



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA MIGRACIÓN COMO DESAFÍO DE POLÍTICA PÚBLICA INTERNACIONAL. UN
ANÁLISIS DESDE LA GOBERNANZA DEL PROGRAMA DE VISA H-2B ENTRE
MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS**

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA
STEPHANIE GUADALUPE CABELLO CANO

TUTOR
DOCTOR EDUARDO VILLARREAL CANTÚ
CIDE /FLACSO / UNAM

COMITÉ TUTORAL
DR. ALEJANDRO NAVARRO ARREDONDO. FCPYS
DRA. FIORELLA MANCINI. FCPYS / IISUNAM
DRA. LAURA BEATRIZ MONTES DE OCA BARRERA. IISUNAM
DR. RICARDO UVALLE BERRONES. FCPYS

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, AGOSTO, 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Para todas las personas migrantes
que trabajan incansablemente*

AGRADECIMIENTOS

Estuve durante algún tiempo pensando en las palabras exactas que representaran toda la gratitud y el amor que tengo hacia mis padres. Nada, ningunas me alcanzan. Gracias por todo el apoyo, no sólo para concluir este camino, sino porque ustedes siempre han creído en mí. Gracias por todo el afecto, la comprensión y el aliento. Manolo, Lupita y Riki, con ustedes siempre me siento en plenitud.

Mi profundo agradecimiento para el doctor Eduardo Villareal Cantú, su guía llegó en un momento de desespero y de oscuridad y su ánimo siempre fue un aliciente para continuar. De igual manera, mi gratitud a la doctora Fiorella Mancini por todo el apoyo y por sus valiosas observaciones. Así como al resto del comité tutorial, quienes aportaron para enriquecer este trabajo.

Con todo el afecto, quiero agradecer a mis amigos y amigas, a los que estaban y se quedaron, a los que llegaron y a los que se fueron: Esteban y Abraham (mis hermanos), Rich, Mym, Thea, Samantha, Alan, Humberto, Ricardo, Nelly, Rafa y los que faltaron por mencionar. Gracias por este camino juntos.

A todas las personas que fueron parte de esta investigación y a quienes colaboraron con entrevistas, en particular a Tino Gallegos por orientarme con su experiencia profesional y personal y por toda la información que me brindó y que fue de gran ayuda para la realización de esta investigación.

A la UNAM, mi segunda casa. Y finalmente, a mi abuelo Carlos Humberto, quién sé que comparte esta felicidad desde donde está.

En general, este fugaz trayecto académico fue muy importante, me cambió la vida y me reconfirmó un amor perdido: la migración.

RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo analizar la implementación del programa de visa H-2B como instrumento de política pública para hacer efectivo el acceso a la protección social de los trabajadores mexicanos migrantes en San Antonio contratados bajo ese esquema, enfatizando en la necesidad de colaboración entre los gobiernos de ambos Estados y diferentes agentes internacionales.

La migración ha existido a lo largo de la historia y en la actualidad tiene diversos matices. En el continente americano la migración laboral es predominante y encara el desafío de regular las condiciones de las y los trabajadores migrantes. Las personas de origen mexicano históricamente han emigrado a la ciudad de San Antonio, Texas para insertarse al mercado laboral que tiene una alta demanda en el sector de servicios. En ese escenario, el programa de visa H-2B ha sido un instrumento que permite satisfacer la demanda de mano de obra temporal y contempla algunos beneficios de protección social para que las personas gocen de bienestar. No obstante, los resultados muestran un incumplimiento de derechos, por un lado, por su diseño y, por otro, porque en su implementación intervienen multi-actores públicos y privados que operan de manera formal e informal impidiendo que se establezcan beneficios mutuos y corresponsabilidades. A través de la gobernanza política, se analiza al programa y a sus redes de actores y se proponen algunas recomendaciones de política pública que puedan optimizarlo.

En un mundo globalizado, las políticas a nivel global han cobrado mayor relevancia, por lo que es necesario emprender estudios contundentes sobre sus implicaciones y los desafíos que presentan. ¿Hay gobiernos supranacionales? ¿Existen políticas públicas internacionales? Son algunas preguntas centrales de la investigación.

Palabras clave: Políticas públicas internacionales, problemas públicos globales, gobernanza, trabajadores temporales, San Antonio, Texas, migración.

ABSTRACT

This research has as purpose to analyze the implementation of the H-2B visa program as a public policy instrument to make effective the access to social protection for Mexican migrant workers in San Antonio hired under that scheme. Furthermore, this work emphasizes the need for collaboration between governments of both States, and different international agents.

Migration has existed in the lake of history, and today it has evolved into different aspects. In the American continent, labor migration is predominant, and one of its challenges is to regulate the conditions of migrant workers. Mexican people have historically migrated to the city of San Antonio, Texas to join of the labor market that has a high demand in the service sector. In this context, the H-2B visa program has been an instrument that satisfies the demand for temporary labor and includes social benefits protecting people's well-being. However, the results show a breach of rights, for its design on the one hand and, because its implementation involves multiple public and private actors that operate formally and informally. For that reason, it is impossible to establish mutual benefits as well as joint responsibilities. Through the notion of political governance, this research analyzes the program, its networks of actors and proposes some public policy recommendations in order to improve it.

In a globalized world, policies have become more relevant, then is necessary to make studies that deepen on its implications and challenges. Are there supranational governments? Are there international public policies? These are some central research questions.

Key words: International public policies, global public problems, governance, temporary workers, San Antonio, Texas, migration.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN | 8 |
| Planteamiento del problema | 9 |
| Migración México-EE.UU. | 10 |
| Protección social y migración | 11 |
| Programa de visa H-2B | 13 |
| Pregunta central | 15 |
| Hipótesis | 15 |
| Objetivo principal | 15 |
| Diseño de investigación | 16 |
| Estructura de la tesis | 20 |
| | |
| CAPÍTULO 1. GOBERNANZA POLÍTICA Y MIGRACIÓN CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS | 21 |
| Políticas públicas y gobernanza | 21 |
| Antecedentes de la gobernanza | 23 |
| Gobernanza política y redes de política | 26 |
| Migración y derechos humanos | 29 |
| Gobernanza política y migración con enfoque de derechos humanos | 32 |
| | |
| CAPÍTULO 2. LAS Y LOS TRABAJADORES TEMPORALES MEXICANOS EN SAN ANTONIO, TEXAS | 35 |
| Antecedentes de la migración | 35 |
| Contexto actual de la migración en el continente americano | 37 |
| Personas de origen mexicano en San Antonio | 10 |
| Personas trabajadoras mexicanas en San Antonio | 47 |
| Personas trabajadoras temporales H-2B | 51 |
| | |
| CAPÍTULO 3. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE VISA H-2B | 54 |
| Antecedentes | 54 |

| | |
|---|-----|
| Diseño | 57 |
| ➤ <i>Beneficios de protección social</i> | 66 |
| ➤ <i>Seguro de desempleo</i> | 66 |
| ➤ <i>Compensación obrera</i> | 67 |
| ➤ <i>Medicare</i> | 68 |
| ➤ <i>Seguridad e higiene en el trabajo</i> | 71 |
| ➤ <i>Sindicatos y organizaciones de trabajadores</i> | 72 |
| Implementación | 73 |
| ➤ <i>Instituciones de Estados Unidos</i> | 76 |
| ➤ <i>Instituciones de México</i> | 79 |
| ➤ <i>Abogados</i> | 79 |
| ➤ <i>Agencias reclutadoras</i> | 80 |
| ➤ <i>Sindicatos y organizaciones de la sociedad civil</i> | 83 |
| ➤ <i>Organismos Internacionales</i> | 84 |
| CAPÍTULO 4. GOBERNANZA EN EL PROGRAMA DE VISA H-2B | 86 |
| El programa de visa H-2B en la gobernanza política o gobernanza de redes | 85 |
| Efectiva gobernanza de redes para el cumplimiento de derechos en el programa de visa H-2B | 91 |
| CONCLUSIONES | 95 |
| Recomendaciones de política pública para mejorar el programa de visa H-2B | 102 |
| Líneas futuras de investigación | 110 |
| BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA | 112 |
| ENTREVISTAS | 121 |
| SIGLAS ACRÓNIMOS | 122 |
| ANEXO 1. GUIONES DE ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS | 124 |
| ANEXO 2. DISEÑO DE CUESTIONARIO CON PREGUNTAS ABIERTAS | 134 |

INTRODUCCIÓN

En la actualidad los desplazamientos de personas de un lugar a otro han aumentado debido a la globalización y a los contextos políticos, económicos y sociales de cada región. En el continente americano la migración se ha extendido y diversificado y uno de los principales desafíos de los gobiernos es lograr que sea regulada segura y ordenada.¹ Los desplazamientos de mexicanos hacia los Estados Unidos (EE.UU.) históricamente han existido y también han evolucionado. En la actualidad la población de mexicanos allá rebasa los 12 millones de personas y el envío de remesas representa una de las fuentes económicas más importantes para México. Estos desplazamientos traen consigo grandes repercusiones, pues al salir del lugar de origen se encuentran en condiciones vulnerables, sus derechos humanos con frecuencia se ven violentados y su acceso a los servicios sociales es limitado.

A lo largo del tiempo los gobiernos de ambos Estados han buscado mecanismos como los programas para trabajadores temporales, para regular los flujos de personas y también satisfacer sus necesidades, demandas y derechos laborales, por lo que son considerados un instrumento de política pública. Desde la visión del gobierno las políticas públicas son una herramienta que permite mediante el conjunto de acciones y decisiones resolver problemas públicos, incluso en el ámbito internacional, como la migración. Las políticas de migración suelen ser objeto de intensos debates políticos, por lo que deben basarse en análisis contundentes sobre los beneficios y también las complicaciones que trae consigo el desplazamiento de personas.

Actualmente uno de los principales desafíos que encaran es el de asegurar el cumplimiento de los derechos humanos, por lo que a través de los programas para trabajadores temporales—en algunos casos de manera bilateral—se busca, entre otros aspectos, proteger a las personas que se encuentran trabajando en el exterior, tal es el caso del programa de visa H-2B para trabajadores temporales, que a pesar de operar en 80 países, predominan los trabajadores mexicanos que se dirigen a San Antonio, Texas, quinta ciudad con mayor número de personas con visa H-2B en toda la Unión Americana.

¹ Según lo estipula el Pacto Mundial de Migración, Segura, Ordenada y Regular, firmado en diciembre de 2018, en la Asamblea General de Naciones Unidas.

Sin embargo, uno de los problemas más comunes del programa es que no ha asegurado el cumplimiento de derechos debido en gran medida a que en todo el proceso participan diversos interlocutores que son considerados para algunos autores, como una *industria de la migración*². En esa lógica es interesante analizar el papel que ocupan en los procesos de los programas para trabajadores temporales, pues la migración es un fenómeno que por su diversidad de participantes está reconfigurando la dinámica a nivel global.

¿Cómo se gobierna de manera supranacional? ¿Existen políticas públicas internacionales? ¿Qué instrumentos pueden utilizarse en una política pública internacional? ¿Cómo se implementan esos instrumentos? Son algunas de las preguntas a considerar en este estudio para entender cómo cooperan los gobiernos y agentes de cada Estado en la resolución de problemas de índole internacional. Con estas premisas, la gobernanza política o de redes permite hacer un análisis en el ámbito internacional sobre el papel de todos los agentes involucrados en los procesos del programa de visa H-2B³ como instrumento de política pública que impacta en el acceso a la protección social de las y los trabajadores mexicanos migrantes en San Antonio.

Planteamiento del problema

La migración es un fenómeno que ha coexistido y evolucionado a lo largo de la historia. Las estimaciones del *Informe 2020 sobre las Migraciones en el Mundo* de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), indican que existen alrededor de 272 millones de personas migrantes internacionales. Desde 1950 y hasta 2015, Europa, América del Norte y Oceanía han sido los mayores receptores de personas inmigrantes internacionales, siendo África, Asia y América Latina los principales emisores. A partir del

² Hernandez León R y Sandoval Hernandez E, "El reclutamiento de trabajadores temporales mexicanos para Estados Unidos: Infraestructura burocratizada, industria de la migración y economía del engaño en el programa de visas H-2", CIESAS-NORESTE, 2015.

³ La visa H-2 es un programa unilateral emprendido por el gobierno de EE. UU. que permite a las y los trabajadores ocupar vacantes temporales en los Estados Unidos. La visa H-2A es para trabajo temporal agrícola, mientras que la visa H-2B es para trabajo temporal en otras industrias incluyendo la industria hotelera y construcción.

año 2000 y hasta 2015 se registró que la migración anual hacia los países receptores era de 2.8 millones de personas aproximadamente.⁴

Las causas de la migración son diferentes en cada región; en Asia y Europa, por ejemplo, el fenómeno predomina por el crecimiento de refugiados derivados de conflictos sociales, mientras que en el continente americano la migración asociada a mejorar las condiciones socioeconómicas sigue siendo el principal motivo. No obstante, se observan otros fenómenos como los conflictos sociales, la violencia y el cambio climático. En el continente, el principal corredor migratorio es el de EE. UU. y México.

Migración México-EE.UU.

Con datos del mismo reporte de la OIM, se sabe que hasta el año 2019 había en EE.UU. alrededor de 12.4 millones de mexicanos o el equivalente a aproximadamente el 22.7% del total de personas inmigrantes residentes en los Estados Unidos de América.⁵ Dado que la migración entre ambos Estados no es una novedad, existen algunos períodos que han sido más importantes sobre este fenómeno. El primero fue la firma en 1942 del Programa Bracero, al finalizar la Segunda Guerra Mundial y con el cual se pretendía que los campesinos mexicanos contribuyeran con la escasez de fuerza laboral tras la guerra; el programa incentivó la emigración y el número de personas que no retornaban a México por lo que a 22 años de su consolidación fue cancelado.

