millones de dólares canadienses del presupuesto federal, distribuidos en tres años, para mejorar la prestación de servicios y acelerar la tramitación de solicitudes de permisos abiertos para trabajadores y trabajadoras vulnerables.

Los trabajadores y trabajadoras que participan en el PTAT, son la categoría de trabajadores migrantes con menos posibilidades de obtener la residencia permanente en Canadá, a pesar de que en muchos casos trabajan en el país durante decenios. Las organizaciones de la sociedad civil y de trabajadores consideran que las vías para obtener la residencia canadiense son muy limitadas y continúan siendo demasiado gravosas para los trabajadores y trabajadoras migrantes con bajos salarios y cuestionan el término de “trabajador extranjero temporal”. En 2019, la Alianza de Trabajadores Migrantes (Migrant Workers Alliance) razonó que “en los sectores en los que el trabajo de los trabajadores migrantes claramente no es secundario, nuestra sociedad no funcionaría sin los alimentos, cuidados y servicios que ofrecen. Igualmente, el trabajo que desempeñan no es temporal”. Durante la pandemia de COVID-19 se han intensificado los llamamientos para que se otorgue la “residencia permanente al aterrizar” a los trabajadores y trabajadoras migrantes para reconocer de forma adecuada su contribución a la sociedad y acabar con la dependencia en los empleadores que conlleva el permiso de trabajo para un empleador específico. Hemos hablado con trabajadores y trabajadoras, especialistas en inmigración, empleadores y sindicatos que, en distintas formas, apoyan un mayor acceso de los trabajadores y trabajadoras migrantes a la residencia y a la nacionalidad.

Consulados mexicanos

Los términos del Memorando de entendimiento que establece el PTAT confieren a los consulados mexicanos en Canadá un papel especial en la ejecución y seguimiento del programa. Los seis consulados mexicanos realizan visitas a las granjas agrícolas, por ejemplo, el consulado de Toronto realiza unas 50 visitas cada temporada, y desempeñan un papel directo en la gestión de las reclamaciones que reciben de los trabajadores y trabajadoras.

Por normal general, son el primer punto de contacto para los trabajadores y trabajadoras que tengan alguna reclamación. Los funcionarios mexicanos nos explicaron que intentan mediar entre los trabajadores y trabajadoras y los empleadores y que solo remiten a las autoridades canadienses los casos más difíciles de solucionar o aquéllos en los que detectan un posible incumplimiento de la legislación federal o provincial de Canadá. Un ex funcionario consular mexicano estimó que solo refieren a las autoridades federales o provinciales canadienses alrededor del 20% de los casos.

Los consulados cuentan con bastantes más recursos y personal para apoyar a los trabajadores y trabajadoras que participan en el PTAT que para apoyar a otros trabajadores y trabajadoras mexicanos en Canadá. Sin embargo, el gran número de trabajadores y trabajadoras y las ubicaciones remotas de las granjas agrícolas en Canadá ejercen una gran presión sobre sus recursos. Funcionarios consulares nos explicaron que tienen que atender a muchas peticiones de trabajadores y trabajadoras, además de visitar las granjas agrícolas, y que en ocasiones no han podido prestar apoyo a grupos de trabajadores y trabajadoras debido al volumen de solicitudes. Un profesor universitario especializado en el PTAT nos explicó que los consulados no tienen suficiente personal, están demasiado lejos de las granjas agrícolas y el personal funcionario no tiene formación adecuada para abordar las relaciones entre empleadores y empleados. Los trabajadores y trabajadoras nos dijeron que cuando llaman a los consulados para solicitar ayuda a menudo nadie les contesta.

También nos aseguraron que en algunos casos el personal funcionario se había puesto del lado de los empleadores en los procesos de mediación y las personas críticas con el PTAT a menudo han acusado a los funcionarios consulares de su cercanía con los empleadores y de estar bajo su influencia. En 2014, en un famoso caso, el Consejo de Relaciones Laborales de Columbia Británica confirmó que el consulado mexicano de Vancouver había identificado a trabajadores y trabajadoras del PTAT que habían tenido contacto con sindicatos para evitar que volvieran a Canadá. Un ex funcionario consular, que entonces ya trabajaba para un sindicato canadiense, testificó que al consulado le “aterrorizaba” enfrentarse a los empleadores y que “la prioridad era que los empleadores estuvieran satisfechos para que siguieran solicitando trabajadores y trabajadoras mexicanos”.