Posteriormente, en las décadas de los sesenta y setenta la emigración de mexicanos incrementó como consecuencia de la crisis del petróleo de 1973 que impactó negativamente en la economía y en el sector agrícola. Más tarde, en 1982 el país volvió a entrar en una fuerte crisis económica a causa del endeudamiento externo y a una creciente inflación, situación que desencadenó un aumento significativo en los índices de mexicanos que emigraban hacia EE.UU. Finalmente, se destaca la firma del Tratado de Libre Comercio América del Norte (TLCAN), ahora T-MEC, entre Estados Unidos, México y Canadá, en el cual, el sector agrícola mexicano (que había sido protegido al igual que el energético), nuevamente se vio afectado de manera gradual y propició a que muchos

⁴ Organización Internacional para las Migraciones, *Informe Sobre las Migraciones en el Mundo 2020*, Ginebra, Suiza, 2019

⁵ *Ibid.* p. 118.

ciudadanos mexicanos decidieran emigrar, principalmente por la vía informal. Desde entonces, el famoso *american dream* se ha extendido en México y en varios Estados latinoamericanos; la consolidación hegemónica estadounidense y su fuerte economía fomentan la idea de que ingresar a su mercado laboral es sinónimo de mejores condiciones vida, no obstante, la situación migratoria y otros factores son barreras que impiden alcanzar el bienestar anhelado.

De igual manera, la migración entre ambos Estados tiene características particulares, por ejemplo, anteriormente eran los padres de familia quienes decidían emigrar, se empleaban particularmente en el sector agrícola y la barrera del idioma condicionaba la defensa sus derechos. En la actualidad, se observa una migración permanente en la que se desplazan familias completas, hay una mayor presencia de mujeres que se insertan en diversas actividades del hogar o en el área de servicios, una mayor población de ciudadanos norteamericanos que son hijos de mexicanos o hijos de mexicanos llegados en la infancia (*los dreamers*), asimismo, se observa una transformación cultural, un mayor dominio de los dos idiomas, entre otros aspectos que han contribuido a la exigencia por el reconocimiento de derechos, especialmente en materia laboral.⁶ Sin embargo, la migración irregular sigue siendo predominante y sus consecuencias no son iguales en todos los estados que conforman la Unión Americana.

Protección social y migración

El desplazamiento de personas de un país a otro tiene repercusiones sociales, económicas y políticas en todos los Estados involucrados, pero también en el bienestar de las personas migrantes que se traduce en su estado de salud física, mental y social. Al respecto, datos del *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), indican que sólo el 45% de la población mundial recibe efectivamente al menos una prestación social, es decir, que más de la mitad de la población no tiene acceso. Asimismo, el estudio muestra que sólo 29% de la población mundial dispone del acceso a una seguridad social integral, mientras que el

⁶En Texas el dominio del idioma español ha rebasado considerablemente al inglés con la construcción de comunidades transnacionales.

71% no están protegidas o lo están parcialmente.⁷ Esta situación se intensifica en la migración, pues las personas que se desplazan cuentan con mayores barreras de acceso. En ese sentido, durante el periodo de 2010 a 2014, cinco de cada diez personas migrantes carecían de acceso a servicios médicos, 13% tenían una percepción negativa sobre su condición de salud y 9% ya contaba con diagnósticos de diabetes y otras enfermedades crónico degenerativas.⁸ Asimismo, según datos del Censo de Población y Vivienda del año 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la población de origen mexicano tiene el porcentaje más alto (38%) de personas sin seguro médico viviendo en EE. UU. y representa al grupo de edad más productivo —de 18 a 64 años— que no cuentan con ningún servicio social.⁹

Asimismo, las condiciones de trabajo, ya sea en empleos formales o informales, son precarias y regularmente no tienen una cobertura que los proteja en caso de sufrir accidentes. Los riesgos son diversos, por ejemplo, para personas que trabajan en jardinería el manejo de pesticidas puede ocasionar intoxicaciones, para personas trabajando en restaurantes y hotelería es un riesgo el uso de los objetos punzocortantes y, ni hablar de quienes trabajan en la construcción y se exponen al trabajo en alturas. En general, todas las personas trabajadoras en el mundo se encuentran expuestas a riesgos y peligros por lo que contar, al menos, con seguro médico y la garantía de una indemnización en caso de accidentes es prioritario, necesario y urgente.

En la actualidad, se observa que las personas migrantes frecuentemente quedan fuera de los servicios de protección social a pesar de que contribuyen con el desarrollo de las sociedades y de las economías a través del pago de sus impuestos o del envío de remesas. En esa medida, algunos países optan por programas de trabajo temporal para regular la migración laboral y contar con mecanismos que garanticen sus derechos.

⁷ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Informe Mundial sobre la Protección Social. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017-2019*. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_605075.pdf P.230

⁸ Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Migración y salud. Perfil de los latinoamericanos en Estados Unidos*, México D.F., septiembre 2015.

⁹ Censo de Población y Vivienda 2010. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>

Programa de visa H-2B

Como parte de estos programas se encuentra el programa de visa H-2B para trabajadores temporales no agrícolas establecido por el gobierno de EE.UU., que permite a los empleadores contratar trabajadores extranjeros temporales para cubrir puestos estacionales de baja calificación. Sus antecedentes datan de los años cuarenta y fueron el programa Bracero y el British West Indies Temporary (BWT) Alien Labor Program.

La gran mayoría de las visas H-2B son otorgadas a trabajadores mexicanos a pesar de que son elegibles ciudadanos de 80 países distintos¹⁰. Los 5 estados principales en los que se emplean son: Texas, Florida, Colorado, Luisiana y Pensilvania que representan el 26% de todos los trabajadores. Las ciudades donde hay más trabajadores H-2B se encuentran en Texas: Austin, Houston, Dallas y San Antonio. En Texas, hasta el 2018 había más de 20 443 trabajadores certificados, es decir 63.7%, de los cuales, 1 292 se encontraban en San Antonio.¹¹

San Antonio pertenece al condado de Bexar y hasta el 2018 tenía una población estimada de 1 532 212 personas, de los cuales, el 64% eran de origen latino o hispano, por lo que se caracteriza por contar con una amplia comunidad hispano-mexicana con fuertes vínculos culturales. El perfil demográfico de los mexicanos allá es particular, pues a diferencia de los que decidieron emigrar por cuestiones económicas, muchos lo han hecho orillados por la violencia que ha incrementado los últimos años y que ha modificado los perfiles socioeconómicos tradicionales de la migración de mexicanos. Por su rápido crecimiento económico las últimas décadas, en San Antonio hay una extensa oferta de empleos en el sector de servicios y la visa más común es la H-2B, la cual es importante analizar, pues su diseño contempla algunos beneficios de protección social para las personas, pero su garantía sigue siendo exigua.

Además, la administración de Trump ha impactado también en la implementación de la visa, pues desde que ocupó la presidencia, en parte gracias a su política antiinmigrante, ha tenido un particular apoyo por el programa, de hecho, las propiedades de resort y golf de Trump han contratado trabajadores temporales durante años — en 2018, el

¹⁰ Ver <https://www.uscis.gov/es/h-2b>

¹¹ Center for Immigration Studies, 2018. Disponible en <https://cis.org/>

Departamento de Trabajo (DOL por sus siglas en inglés) certificó a 14 trabajadores para trabajar en el Trump National Golf Club—. Trump también ha elogiado abiertamente los programas de trabajadores temporales y en varias ocasiones ha insistido en que "los dejaremos entrar porque los necesitan".¹²

El apoyo se vio reflejado en los proyectos de ley de asignaciones generales de 2016 y 2017, cuando el presidente firmó un acuerdo para elevar el límite de visas H-2B de 66 000 a 85 000. En el año fiscal 2018, el DOL certificó 147 592 puestos para trabajadores H-2B. Otro dato importante, es que el crecimiento anual de las certificaciones promedió fue de 12.4 % de 2013 a 2018. Sin embargo, esta situación viró completamente en el 2020 por la crisis sanitaria a nivel mundial originada por la pandemia por el COVID-19, que ha impedido el procesamiento de algunos trámites, así como la extensión y cambio de algunos requisitos que han dejado detenidos varios permisos.

En su diseño, la visa contempla algunos beneficios de protección social como una compensación obrera, seguro médico, seguro de desempleo, entre otros, que presentan limitaciones para su garantía. Además, es común que a las y los trabajadores migrantes se les pague menos que al promedio nacional y se les contrate sin requisitos de capacitación y de escolaridad. Generalmente reciben un mal trato por parte de las personas empleadoras, al punto que se han publicado informes que han calificado al programa como nuevas formas de esclavitud.¹³ Sobre su implementación, en él participan diversos agentes que configuran una *industria de la migración*, pues intervienen instituciones de gobierno, agencias reclutadoras, sindicatos de trabajadores, y organizaciones de la sociedad civil, que operan en ambos lados de la frontera a pesar de que el programa es impulsado de manera unilateral por el gobierno de EE.UU.

A grandes rasgos, la garantía del derecho a la seguridad social es limitado; las personas con visa H-2B no tienen, en muchos casos, acceso a los servicios médicos ni reciben capacitaciones de prevención de riesgos de trabajo, así como indemnizaciones por accidentes. Esta situación ocurre por distintas razones, por un lado, el desconocimiento sobre sus derechos impide su exigibilidad y en muchos casos aun conociéndolos no son denunciados por miedo a ser despedidos, excluidos o hasta deportados; por otro lado, la

¹² *Ídem.*

¹³ *Ídem.*

falta de un marco normativo más robusto y la coordinación y colaboración de todos los actores participantes en el proceso de implementación de estos instrumentos son barreras de acceso y, finalmente, el diseño del programa está orientado a las personas empleadoras para maximizar el beneficio económico de la fuerza laboral temporal a pesar de que participan multi-actores en su implementación, lo que minimiza las oportunidades de integración y las condiciones laborales de las personas.

En este contexto, es importante estudiar el papel que juegan las agencias reclutadoras, las instituciones estadounidenses, el consulado mexicano, las organizaciones civiles y organizaciones internacionales, pues la visa H-2B además de ser un permiso de trabajo, es una herramienta diseñada y pactada para regular los flujos migratorios y garantizar los derechos humanos de las personas trabajadoras temporales, en las que el gobierno de México no es obligatoriamente corresponsable y en las que el conjunto de actores heterogéneos operan a su conveniencia. La burocratización del programa y otros elementos han impedido que sea un efectivo instrumento de política pública que garantice el bienestar de las personas que son contratadas bajo este esquema.

Ante esta problemática, para esta investigación se planteó como **pregunta central**: *¿Cuáles son los resultados que ha tenido la implementación del programa de visa H-2B en materia de protección social?*

Y para responderla se sustentó como **hipótesis** que: la implementación del programa de visa H-2B presenta una falta de coordinación entre los agentes involucrados y, por lo tanto, un incumplimiento sobre los beneficios de protección social de las y los trabajadores contratados bajo ese instrumento.

En ese sentido, el **objetivo principal** de la investigación fue analizar el diseño multi-actor del programa de visa H-2B para encontrar los resultados en su implementación y, con ello, determinar su impacto en el acceso a la protección social de las y los trabajadores temporales mexicanos migrantes en San Antonio, Texas, contratados bajo ese instrumento.

Diseño de investigación

Para Tylor y Bogdam (1987), la metodología es el modo en el que se enfocan los problemas y se buscan las respuestas. En las ciencias sociales se aplica a la forma en que se realiza la investigación. Por tanto, puede definirse como el camino a seguir mediante una serie de operaciones, reglas y procedimientos fijados de antemano y de manera reflexiva, para alcanzar un determinado fin.¹⁴ De acuerdo con Pardinás (1993), la metodología es esencialmente una evaluación de nuevos conocimientos preponderantemente con criterios estadísticos de significancia no con criterios doctrinales o filosóficos.

La metodología enseña a pensar en términos de probabilidad porque obliga a caer en la cuenta de que la mayoría de nuestros juicios están apoyados en escasas observaciones o datos, es decir, en una muestra, que puede llegar a tener limitaciones, pues al compararla con otras, los resultados probablemente discrepen. De igual manera, la metodología debe cumplir con ciertas condiciones que elevarán la ética del investigador, por ejemplo, la honradez en el trabajo científico respecto a los datos observados y resultados obtenidos; que los resultados estén disponibles y al servicio de la comunidad humana y no en los intereses particulares de un grupo o clase social y, que las investigaciones cuenten con originalidad. Según Pardinás, la metodología debe de ir más allá que el nivel crítico de la información que se esgrime en cada investigación.¹⁵

En ese sentido, para el desarrollo de esta exploración se buscó dar respuestas con base a estas premisas metodológicas y para el cumplimiento del objetivo se aplicó un *método cualitativo* que permite, entre otros aspectos, comprender el problema desde el punto de vista de las personas que la viven.¹⁶ Las características básicas de los estudios cualitativos se pueden resumir en que son investigaciones centradas en los sujetos y que adoptan la perspectiva del interior del fenómeno a estudiar de manera integral o completa.

¹⁴ Velasco y Lambe Julia. *Manual para elaborar una tesis*, Colección cuadernos, Instituto de Posgrado investigación y educación continua, Universidad Intercontinental UIC. Estado de México, 2007.

¹⁵ Pardinás Felipe. *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*, México, Editorial Siglo XXI, 1993. p.242.

¹⁶ Taylor J y R. Bogdan, *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados*, ediciones Paidós, 1987.

El proceso de indagación es inductivo y, por lo tanto, el investigador o investigadora interactúa con los participantes y con los datos buscando respuestas a preguntas que se centran en la experiencia social. Siguiendo con Tylor y Bogdan (1987), el investigador o investigadora cualitativo pretende “comprender lo que la gente dice”, por lo que el análisis, responderá a una investigación interpretativa, es decir, de inducción analítica en la que el procedimiento de la investigación permita verificar alguna teoría o proposiciones basadas en datos cualitativos.

Una herramienta importante para los métodos cualitativos son los estudios de caso, que de acuerdo con Robert K. Yin (2018) arrojan resultados explicativos y no sólo descriptivos sobre un fenómeno particular, pues responden a las preguntas “por qué” y “cómo”, para conducir a explicar un determinado caso. Dichas preguntas indagan sobre los procesos a lo largo del tiempo, en lugar de centrarse en frecuencias o incidencias. Además, los estudios de caso son relevantes por centrarse en el análisis de eventos contemporáneos.¹⁷

Con estos fundamentos, para este análisis cualitativo se desarrolló un *estudio de caso* sobre las personas trabajadoras con Visa H-2B en San Antonio, Texas, por un lado, por la alta demanda de empleos en el área de servicios debido al crecimiento exponencial de la ciudad las últimas décadas y, por otro, por las características sociodemográficas de la población de origen mexicano allá, las cuales, se exponen más adelante. El estudio es relevante para la investigación porque permite responder a las preguntas de investigación, al mismo tiempo que arroja resultados explicativos sobre los procesos de la implementación de la visa y su relación con la protección social de las personas beneficiarias.

El análisis del caso estuvo compuesto por la recolección de datos, la consulta de encuestas y con información obtenida de entrevistas a profundidad dirigidas a actores vinculados al tema en la ciudad de San Antonio. La investigación documental o bibliográfica, se obtuvo de las siguientes fuentes: libros, libros electrónicos, hemerografía —en particular *New American Economy*, *The San Antonio Economic Development Foundation* y *Governing*—, folletos, documentos institucionales, sitios web, vídeos

¹⁷Robert. K. Yin, *Case Study Research and Applications: Design and Methods*, Sixth Edition, COSMOS Corporation, London, United Kingdom, 2018.

institucionales de la Embajada de los Estados Unidos en México, así como la consulta de instrumentos internacionales (Pactos, Recomendaciones, Tratados y Declaraciones), entre otras fuentes.

Las encuestas utilizadas fueron *The American Community Survey*, encuesta anual más precisa que el censo decenal, que se subdivide en zonas geográficas y que obtiene información por medio de un cuestionario que, para el caso de los datos de la población migrante, contiene preguntas específicas sobre país de origen, situación socioeconómica, vivienda, empleo, ciudadanía, dominio del idioma inglés, entre otros aspectos. De igual manera, se consultaron los datos del *United States Census Bureau*, censo de población realizado cada 10 años en EE.UU., particularmente, se procesaron los datos sobre la población nacida en América Latina.

Las seis entrevistas semi estructuradas se realizaron entre los meses de mayo y junio del 2020 a través de las plataformas de *Zoom* y *Skype* debido a las restricciones impuestas en el contexto por el COVID-19 como el cierre de fronteras, que impidieron hacer un trabajo de campo presencial. Para cada entrevista se diseñó un guion con el objetivo general de identificar, recolectar y analizar experiencias de actores clave. Para el análisis y procesamiento de la información recopilada a través de las entrevistas se utilizó la técnica de análisis de contenido.

Asimismo, se había planteado la necesidad de incorporar cuestionarios con preguntas abiertas dirigidos a diez personas mexicanas migrantes contratadas con la visa H-2B en San Antonio, sin embargo, por la contingencia, no se logró contactarlas. No obstante, mediante una red de conocidos, se localizó a una persona de origen mexicano con visa H-2B que tiene como empleador a un familiar, de modo que, no se consideró pertinente integrar un cuestionario, ni conseguir mediante el efecto bola de nieve al resto de los encuestados, pues se corría el riesgo de que los hallazgos fueran sesgados y afectarían los resultados de la investigación. Finalmente, el diseño de las entrevistas se dividió en cinco secciones y los objetivos específicos fueron los siguientes:

Esquema 1. Diseño de entrevistas



Con estas premisas, la investigación analiza mediante un método cualitativo la implementación de la visa H-2B como instrumento de política pública para hacer efectivo el acceso a la protección social de las y los trabajadores mexicanos migrantes en San Antonio contratados bajo ese esquema. En ese sentido, el método se considera idóneo, dado que busca conocer los aspectos más relevantes del diseño y la implementación de la visa desde el punto de vista de los actores involucrados que son parte del proceso. Para el análisis se eligió el enfoque de gobernanza política o de redes, pues a diferencia de otros enfoques, la gobernanza ofrece un marco analítico que permite que la investigación enfatice en la necesidad de colaboración entre los gobiernos de ambos Estados y diferentes agentes internacionales públicos y privados.

Estructura de la tesis

La tesis está compuesta por cuatro capítulos. En el primero se describió el enfoque de gobernanza política o de redes en el estudio de las políticas públicas y su importancia en la coordinación y colaboración de actores, así como su vínculo con la migración con enfoque de derechos humanos. En el segundo capítulo se describió el contexto actual de la migración y el caso de las y los trabajadores mexicanos en San Antonio contratados con la visa H-2B como instrumento de política pública. Hacia el tercero se realizó un análisis del diseño y la implementación de la visa H-2B y cómo influye en el acceso a la protección social de las personas trabajadoras. Finalmente, en último capítulo, se exponen los resultados del estudio a partir del análisis de la gobernanza política o de redes y se ofrecen algunas recomendaciones de política pública en función de mejorar el programa.

CAPÍTULO 1. GOBERNANZA POLÍTICA Y MIGRACIÓN CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

En la historia de la humanidad siempre han existido demandas y conflictos y, por lo tanto, la necesidad de mecanismos en los que el poder ha estado en el centro como un medio para resolverlos. En las sociedades modernas, ha sido delegado para la toma de decisiones al gobierno —construcción política que regula la vida en sociedad— que ante las transformaciones y los diversos cambios políticos, para asegurar su permanencia en los nuevos escenarios de acción, ha tenido que rediseñarse incluyendo a sus instrumentos: las políticas públicas.

En ese sentido, la globalización, la tecnología, las crisis fiscales de los Estados, una mayor participación ciudadana y otros elementos han introducido al debate y al análisis de la acción del gobierno el concepto de gobernanza, que, a grandes rasgos, se refiere a la forma de encarar los problemas sociales actuales. No obstante, es un término que aún no ha terminado de acotarse y que es frecuentemente utilizado desde diferentes enfoques, por lo que es importante precisar algunas consideraciones.

Desde el punto de vista de esta investigación, se analizará a la migración internacional y a sus actores a partir de la gobernanza política o de redes, por lo que este capítulo pretende acotar el concepto y su aplicación a la migración con un enfoque de derechos, respondiendo a las siguientes preguntas generales:

- I. ¿Cómo aparece el concepto de gobernanza?
- II. ¿Qué es la gobernanza política o gobernanza de redes?
- III. ¿Cuáles son los instrumentos internacionales en materia de migración y derechos humanos?
- IV. ¿Cómo se aplica la gobernanza política al estudio de las políticas públicas dirigidas a la migración internacional con un enfoque de derechos humanos?

Políticas públicas y gobernanza

En un mundo cada vez más globalizado e interdependiente el rol de gobierno se ha vuelto más complejo y ha incorporado nuevos instrumentos para la formulación, ejecución y

evaluación de las políticas públicas que hasta ahora han sido efectivas herramientas para la resolución de problemas públicos de toda índole.¹⁸ No obstante, en la interconectividad global los problemas compartidos como la migración internacional, empiezan a tomar mayor relevancia y, en consecuencia, es necesario diseñar y ejecutar políticas que permitan resolverlos, pues muy poco se ha debatido sobre ello. El diseño de políticas públicas internacionales puede fortalecer el actual orden mundial —globalizado, multilateral y cooperativo— y la legitimidad de los gobiernos democráticos.

A grandes rasgos, las políticas públicas nacen como una respuesta a los problemas sociales y tienen sus orígenes a partir de las dos Guerras Mundiales cuando su formulación estaba dirigida a las estrategias de guerra. Posteriormente, al finalizar la Guerra Fría y con la caída del mundo bipolar, se empezaron a diseñar políticas principalmente para legitimar las decisiones de los gobiernos democráticos. En el mundo contemporáneo, las políticas públicas no son propuestas ni bajo la lógica de estrategias de guerra, ni únicamente para la legitimación de la democracia, sino que tienen la finalidad de servir a los gobiernos para formular y resolver problemas de carácter público y hacer más eficiente la acción gubernamental.¹⁹ En general, son “un instrumento de gobernanza que posibilita y promueve la deliberación y participación de los diferentes grupos de la sociedad en la formulación, acompañamiento y evaluación constante de la labor gubernamental en todos sus niveles”.²⁰ Por lo tanto, sus enfoques no son autónomos, sino que se apoyan de otras disciplinas para entender y atender mejor la realidad de las sociedades democráticas.²¹

¹⁸ Aguilar Villanueva define a las políticas públicas como el conjunto de decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes y que en gobiernos democráticos su uso ha sido imperante y necesario para el ejercicio de gobierno.

¹⁹ Según Guillermo M. Cejudo, las políticas públicas, son decisiones del Estado, pero que invariablemente se refieren al espacio público, es decir, no son actividades emprendidas por un individuo, una empresa o persona física o moral en función de sus intereses, sino decisiones que sólo deben justificarse en la medida en que contribuyan al bien común y a la consolidación de ese espacio público.

²⁰ Arellano Gault David y Blanco Felipe, *Políticas públicas y democracia*, Instituto Federal Electoral (IFE), México, DF, 2013. P. 10.

²¹ Hay una diversidad de marcos de análisis de política pública, por ejemplo, en la ciencia política son muy importantes para entender las acciones y decisiones de los gobiernos sobre los asuntos públicos.

El entorno actual de flujos de intercambios comerciales, de información y de personas que son rápidos, fáciles y dinámicos, ha forzado a pensar nuevos enfoques para analizar las decisiones y acciones de los gobiernos, pues los cambios históricos y el contexto global han presionado a los tomadores de decisiones a (re) pensar los modos tradicionales de hacer política. En ese marco, algunos gobiernos han intentado transformarse en el sentido de permitir más la participación ciudadana y de nuevos actores en los asuntos de interés público o colectivo para que puedan incidir de manera más predominante en todo el proceso de políticas públicas —identificación del problema, diseño de la política, adopción, implementación y evaluación—. ²² Pues, la gobernanza es un enfoque para el análisis de política pública, pero que aún está en un plano prescriptivo/normativo.

En ese sentido, la gobernanza como enfoque de análisis de política pública tiene la posibilidad de examinar problemas que involucran a más de un actor en la toma de decisiones, desde una mirada supranacional, es decir, en el que dos o más Estados se encuentran involucrados porque comparten problemas complejos. De acuerdo con Eduardo Villareal y Víctor Martínez “hoy existen problemas públicos compartidos por dos o más países, regiones continentales enteras e incluso, por todo el planeta, lo que mueve a la necesidad de pensar políticas públicas más allá de los límites nacionales”. ²³

La gobernanza es un enfoque que posibilita una toma de decisiones factible y legítima a los problemas actuales de índole global, como la migración, y para ello, incorpora a su análisis la relación Estado, sociedad y mercado. No obstante, su surgimiento no fue espontáneo, sino que fue el resultado de un proceso de evolución de la acción gubernamental que merece ser rescatado.

Antecedentes de la gobernanza

En el siglo XX el papel del Estado inició un crecimiento exponencial y hacia los años cincuenta los gobiernos tenían toda la legitimidad en la toma de decisiones, sin embargo,

²² Uvalle Berrones, Ricardo, “Gestión de redes institucionales”, en Revista Convergencia XVI Aniversario, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, 2009.

²³ Villarreal Cantú Eduardo y Martínez González Víctor Hugo (coords.), *(Pre) textos para el análisis político*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) /Universidad Von Humboldt; 2010. p.275.

en los años setenta y con las crisis económicas mundiales que impactaron considerablemente a las naciones del continente americano, su desempeño comenzó a decrecer cuestionado sobre su eficiencia en la gerencia pública y, por consecuencia, el papel del mercado comenzó a tomar mayor predominio, situación que aumentó la exclusión en la toma de decisiones y en la definición de las políticas, pues sólo participaban los grandes empresarios.

En los individuos las ideas neoliberales impuestas por el mercado comenzaron a interiorizarse como vía para garantizar una vida digna y una libertad de consumo, transformando al mundo en uno con mayor competencia, desigualdad y exclusión social, pues los gobiernos definieron sus intereses, acciones y decisiones hacia el mercado dejando de lado el bienestar y el desarrollo humano. Estas dificultades permitieron la inclusión de políticas públicas y de nuevos mecanismos para la acción gubernamental, uno de ellos, fue la Nueva Gestión Pública (NGP), que a grandes rasgos, centró sus procesos en innovar los cuerpos administrativos con la finalidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos a través de una gestión eficiente y eficaz con el uso imperante del desarrollo de servicios de mayor calidad en un marco de sistemas de control que permitieran la transparencia en los procesos de elección de planes y de resultados, así como en los de participación ciudadana.²⁴

Desde mi punto de vista, la NGP significó pasar de un gobierno público a una empresa privada. Pero fue un precedente muy valioso porque en ella se inscribieron los distintos procesos de cambio en la organización y gestión de las administraciones públicas y también, porque fue un medio que contribuyó al desarrollo de políticas públicas.²⁵ De tal forma que el grado de gobernabilidad dependió de los mecanismos a disposición de los gobernantes para articular redes de colaboración efectiva, ya sea haciendo uso de sus propios recursos o bien, ampliando su rango de acción con el apoyo del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

No obstante, los problemas colectivos no recibieron una solución adecuada y de nueva cuenta se detectaron fallas en el desempeño institucional, como la corrupción. En ese

²⁴ Aguilar Villanueva Luis F. *La implementación de las políticas*, Porrúa, México, 2007.