A pesar de estas serias preocupaciones, los sindicatos y otras entidades que trabajan con trabajadores migrantes nos manifestaron que el apoyo consular de México era considerablemente mejor que el de otros países que no participan en el PTAT, elogiaron los esfuerzos de algunos consulados mexicanos en Canadá y señalaron que la calidad de la atención depende de los funcionarios individuales destinados a cada consulado. A pesar de todas las carencias documentadas, la autoridad que el PTAT otorga al personal funcionario de los países de origen aumenta las posibilidades de que los trabajadores y trabajadoras presenten reclamaciones en comparación con los trabajadores y trabajadoras que no participan en el PTAT procedentes de países como Guatemala, El Salvador, Honduras y Tailandia.

Sistema federal de cumplimiento “correctivo más que contencioso” en Canadá

Los sistemas de cumplimiento e inspección provinciales varían significativamente. Sin embargo, desde 2015, el Ministerio de Empleo y Desarrollo Social de Canadá (ESDC, por sus siglas en inglés) tiene el mandato federal de verificar que los empleadores cumplen con los términos de empleo en virtud de los cuales se les concede autorización para contratar a trabajadores y trabajadoras migrantes en el marco del PTAT, lo que implica, entre otras cosas, cumplir con la legislación federal y provincial relevantes en materia de empleo y contratación así como con la protección del mercado laboral canadiense. El Ministerio de Empleo y Desarrollo Social de Canadá realiza unas 2.800 inspecciones al año, lo que representa el 13% de todos los empleadores del PTAT. Un funcionario consular mexicano nos dijo que, aunque el aumento en el número de inspecciones federales en los últimos años es algo positivo, los recursos destinados todavía “no están al nivel adecuado”. Los trabajadores y trabajadoras mexicanos a los que entrevistamos solían recordar visitas de su consulado, pero no inspecciones por parte de funcionarios canadienses. Durante la pandemia de COVID-19, el programa de inspecciones se interrumpió y posteriormente se sustituyó por inspecciones virtuales.

Los inspectores pueden emitir advertencias, imponer multas, prohibir la participación en el PTAT o revocar Evaluaciones de Impacto en el Mercado Laboral válidas, que son necesarias para poder contratar trabajadores y trabajadoras migrantes. Las empresas que incumplen la legislación también pueden aparecer mencionadas en el

sitio web del Ministerio de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía de Canadá (IRCC, por sus siglas en inglés). Y, muy importante, el programa está diseñado para ser “correctivo más que contencioso”, como indican Marsden, Tucker y Vosko. Según los datos disponibles, los inspectores constataron que casi la mitad de los empleadores a los que realizaron una inspección en la temporada 2017/18 habían incurrido en algún incumplimiento, pero la gran mayoría se resolvieron con “medidas correctivas”, como compensaciones a los trabajadores. De los empleadores a los que se inspeccionó, solo se multó a cerca del 3% y en muy pocos casos las multas superaron los 5.000 dólares canadienses. Durante la pandemia de COVID-19, las autoridades han impuesto multas más importantes en relación con la protección de los trabajadores y trabajadoras. Sin embargo, siguen planteándose dudas sobre la adecuación de las multas administrativas impuestas por el Ministerio de Empleo y Desarrollo Social de Canadá para impedir las malas prácticas. La Real Policía Montada de Canadá es responsable de llevar a cabo investigaciones penales en casos de trata de personas, pero se da una mayor prioridad a la trata de personas para el comercio sexual que a la trata de personas con fines de explotación laboral y, en cualquier caso, son muy raros los procedimientos con resultado satisfactorio, con un promedio de 2 o 3 cada año.

El entramado normativo en materia de contratación privada en Canadá

La estructura de gobierno federal de Canadá crea distintos sistemas legales en relación con la contratación, inmigración y empleo de trabajadores y trabajadoras migrantes en función de la provincia y el sector en los que trabajen. Un informe del Ministerio de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía de Canadá señala que “en consecuencia, la protección laboral para los trabajadores migrantes varía considerablemente entre provincias y hay gran incoherencia en la normativa aplicable a los principales actores, entre ellos reclutadores que trabajan en múltiples jurisdicciones”. Esto puede causar confusión incluso para los trabajadores y trabajadoras que participan en el PTAT que, a pesar de ser contratados como parte de un programa bilateral que se negocia a nivel federal, gozan de diferentes niveles de protección en función de la provincia en la que trabajen. Pero esta situación es particularmente acusada en el caso de trabajadores migrantes mexicanos y de otros países que son contratados a través de reclutadores o especialistas en inmigración. Quienes ayudan a los trabajadores y trabajadoras migrantes en la tramitación de reclamaciones describen un complejo entramado normativo y la proliferación de rutas diferentes, y a menudo inconexas, que los trabajadores y trabajadoras deben explorar para presentar una reclamación y buscar reparación.