²⁵ Guy B. Peters. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, España, Editorial Ariel. 2003. p.50.

contexto, la democracia comenzó a tomar mayor fuerza entendiéndose como una forma de vida para el mejoramiento constante de los procesos de exclusión y pobreza y, por lo tanto, en su capacidad para resolver problemas sociales.²⁶

Por medio de la democracia se fue le fue concediendo a actores públicos y privados una mayor participación en las decisiones de los gobiernos y así la sociedad, el mercado y el Estado pudieron ser analizados como un mismo componente. Hacia los años noventa en el marco de las sociedades democráticas, nació la gobernanza, por un lado, como un medio para dar respuesta a los desafíos de la NGP y por otro, para resolver las crisis del desempeño institucional por medio del fortalecimiento de instituciones más representativas e incluyentes. Hoy, el enfoque permite a través de la colaboración del mercado, la sociedad y el gobierno que las decisiones tengan mayor legitimidad y representatividad. Para no confundir, la diferencia entre gobernar y gobernanza radica en distinguir analíticamente entre el modo concreto del gobierno al atender diversas demandas y problemas de su sociedad y, la pauta o estructura directiva que emerge de ese modo de gobierno.²⁷

La gobernanza entiende a la acción gubernamental desde un mecanismo de coacción y corresponsabilidad conjunta o asociada entre el sector público, privado y social, que se manifiesta en formas observables de correlación, coproducción, codirección, cogestión y colaboración al abordar los asuntos de interés público.²⁸ Así, permite que el estudio de política pública sea más horizontal y adaptado a sectores específicos, justamente porque percibe a la acción de lo público desde sus tres elementos: gobierno, sociedad y mercado.

Es un concepto utilizado desde diversos enfoques, pero de acuerdo con Antonio Natera, algunos de sus principales ámbitos son:

- 1) El ámbito de la gestión pública / *gestión pública colaborativa*
- 2) El ámbito de análisis de las políticas públicas / *redes de política o gobernanza por redes*

²⁶ Antonio Camou observa que la democracia es también un indicador de gobernabilidad para equilibrar las diferentes fuerzas políticas que impactan en su capacidad de respuesta frente a las demandas sociales.

²⁷ Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México, 2010.

²⁸ *Ibid.* p. 32

- 3) El ámbito de la economía política / *coordinación de sectores económicos*
- 4) El ámbito de la gestión empresarial / *gobernanza corporativa*
- 5) El ámbito de las relaciones internacionales / *gobernanza global*
- 6) El ámbito de las estrategias de algunas organizaciones internacionales / *buena gobernanza*
- 7) El ámbito de la política urbana / *redes de participación*²⁹

No obstante, dada su multiplicidad y por la pertinencia del análisis, esta investigación sólo considerará el ámbito de la gobernanza política o gobernanza por redes.

Gobernanza política y redes de política

Comúnmente el término gobernanza es utilizado como sinónimo de dirección política, sin embargo, una de sus particularidades es la multiplicidad de actores e instituciones en el proceso de análisis de las políticas públicas y su vínculo con el entorno público y político. En ese sentido, no se caracteriza por la jerarquía sino por la interacción entre actores, que requieren de nuevas articulaciones en las formas de gobierno y que han roto con las asimetrías tradicionales.

Ante la diversidad de sus usos, la gobernanza política se centra en dos grandes agendas de debate. La primera se refiere a la eficacia y eficiencia de las redes de gobernanza y su capacidad para poder abordar problemas colectivos, complejos e inciertos.³⁰ La segunda hace referencia a la calidad democrática de las redes y se centra en plantear y analizar riesgos en términos de representatividad, colaboración y desigualdad que se generan dentro de ellas.³¹ En ese sentido, en la gobernanza política, la red debe cumplir con al menos cuatro características:

²⁹ Natera Antonio, "Nuevas estructuras y redes de gobernanza", *Revista Mexicana de Sociología*, 67, núm. 4 (oct-dic.), 2005 pp. 781-817.

³⁰ En esta vertiente, se utiliza el concepto para referirse a las formas de coordinación entre las jerarquías y la burocracia, y, por lo tanto, tiene que ver más con la gestión de las redes, reconociendo la heterogeneidad, complejidad y multiplicidad de actores que participan en los distintos procesos de decisión.

³¹ *Idem.*

1. **Estructura multicéntrica o la ausencia de una autoridad suprema:** Debe contar con una naturaleza multinivel, en la que se conformen redes integradas por actores públicos y privados.
2. **Interdependencia entre los actores:** Debe existir entre los actores una dependencia mutua al momento de tomar decisiones o resolver problemas.
3. **Institucionalización:** Las instituciones deben ser sostenidas y contar con estabilidad y rutinización.
4. **Integralidad:** Debe haber una capacidad para abordar problemas múltiples a través de la coordinación de los distintos niveles de gobierno y la presencia de otros actores en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, se busca poner en el centro a los ciudadanos como principales protagonistas de los servicios.

Además, dentro de la estructura de la red, algunos actores como los gubernamentales ejercen mayor influencia que el resto, por lo tanto, las relaciones no son completamente horizontales sino desiguales, aunque con un menor grado de autoridad, es decir, se encuentra presente una idea de fragmentación del poder, pero no es ejercido de manera igualitaria. Todas las relaciones que se generan varían de acuerdo con el grado y la concentración de poder, no obstante, se identifican al menos siete tipos:

1. Formales de autoridad
2. Coercitivas
3. Utilitarias
4. Clientelares
5. Articuladas como coalición
6. Sustentadas en la cooptación de intereses
7. Personales

De igual manera, es común que dentro de una red haya más de un tipo de relaciones, de hecho, algunos autores coinciden en que entre más relaciones existan en una red, será más fuerte, mejor cohesionada y, por lo tanto, con una mayor solidez.³²

El concepto redes de política se utiliza principalmente para hacer referencia a los aspectos relacionales en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Son un

³² *Ibid.*

conjunto de relaciones deseablemente estables entre actores públicos y privados que interactúan por medio de una estructura no jerárquica e interdependiente para alcanzar objetivos comunes.³³ Su desarrollo tiene que ver con la intervención del Estado en las sociedades industrializadas y la intensificación del proceso de globalización en un marco en el que los gobiernos necesitan de la cooperación de otros grupos sociales, dicho de otro modo, su intervención se ve acompañada de un sistema de coordinación entre mercado y burocracia.

En la globalización, las redes de política pretenden ser un mecanismo para reconocer la existencia de participantes que inciden en todo el proceso de política pública, en una coyuntura que se caracteriza por la pluralidad y la complejidad de los temas. Al igual que la gobernanza política, las redes son un “conjunto de actores que se relacionan entre sí de manera más o menos estable en el tiempo, con la finalidad de influir, mediante el intercambio de recursos, en la definición o solución de una política pública”.³⁴ Partiendo de esa idea, se trata de una gestión a nivel internacional, que permite el análisis de la interacción de lo público y lo privado en un escenario que traspasa los límites de las fronteras geográficas que dividen a los Estados, en la resolución de problemas -públicos-globales.

En la gobernanza política la idea de lo público es mucho más complejo y se compone al menos de tres esferas: lo gubernamental, lo social y lo económico. Y dado que los problemas actuales son tan complejos, la mejor manera de enfrentarlos es a través del análisis de las redes que permitan la colaboración, el diálogo y la coordinación de actores estatales y no estatales.³⁵ En el debate de la gobernanza, lo público va más allá de las instituciones políticas clásicas en el ejercicio gubernamental, abarcando un sentido más amplio y aplicado a diversos temas como el de la migración internacional.

³³ Chaqués Bonafont Laura, *Redes de Políticas Públicas*, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Siglo veintiuno. p. 36.

³⁴ Klijn, E. “Redes de políticas públicas: Una visión general”, en W. J. M. & Koppenjan, J.F., *Managing Complex Networks*, Sage, London, 1998.p.5

³⁵ Villarreal Cantú Eduardo, *La gobernanza medioambiental en México. Un análisis del rendimiento de los Consejos de Desarrollo Sustentable*. Tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona, septiembre 2018.

Migración y derechos humanos

Según *el Informe sobre migración 2020* de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en el mundo hay alrededor de 272 millones de personas migrantes internacionales. De ese total, el continente americano alberga al 26 %, lo que equivale a más de 60 millones de personas.³⁶ Algunas de las motivaciones más frecuentes de quienes emigran son mejorar sus condiciones socioeconómicas, huir de la violencia y los conflictos sociales, así como de los efectos del cambio climático. Al emprender el viaje, se encuentran expuestas a diversos riesgos que están presentes durante todo el ciclo migratorio —origen, tránsito, destino y retorno—. Por mencionar algunos, está el incumplimiento de sus derechos, la falta de acceso a servicios de salud, educación y vivienda, el hostigamiento de la delincuencia organizada y, en algunos casos, de autoridades gubernamentales, así como la trata de personas, que en el caso de mujeres y niñas suele estar conectada a la explotación sexual.

En ese contexto, la migración plantea importantes desafíos en cuanto a la protección de sus derechos a fin de fomentar su inclusión y su bienestar, enfatizando en la falta de garantía y acceso al derecho a la seguridad social, que debe garantizarse durante todo el ciclo de vida y no debe circunscribirse a barreras territoriales, ni laborales. De tal manera, que es fundamental analizar los instrumentos jurídicos vigentes en el ámbito internacional en materia migratoria. Al respecto, resalta la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, firmada en 1948, que reconoce la libertad de circulación igualitaria para todas las personas y establece su ejercicio sentando las bases jurídicas para la no discriminación. Asimismo, resalta el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, que entró en vigor en 1977 y que afianza algunos de los derechos fundamentales de la Declaración Universal, como lo es derecho a la libre movilidad de las personas.

Otro instrumento es el *Pacto de Migración Ordenada, Segura y Regular*, firmado en diciembre de 2018 y que fue un importante reconocimiento de que los temas migratorios y de refugiados se han convertido en un asunto relevante en la agenda internacional. A través de la adopción de la *Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes*, los

³⁶Óp. Cit.

193 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), reconocieron la necesidad de un abordaje integral a la movilidad humana y fortalecieron la cooperación a nivel global mediante la creación de mecanismos que protegen a las poblaciones migrantes. De hecho, uno de sus principales objetivos es el de contribuir a la gobernanza mundial y fortalecer la cooperación sobre migración internacional.

La Declaración reconoce la necesidad de un enfoque integral de movilidad humana y una mayor cooperación a nivel mundial.³⁷ La OIM también tiene un marco de gobernanza sobre la migración que incorpora elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable a través de la planificación y gestión de políticas migratorias.³⁸

También resalta la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados* adoptada en 1948, la cual establece criterios para el análisis y consideración de la materia y promueve que dentro de los países de la región americana se adopten normas internas que faciliten su aplicación y se establezcan procedimientos y recursos internos para la protección de los refugiados. La Convención de Cartagena es el primer instrumento internacional que enfatiza la importancia de tomar acciones y medidas que protejan a los refugiados de los países del continente, en especial, de Centroamérica que no necesariamente huyen por conflictos bélicos, pero sí por cuestiones sociales como la violencia y el crimen organizado.

Asimismo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo que lidera el tema de migración laboral dentro del sistema de Naciones Unidas, cuenta con algunos Convenios y Recomendaciones que prevén disposiciones sobre los derechos a la seguridad social de las personas migrantes. Por ejemplo, el Convenio sobre los trabajadores migrantes firmado en 1949, que estipula que los Estados que lo ratifiquen deberán facilitar las migraciones internacionales con fines de empleo, estableciendo y manteniendo un servicio gratuito de asistencia y de información para las y los

³⁷ El Pacto, junto con la Declaración de Nueva York son uno de los esfuerzos más recientes para atender el fenómeno de la migración y son relevantes porque ponen el acento en las personas como sujetos de derecho por lo que retoma la obligatoriedad de los Estados para generar las mejores condiciones de vida de las personas migrantes.

³⁸ Ver https://publications.iom.int/system/files/migof_brochure_sp.pdf

trabajadores y adoptando medidas contra la propaganda engañosa sobre la emigración y la inmigración. El Convenio 149 incluye disposiciones sobre los servicios médicos apropiados para los trabajadores migrantes y la transferencia de ingresos y ahorros.

También, se encuentra el Convenio 143 sobre los trabajadores migrantes firmado en 1975 que incorpora a la migración regular e irregular y establece que todas las personas migrantes deben tener acceso a los derechos fundamentales independientemente de su estatus migratorio y que deben recibir un trato igualitario, así como igualdad de oportunidades en términos del acceso al empleo, entre otras disposiciones. Dispone medidas para combatir las migraciones clandestinas e irregulares y establece la obligación general de respetar los derechos humanos básicos de todas las personas trabajadoras migrantes. Al mismo tiempo, la OIT ha realizado diversas investigaciones sobre migración laboral y protección social universal con enfoques normativos.

A grandes rasgos, los instrumentos internacionales procuran reforzar la protección de las personas migrantes, sin embargo, el hecho de que algunos de esos instrumentos no tengan carácter vinculante o no se encuentren ratificados por parte de los Estados involucrados en la migración, así como otras limitaciones de algunas organizaciones internacionales, no han garantizado el cumplimiento de sus objetivos y la población migrante sigue sin disfrutar de todos sus derechos. Por ello, es urgente diseñar políticas públicas dirigidas a la atención de esta población y que tengan como centro a las personas.

A pesar de que el discurso imperante a nivel global es el de la cooperación internacional y la gobernanza migratoria, hasta ahora no se ha logrado cumplir con una mejor gestión de las migraciones y el resultado es una población desprotegida excluida y discriminada. Por otro lado, la seguridad social es derecho humano vinculado a la condición laboral y a la de ciudadanía, situación por la que se suele excluir a las personas migrantes para quienes su acceso es exiguo, incluso como trabajadores regulares o con permisos de trabajo temporal.

En la región de las Américas, un gran reto es el de regular la migración laboral con mecanismos que protejan a las personas con una corresponsabilidad de todos los actores involucrados (gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y de trabajadores, empleadores, etcétera), así como asegurar su acceso a todos los

servicios. Un primer paso, podría ser el reconocimiento y respeto de los instrumentos internacionales, la firma de acuerdos y convenios bilaterales o multilaterales y el diseño de instrumentos de política con enfoque de derechos, cuando menos.

Gobernanza política y migración con enfoque de derechos humanos

Aunque muchos Estados manifiestan su interés por la cooperación en materia migratoria, lo cierto es que con mayor frecuencia a la población migrante se le ha estigmatizado, discriminado y excluido. Además, la opinión pública al respecto cada vez es más negativa y no se ha logrado una verdadera coordinación que atienda sus desafíos. Para resolver algunos de ellos, en años recientes se ha planteado la necesidad de una gobernanza de la migración internacional que, desde el nivel local e internacional, contemple políticas que se centren en una mejor gestión de las migraciones.³⁹ Desde la gobernanza política se plantea el desplazamiento de una autoridad jerárquica y rígida liderada por los Estados, hacia una interacción entre gobiernos, sociedad y privados. Es decir, transitar hacia una propuesta que incluya a todos los actores y que conlleve un proceso formal, claro y pertinente de la conducción de las políticas de migración.

La gobernanza política establece una idea de gobierno corporativo y público, es decir, que las acciones sean ejecutadas con todo el aparato administrativo de gobierno (las instituciones), pero que incluyan a todas aquellas instituciones privadas y otras entidades autónomas para implementar políticas, programas y servicios que den contenido concreto a las funciones públicas, pero que impacten en el bienestar de las personas, en este caso, de las personas migrantes.⁴⁰ En ese sentido, Eduardo Zavala señala que para establecer esa coordinación se deben tomar en cuenta, al menos, las siguientes consideraciones:

- Describir los procesos de decisión, formulación, implementación y evaluación.
- Conocer las normas que regulan los procesos de decisión, formulación, implementación y evaluación.
- Conocer la estructura, normas y reglas establecidas.

³⁹ Aunque ya ha experiencias de esos instrumentos como el MERCOSUR, el acuerdo de CARICOM y los programas para trabajadores temporales, no han sido suficientes.

⁴⁰ *Op., Cit.*

- Identificar las relaciones (redes) intergubernamentales, intragubernamentales y gubernamental-sociales que están presentes a lo largo del proceso de decisión, formulación, implementación y evaluación.
- Identificar el formato de comunicación que siguen los dirigentes para informar, explicar y justificar a la sociedad el proceso y decisión tomada a fin de implementarla con éxito.
- Identificar si las decisiones directivas se acompañan o complementan o no con las decisiones acerca de la forma como se dará seguimiento a la ejecución de las decisiones, se evaluarán sus avances y resultados, se auditará el uso de recursos o se introducirán correcciones.
- Identificar si las decisiones tomadas incluyen medidas de contingencia, típicas de las violaciones a los derechos humanos.
- Con base a los resultados, elaborar los principios, normas o procedimientos que la alta dirección de las entidades de la administración pública debe incorporar a fin de asegurar y mejorar su calidad institucional, técnica y gerencial. Los principios y códigos del gobierno corporativo o la gobernanza política de acuerdo con el lenguaje internacional.⁴¹

De modo que, la gobernanza política permitirá reconstruir las capacidades directivas sobre la definición y ejecución de los objetivos públicos al conjuntar los recursos del Estado y de la sociedad económica y civil, dando origen a redes que contribuyan a aliviar los problemas que la acción del gobierno no ha podido enfrentar de manera efectiva por sí sola. Asimismo, pretende a través de las redes gobernar con una perspectiva de derechos humanos en materia migratoria a nivel internacional compartiendo responsabilidades y tratando de homologar las condiciones constitucionales y normativas de los Estados involucrados para avanzar hacia mecanismos de participación colectiva que vayan más allá de las fronteras políticas y geográficas de los Estados.

Los derechos humanos son universales y es responsabilidad de los Estados asegurarlos y lograr acuerdos que los fortalezcan. Por ello, es fundamental definir responsabilidades, obligaciones, vínculos, funciones y la transferencia de recursos en el diseño de cada

⁴¹ Zavala del Alba Luis Eduardo, *Gobernanza en derechos humanos: hacia una eficacia y eficiencia institucional*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), México, D.F. 2015, pp.35-37.

política o programa. Aunque desde la lógica de la gobernanza política la responsabilidad no es únicamente de un sólo Estado o gobierno, debe buscar alianzas y redes que permitan una participación corresponsable en el nivel local, federal e internacional, a fin de lograr una mejor coordinación. Este enfoque propone un rediseño institucional desde el nivel local hasta el internacional que integre a toda la red en el diseño de políticas y programas que permitan una gestión eficaz de las migraciones. El fin último: el bienestar de todas las personas migrantes.

Con estas premisas, esta investigación pretende detonar el debate sobre formas de gobierno internacional, sin autoridad suprema, sin jerarquías, pero con corresponsabilidades y con la coordinación de acciones que vayan más allá de las fronteras políticas de los Estados.

CAPÍTULO 2. LAS Y LOS TRABAJADORES TEMPORALES MEXICANOS EN SAN ANTONIO, TEXAS

El capítulo anterior dio cuenta del enfoque teórico de gobernanza política o de redes aplicado al estudio de la migración y su posibilidad para analizar problemas globales incluyendo a los actores públicos y privados. La gobernanza política es muy útil —y, de hecho, en la actualidad hay diversos estudios sobre migración internacional que la vinculan con un enfoque de derechos— en primer lugar, porque permite un análisis de los problemas internacionales y en segundo, porque legitima las decisiones y acciones de los gobiernos y de los regímenes democráticos en un contexto globalizado. En las siguientes líneas, se describe el contexto actual de la migración en el continente americano y la situación de las y los trabajadores mexicanos en San Antonio contratados con la visa H-2B como instrumento de política pública.

Antecedentes de la migración

La migración está presente en todo ciclo de vida, desde abandonar el hogar de nacimiento y desplazarse en el interior de los países, hasta cruzar las fronteras nacionales motivados por diversas cuestiones. Todos los humanos somos inmigrantes o descendientes de inmigrantes. Aunque no es posible conocer con exactitud los movimientos de personas a lo largo de la historia de la humanidad, se sabe que la conformación de los continentes y de la población mundial es el resultado de migraciones de personas en el pasado, por lo tanto, encuentra sus raíces en el origen de la especie humana, cuando el *Homo Sapiens* tuvo sus primeras apariciones en África Subsahariana habitando el continente y poblando Asia, Europa, América y Oceanía.

Uno de los periodos más importantes de la historia de las migraciones en el mundo, fue el descubrimiento del continente americano el 12 de octubre de 1492, por el navegante español Cristóbal Colón, quien arribó a la isla de Guanahani bautizada como San Salvador, actualmente Bahamas. Se estima que, durante más de dos siglos con la llegada de los españoles, entre 10 y 20 millones de personas fueron llevadas de Europa hacia “el nuevo mundo” con la finalidad de colonizarlo. Posteriormente, entre 1850 y 1940 tuvo lugar una segunda oleada de desplazamientos de europeos hacia América en la que participaron alrededor de 55 millones de personas de los cuales, al menos un 60% se

estableció definitivamente en el continente (15 millones desde las Islas Británicas, 10 millones desde Italia, 5 millones desde Alemania y 5 millones desde España) teniendo como principales destinos Estados Unidos, Argentina, Canadá, Brasil y Cuba.⁴²

Siglos más tarde, se suscitó otro período importante durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), pues como consecuencia de la devastación del continente europeo se presentó el desplazamiento forzado de entre 25 y 30 millones de personas y, durante la posguerra, aproximadamente 1 y 2 millones de personas se vieron obligadas a desplazarse.⁴³ La escasez de mano de obra durante esta etapa dio lugar a que países como Francia, Alemania, Suiza, Bélgica, Austria e Inglaterra optaran por programas de trabajadores temporales con la finalidad de incrementar el desarrollo y la industrialización, admitiendo la entrada de hasta 15 millones de personas procedentes del sur de Europa y del norte de África.

Hacia las décadas de los cincuenta y sesenta la migración en el continente americano fue aumentando debido al crecimiento exponencial de algunas ciudades de EE.UU. y otras como Buenos Aires, Rio de Janeiro y Ciudad de México que demandaban mano de obra. No obstante, al finalizar la década de los setenta algunos de los países más industrializados atravesaron fuertes crisis económicas derivadas de la llamada *primera crisis del petróleo*⁴⁴ que se extendió y que fue incrementando la emigración de personas hacia EE. UU.

Más tarde, en 1989 tuvieron lugar dos emblemáticos acontecimientos, el primero fue el *Consenso de Washington* que consistió en una conferencia entre países latinoamericanos convocada por la prensa estadounidense en la que se establecieron diez reformas de

⁴²Yuval Noah, Harari, De *Animales A Dioses*. Debate. España, 2014.

⁴³ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), "Migración e Historia", en *Fundamentos de gestión de la migración*, sección 1.3, volumen Uno. 2006. Documento PDF. Disponible en http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/covers/EM_M_sp_vol1_part1.pdf

⁴⁴ La crisis del petróleo de 1973 se inició el 13 de octubre de 1973, cuando los países árabes, miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) anunciaron su decisión de cortar el suministro a los países que apoyaron a Israel en la Guerra del Yom Kippur esto es Estados Unidos y sus aliados en Europa occidental. La dependencia casi absoluta de la economía en el petróleo, y especialmente del abastecido por los países del Medio Oriente, sumió a estos países en una grave crisis económica que al mismo tiempo favoreció a los países exportadores de petróleo. "Grandes Crisis", en *Crisis del petróleo*. Disponible en <http://www.etceter.com/c-grandes-crisis/p-grandes-crisis-crisis-del-petroleo-1973/>.

política económica adoptadas como medidas para resolver las crisis que atravesaban.⁴⁵ Y el segundo, fue la caída del muro de Berlín, hito que marcó la expansión del modelo económico neoliberal y que empezó a sustituir los modelos económicos desarrollistas por paradigmas con intervención del Estado para incrementar, garantizar y promover los mercados y la competencia.

De esta manera, hacia la década de los noventa la globalización, el capitalismo y la democracia se expandieron por todo el mundo fortaleciendo la hegemonía estadounidense y generando en el continente americano, mayores niveles de exclusión y pobreza y, en consecuencia, países con poblaciones más pobres que comenzaron a emigrar hacia EE.UU. motivados por el llamado *american dream*.⁴⁶ Sobre este punto, resalta el caso mexicano, pues con la globalización y el nuevo modelo de economía de libre mercado la emigración incrementó y fue tomando otros matices. Tan sólo la tasa de extranjeros en dicho país se situó del 8% en 1990 a más del 10% para el año 2000.⁴⁷

Contexto actual de la migración en el continente americano

Actualmente, el continente americano alberga el 26 % del total de la población migrante, lo que equivale a más de 60 millones de personas. A nivel mundial, el continente se caracteriza por los flujos mixtos, que de acuerdo con Francesco Carella, especialista en migración laboral de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ocurren por diferentes razones —búsqueda de mejores condiciones socioeconómicas, huir de contextos violentos y más recientemente a causa de desastres ocasionados por el cambio climático como el caso del Triángulo Norte: Guatemala, Honduras y El Salvador—, no

⁴⁵ Dichas reformas fueron:

1. Disciplina fiscal.
2. Reordenación de las prioridades del gasto público.
3. Reforma tributaria.
4. Liberalización de las tasas de interés.
5. Tipo de cambio competitivo.
6. Liberalización del comercio.
7. Liberalización de la inversión extranjera directa.
8. Privatización.
9. Desregulación.
10. Derechos de propiedad.

⁴⁶ De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para el año 2018 en el continente americano, el número de personas viviendo en pobreza extrema fue de 184 millones (30,2%) de los cuales, 62 millones (10, 2%) se encontraban en extrema pobreza. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Panorama Social de América Latina”, 2018 LC/PUB.2019/3-P, Santiago de Chile, 2019.

⁴⁷ *Ibid.*

obstante, se trata casi en su totalidad de una migración económica en la que las personas que emigran de sus países de origen lo hacen por la búsqueda de trabajo. Al respecto, la OIT calculó hasta el 2015 que en el continente se encontraban alrededor del 27% del total de las y los trabajadores migrantes del mundo.⁴⁸

Otra característica importante, es que en la región predomina la migración irregular,⁴⁹ en ese contexto y para enfrentar las vulnerabilidades de las rutas migratorias, en la región de Centroamérica se ha hecho presente el fenómeno de las *Caravanas de Migrantes*, llamado así a los grupos masivos compuestas por personas provenientes del Triángulo Norte que se organizan para enfrentar las vulnerabilidades de las rutas migratorias en la región de Centroamérica y que tienen el objetivo de ingresar a EE.UU. cruzando por México. Sin embargo, la mayoría de las personas que han viajado en ellas no lo han logrado y han sido deportadas o detenidas por autoridades estadounidenses. La situación ha llevado a que los desplazamientos se den por la vía clandestina o pagando a traficantes, mejor conocidos como *coyotes*, quienes los exponen a situaciones de alto riesgo. Un ejemplo de ello fue en 2017, cuando un camión que transportaba personas migrantes fue encontrado abandonado en un Walmart en San Antonio, en el incidente, perdieron la vida a causa de asfixia al menos diez personas, entre ellos niños, niñas y adolescentes⁵⁰. Pero ésta no es la única tragedia registrada al respecto, pues otras situaciones similares han acabado con la vida de las personas a causa de los *coyotes* y de la emigración clandestina.