Los gobiernos provinciales tienen competencia en materia de contratación laboral. Las prácticas varían en cada provincia y hay ejemplos de sistemas bien diseñados que tienen en cuenta y tratan de mitigar los riesgos de abusos en el proceso de contratación. Seis provincias, la mayoría de las que acogen gran número de los trabajadores y trabajadoras migrantes, exigen que los reclutadores de mano de obra laboral obtengan una licencia para poder trabajar, y algunas también exigen que los empleadores estén registrados para poder contratar trabajadores y trabajadoras migrantes. Para una mayor supervisión de las actividades de contratación fuera de Canadá, algunas provincias, entre ellas Columbia Británica y Saskatchewan, exigen que los reclutadores autorizados en Columbia Británica presenten información sobre sus socios internacionales y rindan cuentas por las acciones de sus socios internacionales. La legislación en Ontario, Columbia Británica, Saskatchewan, Manitoba, Quebec y Nueva Escocia contemplan la responsabilidad de los empleadores por acciones de los reclutadores, para garantizar una mayor observancia de las prácticas de contratación equitativa por parte de los primeros. Sin embargo, en Ontario, la provincia donde hay mayor número de trabajadores y trabajadoras migrantes (junto con otras seis otras provincias y territorios), no se exige que los reclutadores de mano de obra estén registrados para poder operar, una política que los sindicatos y las agencias de colocación piden revocar. Los funcionarios de Ontario nos explicaron que el anterior sistema de licencias que se derogó en 2001 se ha convertido en una “mera formalidad” y que sus esfuerzos se centran más en el cumplimiento normativo que en la concesión de licencias. Sin embargo, los expertos alegan que la discrepancia entre provincias facilita que reclutadores de mano de obra sin escrúpulos concentren su actividad en provincias donde las regulaciones y su seguimiento son más débiles.

La legislación federal en materia migratoria refuerza las prohibiciones provinciales de cobro de comisiones, pero, a la vez, permite que los consultores de inmigración con licencia cobren a los trabajadores y trabajadoras por sus servicios, una cuestión polémica que afecta a la regulación provincial. Como los consultores de inmigración pueden ejercer de forma simultánea como reclutadores de mano de obra, esta doble función abre una zona gris que han

explotado con relativa facilidad los operadores sin escrúpulos, que venden empleos a los trabajadores y trabajadoras migrantes, en ocasiones por sumas exorbitantes, y lo facturan como “asesoramiento sobre cuestiones migratorias”. Un especialista en inmigración, que nunca ha cobrado ninguna comisión a los trabajadores y trabajadoras por sus servicios, nos explicó que “el problema es que el dinero está en la venta de puestos de trabajo”. Saskatchewan y Manitoba han tratado de abordar este conflicto de intereses en su legislación. También hay problemas ampliamente documentados relacionados con los especialistas en inmigración “fantasmas”, que no están autorizados, en muchos casos operan desde fuera de Canadá, y a menudo cobran comisiones sin ofrecer ningún servicio a cambio. En 2021, el gobierno federal estableció una nueva regulación, con poderes adicionales, en respuesta a las repetidas preocupaciones sobre las debilidades de los dos sistemas autorreguladores anteriores que se establecieron en 2004 y 2011 respectivamente.

Recomendaciones prioritarias para fortalecer los esfuerzos realizados para garantizar procesos de contratación equitativos:

Las autoridades mexicanas deben:

- Revisar la Ley Federal del Trabajo y el Reglamento de Agencias de Colocación de Trabajadores (RACT) para que la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STPS) cuente con autoridad clara para investigar y sancionar a los reclutadores de mano de obra e intermediarios sin licencia.
- Aumentar de forma sustancial la inversión destinada al seguimiento e inspección de los reclutadores autorizados, y establecer mecanismos de presentación de reclamaciones accesibles y eficaces para los trabajadores y trabajadoras que sean objeto de abusos y fraude.
- Publicar información sobre las conclusiones de las inspecciones que se realicen a las agencias de reclutamiento de mano de obra que incluya detalles sobre la aplicación de sanciones.
- Destinar más recursos a sus consulados en Canadá y dar instrucciones explícitas a su personal funcionario para que su principal prioridad sea la seguridad y dignidad de los trabajadores.