Otro desafío que enfrenta el fenómeno migratorio actualmente en la región y que Francesco Carella resalta, es el del género, pues durante las últimas dos décadas se ha dado una mayor presencia de mujeres que emigran. En Centroamérica y México, para 2017, las mujeres representaban el 50% del total de la migración, su presencia es

⁴⁸ Organización Internacional del Trabajo (OIT), La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la Región. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2016. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_502766.pdf.

⁴⁹ La migración irregular se refiere a la situación migratoria de las personas cuando se desplazan al margen de las normas de los países, a diferencia de la migración regular que se produce de conformidad con las leyes de los países de origen tránsito y destino. Organización Internacional para las Migraciones (OIM), "Términos fundamentales sobre migración". Disponible en <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>.

⁵⁰ CNN Español, "Conductor de San Antonio dice que no sabía que había inmigrantes en el camión", 25 de julio de 2017. Disponible en <https://cnnespanol.cnn.com/2017/07/25/conductor-de-san-antonio-dice-que-no-sabia-que-habia-inmigrantes-en-el-camion/>

particularmente predominante en la informalidad, en el sector de servicios o como trabajadoras del hogar, teniendo como principal destino los Estados Unidos.⁵¹ Las causas son diversas, pero Francesco Carella ejemplifica, que anteriormente migraban siguiendo a sus esposos o se quedaban en el país, ciudad o lugar de origen y ahora hay más mujeres que emigran por su propia cuenta o como cabezas del hogar, situación que es muy importante porque el género afecta en todo el ciclo migratorio, desde la motivación, hasta la propia experiencia en cómo se vive el fenómeno, pues regularmente son víctimas de violaciones a sus derechos y de abusos que pueden constituir graves crímenes como trabajo forzoso, tráfico y trata de personas.

También, desde el punto de vista de la OIT otro reto importante que se ha visto en toda la región es que los niños y niñas por debajo de la edad que emigran solos o acompañados son frecuentemente víctimas del trabajo infantil. Según datos del Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), entre 2013 y 2015 se obtuvo el mayor incremento de niños y niñas que viajaban solos pasando de 5 596 a 18 550. Los niños y niñas migrantes no acompañados suelen sufrir graves violaciones a su integridad física, son enganchados al crimen organizado, sometidos a la explotación laboral y sus derechos humanos se ven violentados; en el peor de los escenarios muchos de ellos mueren en el camino por asfixia, deshidratación o heridas. En México estos abusos son frecuentes pues son el principal blanco de tratantes, tan sólo en el año 2013 se registró que el número de niños y niñas sometidos a esclavitud sexual fue de 70 000 de los cuales, aproximadamente 50 000 fueron explotados en las zonas fronterizas y 20 000 en el resto del país.⁵²

En el continente americano el principal corredor migratorio es el de EE.UU. y México que acoge una importante población migrante procedente principalmente de El Salvador, Guatemala y Honduras, de los 58.6 millones de personas migrantes que residen en dicho país, al menos 26.6 millones provienen de América Latina y el Caribe, de los cuales, más

⁵¹ Mejía William, "Panorama de la migración internacional en el Caribe". Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. CEPAL, ONU, OIM, 2018.

⁵² Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Diagnostico sobre la situación de la trata de personas en México*, 2013 p. 17.

de 12 millones son de origen mexicano.⁵³ Siguiendo a Francesco Carella, entre México y EE.UU. existe una larga trayectoria o tradición de emigrar hacia EE.UU. principalmente porque la gran mayoría tienen algún familiar, pariente amigo o conocido que genera dinámicas de reunificación familiar y de redes transnacionales de migración que favorecen la inserción social y laboral de las personas. No obstante, aproximadamente en los últimos cinco años ha disminuido el número de mexicanos que cruzan a EE.UU., pero ha estado aumentando el número de centroamericanos que intentan llegar a dicho país; en esa dinámica, México es un país emisor, pero también se ha convertido en uno de tránsito y destino.

La migración entre ambos Estados ha ido adquiriendo una creciente complejidad, pero la razón más frecuente de que los mexicanos emigren es la de mejorar sus condiciones socioeconómicas en la búsqueda de empleos más remunerados. Las y los trabajadores mexicanos llegan a EE.UU. a todos los niveles de competencias y habilidades y a todo el país, por lo que hay mexicanos en los puestos más altos y las mejores condiciones como los hay en puestos de trabajo con los salarios más bajos.

En esa línea, la condición migratoria y otros factores han impedido que muchos puedan alcanzar el bienestar y nivel de vida anhelados. Sólo por poner un ejemplo, los últimos años ha aumentado su exclusión y estigmatización principalmente por las acciones emprendidas por Donald Trump sobre la contención de la migración y el endurecimiento de las fronteras que han orillado a la búsqueda de otros mecanismos incentivando la migración irregular y clandestina y, con ello, que muchas personas queden detenidas, deportadas o a la espera de la resolución de su situación migratoria en estaciones o en albergues. Para quienes logran insertarse a un trabajo, con frecuencia sus derechos laborales son violados, sus contratos no son respetados, trabajan largas horas, sin días de descanso ni vacaciones y sin acceso a los servicios sociales más básicos como la salud y una vivienda digna.

A nivel general, Francesco Carella señala que en la región de las Américas los problemas de condiciones de trabajo se encuentran en los impagos de salarios, los pagos atrasados, la falta de cumplimiento de horarios de trabajo, el impago de horas extras y de días de descanso, la falta de las licencias o vacaciones pagadas, el incumplimiento de los

⁵³ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Informe sobre *las migraciones en el Mundo*. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020>

requisitos de salud y seguridad en el trabajo y, también hay problemas de acceso a la seguridad social en las diferentes formas de protección social para personas trabajadoras migrantes.

Sin embargo, esto no quiere decir que la migración laboral no tenga beneficios, pues desde la visión de la OIT es una oportunidad para reequilibrar los vacíos, las lagunas y desequilibrios que pueden existir entre mercados laborales. En ese sentido, el especialista señala que cuando existe una buena gobernanza de la migración laboral, puede responder o satisfacer las necesidades de mano de obra o de competencias de las personas empleadoras y también las necesidades de las y los trabajadores, situación que contribuye al desarrollo socioeconómico y cultural de los países tanto de destino como de origen.

Aunque por muchos años el fenómeno migratorio se ha catalogado como un problema más que como un beneficio, lo cierto es que ha favorecido a la región en términos de desarrollo, tales son los casos de El Salvador, Honduras, Guatemala y México en los que las remesas financieras que reciben como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) son muy altos — de hecho, destacan entre los mayores a nivel mundial — y fortalecen las economías familiares, pero también el desarrollo de los países, pues permiten una construcción de vivienda, un mejor acceso a la salud y también inversiones comunitarias destinadas a centros de salud, escuelas, carretas, etcétera. Es decir, van más allá de las remesas financieras y también traen beneficios en términos de desarrollo de la migración laboral.⁵⁴

A grandes rasgos, Francesco Carella concluye en que los aspectos más relevantes de la migración en la región son la pluralidad, la variedad de motivaciones y los flujos mixtos.

Personas de origen mexicano en San Antonio

El fenómeno migratorio de mexicanos en EE. UU. es muy diverso y depende de cada región y contexto. Los dos estados con mayor presencia de personas de origen mexicano son California con 37% y Texas con 21%, ambos contribuyen al menos con el 8% del PIB

⁵⁴ Como ejemplo de ello, Francesco resalta el caso de El Salvador, que entre el año 2018 y 2019, desarrolló, con la asistencia técnica de la OIT, un programa de seguridad social para los salvadoreños en el extranjero, que consistió en la posibilidad de cotizar voluntariamente a un sistema de seguridad social nacional que permitiera contar con un servicios de salud del cual pueden beneficiarse sus familiares, pero también en el caso decidir regresar también tienen acceso a ese seguro independientemente de que su condición en el país de destino sea regular o irregular.

total de Estados Unidos.⁵⁵ Durante gran parte del siglo XX, México fue la principal fuente de inmigración hacia Texas, sin embargo, el patrón comenzó a cambiar a principios del siglo XXI. En particular, la inmigración mexicana ha disminuido notablemente mientras que la inmigración de Asia ha aumentado. Por ejemplo, durante el período de 2010-2014, las áreas metropolitanas de Texas tenían más personas de origen asiático (37.6% del total), mientras que las de origen mexicano estuvieron un poco abajo (33.1%). Pero, en las áreas no metropolitanas casi el 70% de toda la población migrante llegó de México y América Central. Por lo tanto, si bien hubo una disminución de mexicanos, este fenómeno sólo se presentó en algunas zonas del estado.

En Texas, por sus antecedentes históricos la ciudad de San Antonio se ha caracterizado por una alta recepción de personas de origen mexicano. Ubicada en el triángulo de Texas, tenía hasta el 2018, una población estimada de 1 532 212 personas, de los cuales, el 64% eran de origen latino o hispano y aproximadamente 1 020 00 00 mexicanos vivían en el área.⁵⁶

El valle del río San Antonio fue habitado originalmente por los indios Payaya hasta 1691 cuando un grupo de misioneros españoles descubrieron y poblaron el área y la Misión de San Antonio de Valero, ahora conocida como el Álamo. Para el año 1730, constituía el asentamiento español más grande del estado y durante muchos años el territorio formó parte del Estado mexicano hasta que el 2 de febrero de 1848, fue anexada formalmente a Texas con la firma del Tratado Guadalupe Hidalgo.⁵⁷ Actualmente es la séptima ciudad más poblada de EE. UU. y la segunda de Texas.

Por su población migrante es una ciudad bilingüe, 53. 2% habla únicamente inglés mientras que el 43. 8% habla un idioma distinto.⁵⁸ Otra característica es que cuenta con carreteras interestatales que la conectan con los centros de población más grandes de

⁵⁵ *Op. Cit.*

⁵⁶ United States Census, The American Community Survey 2018, disponible en <https://data.census.gov/cedsci/table?q=S0501&g=1600000US4865000&tid=ACSST1Y2018.S0501&hidePreview=true>

⁵⁷ El Tratado Guadalupe Hidalgo sucedió al final de la Guerra de Intervención Norteamericana y estableció que México cediera a los norteamericanos casi la mitad de su territorio, que comprendía la totalidad de lo que hoy son los estados de California, Arizona, Nevada, Utah, Texas, parte de Colorado, Nuevo México y Wyoming.

⁵⁸ *Op. Cit.*

Texas y con los principales puntos de la frontera con México. Dicha conectividad ha permitido un mayor desarrollo comercial y una mayor fuente de empleos. Además, se encuentra atravesada por el río San Antonio o el conocido *River walk*, rodeado de negocios, hoteles, restaurantes y centros comerciales que la hacen ser un atractivo turístico muy importante. Por su demanda turística, riqueza cultural y diversificada actividad económica las últimas décadas ha tenido un crecimiento exponencial —sobre todo en el sector industrial y empresarial— clasificado como uno de los más altos en comparación con otras de las grandes ciudades de Texas, así como un destacado desarrollo en el área de salud, biomédica, finanzas y el sector manufacturero. Es un territorio que acoge grandes empresas, entre ellas, Fortune 500, Valero, Clear, Channel, Toyota, etcétera, factores que incentivan la migración laboral.

En San Antonio la estructura demográfica es más homogénea en términos de etnia, la mayoría de los residentes son de origen mexicano, por lo que es considerada como la capital cultural de la población mexicoamericana en EE. UU.⁵⁹ De acuerdo con Tino Gallegos, coordinador de asuntos de inmigración de San Antonio, los mexicanos siempre han emigrado hacia la ciudad, sobre todo porque es la más grande cerca de la frontera y aunque también se encuentra El Paso, no siempre fue tan grande como lo es ahora y por lo tanto, San Antonio ha destacado. Él relata que, desde la época de la revolución mexicana ya se registraban asentamientos importantes de mexicanos, pero también de otros grupos de europeos, entre ellos alemanes, que fueron disminuyendo a principios del siglo XX con la Primera Guerra Mundial y con el cambio de la ley de 1924 en la que ya no hubo tanta migración europea: “Hoy, en Texas tenemos muchos inmigrantes en Houston, Dallas y Austin, hay más mexicanos viviendo en Dallas y en Houston que en San Antonio, pero la tradición que tenemos de la migración de México es innegable porque la gente va a donde hay oportunidad”, concluye.

El fenómeno de la migración de mexicanos a San Antonio se da por diversas razones, de acuerdo con Tino Gallegos, tiene que ver con la cercanía de la frontera (2 horas y 30 minutos en automóvil), pero también se da por huir de contextos violentos en México y en gran medida por razones económicas. Cecilia García Peña, cónsul de protección y asuntos legales del Consulado General de México en San Antonio, menciona que las

⁵⁹ Manzanares Rivera José Luis, “Los México-americanos en San Antonio, Texas: análisis de su inserción en autoempleo formal”, El Colegio de la Frontera Norte, 2014.

principales causas de la emigración de mexicanos son la reunificación familiar y la falta de empleo:

“Sí hay personas que vienen huyendo de la violencia, pero no llegan de manera directa o principal a San Antonio; es decir, aquellos que tienen familia y buscan oportunidades económicas y llegan a San Antonio, manifiestan que hay violencia, sin ser víctimas directas de los hechos o delitos. Pero su principal motivo es económico. Los casos de personas que buscan huir de la violencia en sus ciudades en México, los entrevistamos en los centros de detención familiares de la circunscripción (Dilley y Karnes). Llegan a esos centros, transferidos de centros migratorios o estaciones de la frontera. Se presentan en el puente en frontera y decide pedir asilo al Gobierno de los Estados Unidos. Estas personas vienen huyendo de violencia y normalmente tienen un familiar que ya vive en los Estados Unidos y vienen a reunificarse con ellos”.

Sin embargo, reconoce que de manera aislada también han llegado casos de personas que fueron víctimas de algún secuestro y quieren buscar oportunidades para vivir, por lo que acuden al consulado para buscar una forma regular de emigrar. Además, otra característica importante es que la emigración de mexicanos en la ciudad es regularmente permanente. De acuerdo con ella:

“Hay familias que desde hace ya más de 8 o 10 años decidieron venir a San Antonio, por razones económicas decidieron permanecer, excediendo el permiso de estancia (se les llama "overstay"). Entraron con algún tipo de visa y se quedaron más del permiso de estancia, o bien, de la vigencia de la visa. Los hijos de estas familias se acogieron al programa DACA y tienen permiso para trabajar y evitar ser deportados. Son personas que estudian y posteriormente trabajan.⁶⁰ Sin embargo, hay otras personas que también llegan con visa de turista y deciden quedarse, pero no suelen permanecer por largos periodos, pues las oportunidades de trabajo son limitadas cuando no se cuenta con los documentos migratorios idóneos”.

⁶⁰ El programa acción diferida para los llegados en la infancia (DACA por sus siglas en inglés), tiene la finalidad de apoyar o beneficiar con diferentes oportunidades a las personas que llegaron en la infancia a Estados Unidos (los llamados dreamers), pero que no tienen la ciudadanía, comúnmente apoya a jóvenes con ciertos niveles de educación. Las solicitudes del programa fueron canceladas en 2017, como parte de las acciones de contención de la migración, emprendidas por Donald Trump.

Además, la migración permanente también ha ocasionado que las redes transnacionales faciliten la inserción de las personas y promuevan la emigración laboral. Cecilia García menciona que los connacionales con los que más tiene trato en el consulado son personas que principalmente llegaron a trabajar aprovechando que ya tenían un familiar o amigo residiendo en la ciudad. Al menos 167 200 personas inmigrantes han vivido en San Antonio por más de 15 años y 1 de cada 5 niños tiene un padre o familiar inmigrante.⁶¹

Asimismo, Tino Gallegos asegura que las redes transnacionales son importantes para todo, “las personas van llegando a la parte oeste de la ciudad, pero al momento que la persona ya se estableció es posible que busquen vivir después en otra parte”. Al respecto, Carlos Castañeda, abogado de inmigración en Austin, comenta que mucha gente en México tiene por lo menos algún pariente cercano o lejano en EE.UU., la existencia de esos lazos familiares es otro factor que facilita la decisión de ir, pues al tener un apoyo familiar se puede tomar ventaja de esas oportunidades.

De acuerdo con Carlos Castañeda la migración de mexicanos en EE.UU. se percibe dependiendo de la persona, “pero dada la larga comunidad hispana/mexicana en esta ciudad y las raíces culturales, hay mucha apreciación por la comunidad migrante hispana y también hay mucha más empatía para la comunidad indocumentada que lo que hay en otras partes del estado, especialmente partes rurales no predominantemente hispanas. Por ejemplo, los entes de seguridad pública (la policía municipal y el aguacil del condado) apoyaron una política de no permitir a sus agentes preguntar por el estatus migratorio de una persona, la política fue revertida en 2017 por una ley estatal, la SB 4”.

El perfil sociodemográfico actual de los mexicanos es diferente al del trabajador agrícola o al que se observa en otros estados de la Unión Americana. De acuerdo con Tino Gallegos, se debe a que durante los últimos diez o quince años estuvieron llegando otros perfiles de mexicanos que escapaban de la violencia en el marco de la guerra contra el narcotráfico que tuvo lugar en México durante el sexenio de Felipe Calderón y que eran de clase media o alta, invertían en la ciudad principalmente en la compra de casas y emprendían negocios.

⁶¹ Vera institute of justice, Profile of the foreign-born population in San Antonio, Texas. Disponible en <https://www.vera.org/texas>

Dichos asentamientos de mexicanos provenientes en su mayoría de Monterrey, Nuevo León, se encuentran al norte y noroeste de la ciudad y son las zonas con ingresos personales más elevados; el área, incluso, es emblemáticamente conocida como *Sonterrey*. Cecilia García también concuerda con ello y señala que en San Antonio hay otro sector de empresarios mexicanos que decidieron ir principalmente por la violencia, de tal modo que tienen una larga trayectoria como inversionistas, de hecho, muchos de ellos conforman la Asociación de Empresarios Mexicanos, una de las más importantes en toda la ciudad: “Esas personas, vienen legalmente, ya sea con visa de inversionista, estudiante, transferencia entre empresas”. Hoy, alrededor de 29 900 personas inmigrantes forman parte del sector empresarial.⁶²

Por otro lado, según Tino Gallegos los nuevos grupos de inmigrantes no están llegando a dónde vivían tradicionalmente, las personas alrededor de *Sonterrey* tienen un perfil más alto porque el lugar es muy costoso. Esta situación ha diferenciado el perfil demográfico de los mexicanos, quienes regularmente se insertan a empleos mejor remunerados, no obstante, también hay una importante proporción de mexicanos con niveles de ingresos personales más bajos que se encuentran más al centro y sur de la ciudad.⁶³

“Se tiene la creencia de que las personas inmigrantes viven en las zonas donde tradicionalmente habían vivido los mexicanos y que regularmente son las zonas más pobres, en el oeste y el sur, pero resulta que en los últimos diez años las personas en la ciudad han tenido más crecimiento, incluso, eso data desde los años cincuenta, pues en aquella época había una mayor segregación, porque por ley estaba prohibido que los mexicanos vivieran en otras partes, pero hoy, se encuentran en toda la ciudad”.

Según un estudio realizado por Harriet Romo, directora del Centro de México en la Universidad de San Antonio, durante siglos las familias mexicanas de todos los niveles socioeconómicos han hecho de la ciudad su hogar, pero hay una alta concentración de familias mexicanas opulentas y altamente educadas en áreas como *Sonterrey*, en el lado norte de la ciudad.⁶⁴ Ese crecimiento poblacional que persiste hasta ahora ha dado lugar

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ San Antonio Express News, “Study finds Mexican immigrants in San Antonio are younger, more educated”, mayo 14 de 2019. Disponible en https://www.expressnews.com/news/news_columnists/elaine_ayala/article/Study-finds-Mexican-immigrants-in-San-Antonio-are-13842403.php

a reconstruir o modernizar la zona urbana para atraer a más gente a vivir ahí y, por lo tanto, hay una mayor demanda de mano de obra temporal en el área de la construcción. No obstante, ya sea en el norte, centro o sur de la ciudad sus características culturales, sociales y demográficas, así como su acelerado crecimiento han generado diversas oportunidades de empleo, situación por la que el principal motor de la migración de mexicanos es predominantemente económico.

Personas trabajadoras mexicanas en San Antonio

La fuerza laboral en San Antonio es alta, para junio de 2018 había alrededor de 1 184 166 personas ocupadas y una tasa de desempleo del 3.6%. En la ciudad, los sectores que demandan y generan más fuerza de trabajo son el comercio, el transporte, los servicios públicos, el turismo y la construcción.

Tabla 1. Empleo por sector

| Sector | Empleos en 2018 |
|--|------------------------|
| Total, no agrícola (servicios) | 1,060,600 |
| Comercio, transporte y servicios públicos | 182,500 |
| Gobierno | 174,500 |
| Servicios de educación y salud | 166,800 |
| Ocio y turismo | 139,000 |
| Servicios profesionales y comerciales | 135,900 |
| Actividades financieras | 89,100 |
| Construcción | 55,300 |
| Fabricación | 49,400 |
| Otros servicios | 38,900 |
| Información | 20,500 |
| Minería y tala | 8.700 |

Elaboración propia con datos de The San Antonio Economic Development Foundation (SAEDF). 2020. Disponible en <http://www.sanantonioedf.com/domestic/regional-workforce/>. Consultado en febrero 2020

La población inmigrante constituye el 16.6% de toda la fuerza laboral y el 16.1% de la población en edad de trabajar.⁶⁵ En otras palabras, 1 de cada 7 personas trabajadoras es inmigrante.⁶⁶ Hacia 2017 ocupaban más del 34% del total de empleados en la construcción, 27.4% en servicios generales, 22% en servicios manufactureros, 17.6% en servicios profesionales, 17% en transportes, 16.9 % en el sector salud y 14.4 % en el financiero.⁶⁷

Para las personas de origen mexicano, la alta demanda de mano de obra en estos sectores es una oportunidad para poder emplearse allá y acceder a mejores salarios. Carlos Castañeda describe, que entre las principales razones de la emigración de mexicanos a San Antonio esta la económica, por el deseo de buscar una mejor vida en EE. UU, incluyendo (sobre todo durante las últimas décadas) una vida más segura dada la inseguridad en México, por lo que “la vitalidad de la economía en San Antonio, especialmente la industria de construcción es algo importante, pero que afecta a muchos individuos, pues si no se generan proyectos, no hay trabajo ni tampoco ganancias. No obstante, la oferta de empleos es variada, pero destacan la construcción y el área de servicios como el turismo y pequeños negocios o personas que hacen jardinería y limpieza”. El empleo agrícola es casi nulo, de hecho, entre junio de 2017 y junio de 2018, el no agrícola o de servicios aumentó 1. 5%.⁶⁸

“En San Antonio, hay pocos trabajadores agrícolas. Ellos se encuentran principalmente en las ciudades donde las empresas o granjas tienen sus cultivos (Pearsall - Cacahuete, Fredericksburg - Durazno y otros frutos),” señala Cecilia Gracia.

También menciona que en el consulado se reciben más personas que hacen trabajos de limpieza, jardinería y restaurantería; las mujeres se ocupan más en servicios de limpieza de casas, negocios y restaurantes; mientras que los hombres de todas las edades, en la construcción. La edad promedio de las y los trabajadores mexicanos varía, pero va desde los 18 hasta los 60 años. Por su parte, Carlos Castañeda señala que la edad depende

⁶⁵ New American Economy, “New Americans in San Antonio”, 2017.

⁶⁶ *Op. Cit.*

⁶⁷ *Idem*

⁶⁸ The San Antonio Economic Development Foundation (SAEDF). 2020. Disponible en <http://www.sanantonioedf.com/domestic/regional-workforce/>. Consultado en febrero 2020

mucho de la actividad que desempeñen, pero los que están en trabajos de construcción, mano de obra, pintar, instalación de casas, etcétera, suelen ser hombres de entre 20 y 40 años.

Sobre su perfil socioeconómico, son personas con niveles educativos más altos que las personas migrantes que se instalan en otros estados de EE.UU. Según estudios realizados por Instituto de Política Migratoria no partidista y la Universidad Metodista del Sur, la nueva evidencia muestra que en San Antonio las personas inmigrantes de origen mexicano son cada vez más jóvenes y dos tercios de ellos ya dominan el inglés.

Ariel Ruiz Soto, analista asociado de políticas del instituto y uno de los autores del estudio, apuntó en entrevista para el *Migration Policy Institute* que "si bien la percepción de la inmigración desde México y el debate público se han centrado en los inmigrantes poco calificados, casi 1 de cada 5 mexicanos que llegaron a Texas entre 2013 y 2017, y 1 de cada 6 en los Estados Unidos en general, tenían un título universitario, en comparación con uno de cada 20 durante el período 1996-2000".⁶⁹ En 2017, por ejemplo, más del 60% de la población inmigrante de 25 años o más que fueron admitidos en EE.UU. tenían al menos una licenciatura.⁷⁰ El mismo estudio reveló que las personas altamente calificadas constituían una mayor proporción de mexicanos en San Antonio, McAllen y El Paso. Sin embargo, a pesar de sus niveles de educación, las principales industrias de empleo para los mexicanos fueron una combinación de trabajo no calificado o bien, en actividades que no requieren del grado de estudios.⁷¹

Otro aspecto que Tino Gallegos señala es que siempre han existido fuertes vínculos en todos los aspectos entre San Antonio y México, situación que ha favorecido sobre todo en el ámbito comercial, ejemplo de ello es que diferentes compañías escogieran a la ciudad como sede de sus operaciones por la cercanía con México. De hecho, en 1981 fue elegido Henry Cisneros primer alcalde de origen latino, quien reforzó las asociaciones de empresarios, promovió el turismo e impulsó distintos negocios. Asimismo, con datos de

⁶⁹ Ruiz Soto G. Ariel y Selee Andrew, "A Profile of Highly Skilled Mexican Immigrants in Texas and the United States", Migration Policy Institute, 2019. Disponible en <https://www.migrationpolicy.org/research/highly-skilled-mexican-immigrants-texas-united-states>

⁷⁰ New American Economy, "What talents and skills do the most recent immigrants bring? July 2018. Disponible en <https://data.newamericaneconomy.org/en/skills-brief/>

⁷¹ *Óp. Cit.*

Governing se determina que con la firma en 1992 del entonces Tratado de Libre Comercio América del Norte (TLCAN) ahora T-MEC, se fue creando una importante ruta comercial con México que estimuló el crecimiento en San Antonio y varias instituciones mexicanas como Cemex, Concrete y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) comenzaron a establecerse ahí. Además, según la Cámara de Comercio Hispana local, San Antonio exporta más bienes y servicios a México que 42 estados de EE. UU. juntos.