Las autoridades federales canadienses deben:

- Facilitar una mayor movilidad laboral; en concreto, deben eliminar el permiso de trabajo para un empleador específico y ampliar el acceso a la residencia permanente para trabajadores y trabajadoras migrantes con bajos salarios. Garantizar que las inspecciones federales entrevisten siempre a los trabajadores y trabajadoras migrantes sin la presencia de sus empleadores o supervisores y ofrecer canales de comunicación para que los trabajadores y trabajadoras puedan comunicar cualquier amenaza o medida de represalia tras las inspecciones.
- Garantizar que las inspecciones preguntan sobre el pago por parte de los trabajadores o trabajadoras de gastos de contratación o comisiones relacionadas prohibidas en virtud del Programa de Trabajadores Extranjeros Temporales (TFWP) y exigir responsabilidades a los empleadores en los casos en que se hayan cobrado tales comisiones a los trabajadores y trabajadoras, incluso cuando estas comisiones las cobran terceras personas contratadas por los empleadores.
- Procurar fondos federales para que los trabajadores y trabajadoras migrantes puedan recibir asistencia letrada gratuita que les ayude especialmente con la presentación y tramitación de reclamaciones a nivel federal y provincial y otros procedimientos conexos, tales como la obtención de permisos de trabajo abiertos en los casos de abusos.
- Analizar si la política que permite a los consultores de inmigración cobrar comisiones a los trabajadores y trabajadoras extranjeros que solicitan permisos de trabajo se ajusta plenamente de la definición de comisiones de contratación y gastos asociados adoptada por la OIT en 2019 y publicar los resultados, a fin de prohibir dicha política en el caso de trabajadores y trabajadoras que solicitan trabajo en el marco del Programa de Trabajadores Extranjeros Temporales (TFWP) y otros programas cuando los contratos de trabajo están vinculados a un empleador específico.
- Requerir a los especialistas en inmigración autorizados que faciliten información a las autoridades federales sobre todos sus socios internacionales y exigirles responsabilidades por las acciones de sus socios en el extranjero; garantizar que la nueva regulación da prioridad al cumplimiento de las normas; y ampliar las investigaciones de la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá (CBSA) para abarcar también a los especialistas en inmigración que operan sin licencia.

- Conceder mayor importancia política a la coordinación entre los niveles federal, provincial y territorial en cuanto a legislación y cumplimiento normativo en materia de contratación y empleo de trabajadores y trabajadoras migrantes.

Las autoridades provinciales canadienses deben:

- Eliminar las restricciones a la libertad de asociación que impiden a los trabajadores y trabajadoras migrantes o a otras categorías de trabajadores ejercer su legítimo derecho a fundar sindicatos o afiliarse a ellos.
- Eliminar de la legislación laboral las exenciones generales que dejan a los trabajadores y trabajadoras migrantes y a otras categorías de trabajadores sin las salvaguardias legales básicas con respecto a sus condiciones de trabajo, como por ejemplo las relativas a la duración de la jornada laboral, periodos de descanso y salarios.
- Poner en marcha un sistema de licencias para todas las personas o compañías que participan en la contratación de trabajadores y trabajadoras migrantes, allí donde todavía no exista; exigir que los empleadores y reclutadores se registren en las provincias; y exigir responsabilidades a los empleadores y reclutadores por las acciones de terceras partes en el proceso de contratación.

En relación con el PTAT, las autoridades mexicanas y canadienses de forma conjunta deben:

- Armonizar la normativa del PTAT a las normas de la OIT en materia de comisiones de contratación y gastos conexos, para garantizar que los trabajadores no pagan por gastos vinculados a su contratación para participar en el programa.
- Permitir la representación y participación de trabajadores en las reuniones anuales del PTAT, de acuerdo con las directrices de la OIT en materia de acuerdos bilaterales.
- Facilitar de manera significativa que los trabajadores y trabajadoras del PTAT puedan cambiar de trabajador y eliminar el papel del empleador actual en el proceso de cambio.