El fuerte vínculo comercial ha alentado el crecimiento de los mexicanos que viven y trabajan en San Antonio.⁷² Casos de mexicanos exitosos hay muchos, el más reciente es de Ana Sandoval, concejal de la ciudad quien llegó a San Antonio cuando tenía un año de edad, obtuvo un título en ingeniería civil y otro en salud pública y ahora se desempeña desde el servicio público abogando por la población migrante.⁷³ También, resalta el caso de Patricia Stout, quien llegó muy joven a vivir a San Antonio y ahora lidera varias empresas y organizaciones que defienden a la población de origen mexicano y cuenta con una fuerte influencia en el gobierno.⁷⁴ El poder económico y social de las y los trabajadores mexicanos es tan grande, que la población inmigrante contribuyó hasta el año 2016 con 497 millones de dólares en impuestos estatales y locales. Así como con 360.7 millones de dólares en ingresos comerciales para la ciudad que fueron generados por los empresarios mexicanos en 2017.⁷⁵

En contraste, la ciudad figura como una de las más pobres de EE.UU. y con mayores índices de desigualdad, según datos de la United States Census Bureau, hasta el año 2018 en San Antonio vivían 1 507 408 personas en situación de pobreza. Al respecto, Tino Gallegos menciona que es común que se diga que la gente que vive en la ciudad no está capacitada y que otros inversionistas no quieren llegar a un lugar donde hay tanta desigualdad y pobreza. Por ello, desde la municipalidad o alcaldía, es importante encontrar una forma de promover el desarrollo económico que debe ser “de una forma

⁷² *Governing*, the future of the states and localities, “San Antonio’s Key to Economic Success: Immigrants” September 2016. Disponible en <https://www.governing.com/columns/urban-notebook/gov-san-antonio-immigrants.html>

⁷³ *New American Economy*, “After Earning Degrees in Civil Engineering and Public Health, San Antonio Councilwoman Advocates for Opportunities for All”, May 2019.

⁷⁴ *New American Economy*, “Mexican Immigrant Builds Her Way from Small Business to Presidential Appointments”, March 2019.

⁷⁵ *Ibid.*

que nos permita superar una historia de desigualdad social, discriminación racial y una estrategia de promover la ventaja económica de bajos sueldos”, concluye.

La situación de pobreza es evidencia de que también hay muchos mexicanos y mexicanas empleados en trabajos con salarios muy bajos, viviendo en las zonas más pobres a pesar de que sus niveles de educación sean altos. De ahí que la oferta laboral predominante sea la construcción y los servicios y, por lo tanto, que haya una alta demanda de trabajadores de temporada, aunque la migración permanente es predominante.

De acuerdo con Cecilia Gracia, las visas para trabajadores temporales han adquirido gran importancia para la oferta laboral local, permitiendo a los mexicanos encontrar mejores oportunidades de trabajo y cubrir una necesidad eventual o estacional para las personas empleadoras. Tino Gallegos también señala que a pesar de que hay mucha migración de mexicanos permanente, hay trabajadores H-2B porque Texas es uno de los estados que más contrata a personas trabajadoras temporales. “En San Antonio trabajan en turismo y jardinería que son de temporada y que califican para H-2B”.

Personas trabajadoras temporales H-2B

Los programas de migración temporal tienen como objetivo principal satisfacer la demanda de mano de obra que escasea durante determinados períodos. En San Antonio el más común es el programa de visa para trabajadores temporales H-2B que permite a los empleadores contratar a trabajadores extranjeros para cubrir puestos estacionales de baja calificación, no agrícolas.

La gran mayoría son otorgadas a trabajadores mexicanos a pesar de que son elegibles ciudadanos de 80 países distintos. Los 5 estados principales en los que se emplean son: Texas, Florida, Colorado, Luisiana y Pensilvania que representan el 26% de todos los trabajadores. Las ciudades donde hay más trabajadores H-2B se encuentran en Texas y son: Austin, Houston, Dallas y San Antonio. Hasta el 2018 en Texas habían más de 20 443 trabajadores certificados, es decir 63.7% de los cuales 1 292 se encontraban en San Antonio.⁷⁶ Con datos de la Embajada de los Estados Unidos en México se sabe que la edad promedio de las personas trabajadoras H-2B es de entre 20 y 60 años.

⁷⁶ Center for Immigration Studies, 2018. Disponible en <https://cis.org/>

La visa H-2B es un instrumento de política pública establecido por el gobierno de EE.UU. que muestra un contraste en su implementación con la administración de Barack Obama y la actual (aproximadamente desde el 2015 hasta 2019). Pues a pesar de que Trump ganó la presidencia, en parte gracias a su política antiinmigrante, ha tenido un particular apoyo por el programa de visa H-2B.⁷⁷ En el año fiscal 2018, el Departamento de Trabajo certificó 147.592 puestos para trabajadores H-2B. Otro dato importante, es que en el mismo año un grupo de senadores republicanos expresó su interés en duplicar el límite anual de H-2B de 66,000 a 133,000. El crecimiento anual de las certificaciones promedió fue de 12.4 % de 2013 a 2018. No obstante, ante la reciente pandemia por la enfermedad del COVID-19 esta situación ha cambiado y, de hecho, muchos trabajadores H-2B han quedado desempleados o a la espera de la liberación de los permisos.⁷⁸

Para las y los trabajadores mexicanos en San Antonio, estas visas son una oportunidad, en ocasiones la única, para mejorar sus condiciones socioeconómicas trabajando de manera regular en Estados Unidos. Además, no sólo suponen (o mejor dicho no deberían de suponer) un pase de entrada permitido, sino un mejor acceso a servicios básicos y mejores condiciones de trabajo, que se expresan de diversas maneras, desde contar con un contrato de trabajo hasta poder acceder a servicios de salud, educación y vivienda. En el mejor de los casos, deben de asegurar su protección sin importar su condición territorial, es decir, que las personas sean verdaderas portadoras de sus derechos. Sin embargo, a pesar de ello, muchos de las y los trabajadores H-2B y trabajadores migrantes en general, se enfrentan a diversos desafíos:

La reducción de visas, los accidentes de trabajo, los programas de seguridad social, las altas cifras y posibles abusos de los patrones por haber financiado el pago del trámite de la visa. Lograr que se reconozca que en su mayoría las tareas realizadas bajo el esquema de “trabajo temporal” son labores que se realizan todo el año”, puntualiza Cecilia García.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ El financiero, “El COVID-19 o la deportación”, 01,08 de 2020. Disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/mundo/contagiarse-y-morir-de-covid-19-o-ser-deportados-el-dilema-que-enfrentan-los-migrantes-que-alimentan-a-eu>

La migración laboral favorece tanto a las personas, en su carácter de trabajadores o empleadores, como a los Estados promoviendo el desarrollo económico. Tino Gallegos recalca sobre ese punto que, “muchacha gente se enfoca sólo a las aportaciones económicas o el impacto que pueda tener el pago de impuestos de las personas migrantes, pero para mí y seguramente para otras personas que estudian el impacto de la migración, va más allá de lo económico, somos un país de migrantes y no significa que esa sea la única razón por la que tenemos gente viviendo acá sino que significa que los migrantes han hecho la cultura norteamericana porque es la mezcla de muchas culturas que han llegado de todos los países del mundo y van construyendo una nueva sociedad, así podemos tener una sociedad vibrante y una cultura distinta”, concluye.

En ese sentido, las visas para trabajadores temporales permiten bajo un esquema jurídico ese desarrollo y favorecen a todos los actores involucrados en la migración internacional. No obstante, desde su diseño se encuentran grandes problemas, el mayor de ellos, es quizás que fueron diseñadas para las empresas y no para las personas trabajadoras, situación por la que no cuentan con un enfoque de derechos que los proteja. Además, en su implementación intervienen una diversidad de actores que dificultan su proceso y, por lo tanto, su eficaz desempeño.

En la siguiente sección, se presenta un análisis del diseño y la implementación del programa de visa H-2B como instrumento de política pública que, por un lado, regula la entrada de personas trabajadoras temporales y, por otro, asegura (o debería asegurar) sus condiciones laborales. Con algunos relatos de los actores clave entrevistados, se identifican hallazgos importantes que impactan en los resultados que ha tenido el programa hasta ahora.

CAPÍTULO 3. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE VISA H-2B

Una vez descrita la situación de las y los trabajadores migrantes temporales en San Antonio, en esta sección se lleva a cabo un análisis sobre el diseño y la implementación de la visa H-2B, empezando por describir sus antecedentes y algunos acontecimientos que dieron lugar a su conformación. Posteriormente, se presentan los resultados del diseño del programa y su implementación identificando al conjunto de actores públicos y privados que participan de manera formal e informal en él y cómo repercute en que las personas tengan acceso a la protección social (compensación obrera, seguro de desempleo, *medicade* y seguridad y salud en el trabajo).

Antecedentes

El programa de visa H-2B para trabajadores temporales ha sido una respuesta favorable e inmediata para satisfacer la mano de obra que las empresas estadounidenses requieren. No obstante, no contempla las necesidades de las y los trabajadores, ni asegura el cumplimiento y la garantía de sus derechos, en particular, el de la seguridad social debido a su diseño y al contexto en el que se creó.

Los programas para trabajadores temporales tienen como principal antecedente al Programa Bracero firmado al finalizar la Segunda Guerra Mundial en 1942 y consolidado con el objetivo de satisfacer la mano de obra que había escaseado como consecuencia de la guerra. No obstante, antes de cualquier programa existían mecanismos de contratación informal de mano obra extranjera como el *enganche*, que, de acuerdo con Jorge Durand era un sistema de explotación extremo que dejaba en manos de particulares la contratación, el traslado, el salario y las cargas de trabajo de las personas y que se tradujo en una vida miserable para quienes cruzaban la frontera de EE.UU. para trabajar.⁷⁹

El primer acuerdo formal y bilateral entre México y Estados Unidos se dio en 1909 cuando Porfirio Díaz y William H. Taff firmaron un convenio para la exportación de 1 000 trabajadores mexicanos a los campos de betabel estadounidenses.⁸⁰ Un año después, con el desarrollo de la revolución mexicana no pudo formalizarse, situación que llevó a que las personas de origen mexicano emigraran de nuevo por la vía irregular a través del

⁷⁹ Jorge Durand, *Braceros. Las miradas mexicana y estadounidense. Antología (1945-1964)*, Senado de la República LX Legislatura, Universidad de Zacatecas, 2007. P. 11.

⁸⁰ *Ibid.*

enganche. Más tarde, en 1917 durante el desarrollo de la Primera Guerra Mundial y ante la pérdida de población económicamente activa o en edad de trabajar en EE.UU., se promulgó la ley migratoria Burnett para la exportación de personas trabajadoras migrantes. La ley excluyó a los mexicanos, pues sólo permitió la entrada a quienes supieran leer y escribir, pero a los tres meses de su entrada en vigor y ante la persistencia del *enganche* se declaró una excepción para trabajadores temporales agrícolas mexicanos —cifras indican que durante el período de la ley Burnett fueron contratados alrededor de 72 000 trabajadores mexicanos—⁸¹. Ese fue el primer precedente que sentó las bases sobre que los programas para trabajos temporales estaban dirigidos a personas con menores aptitudes o poco calificadas.

Años más tarde, durante la Segunda Guerra Mundial la situación de EE.UU. fue similar, pero en esta ocasión la contratación de trabajadores se formalizó mediante el Programa Bracero que operó por 22 años⁸² movilizándolo aproximadamente a 5 millones de personas.⁸³ El Bracero es considerado el primer antecedente porque representó un verdadero cambio radical en el modelo de contratación de trabajadores migrantes mediante acuerdos formales que, aunque no se cumplieron, estipulaban, por un lado, mejores condiciones de trabajo y por otro, un programa que operaba de manera binacional.

Sobre las condiciones de trabajo, los contratos enmarcados en el programa contemplaban seguridad social, vivienda, transporte, un salario mínimo establecido y medidas específicas de protección laboral, que iban desde el descuento del 10% de su pago para un plan de pensión para vejez, así como otras retenciones destinadas a la vivienda, el alimento y la herramienta para realizar sus actividades laborales. Sin embargo, dichas medidas nunca supusieron mejores condiciones y tampoco tuvieron acceso a servicios de salud o la obtención de una pensión.⁸⁴ Además, otro de los graves problemas y que persisten en el programa H-2 fue que no podían acudir con otro empleador, aunque no fueran requeridos por largos períodos y, por consiguiente, se quedaban sin recibir un ingreso. Sobre esa situación resalta el caso de Texas en el que predominaba una fuerte

⁸¹ *Ídem*.

⁸² Algunas de las razones por las que el programa concluyó, fueron las condiciones precarias en las que se encontraban los trabajadores y el incremento de población de mexicanos que no retornaban

⁸³ *Ídem*

⁸⁴ Jorge Durand, *Programas de Trabajadores Temporales; "Evaluación y análisis del caso mexicano"*; Consejo Nacional de Población, noviembre 2006, p. 15.

discriminación hacia las y los trabajadores temporales que obstaculizaba su acceso a servicios, de hecho, se tuvieron que hacer grandes ajustes salariales pues antes del Bracero se situaban por debajo del mínimo.⁸⁵

En cuanto a su operación, el Bracero contó con los elementos de un programa binacional y en él participaron ambos gobiernos. Tuvo un presupuesto específico y se empleó personal para realizar los trámites. Durand apunta que cuando empezó el programa se requirieron aproximadamente 2 400 personas para realizar las diligencias y se gastaron en dinero “varias decenas de millones”.⁸⁶ Además, la colaboración binacional requirió de toda una arquitectura institucional, de lado de México participaron: la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), encargada de las negociaciones; la Secretaría de Gobernación (SEGOB), que negociaba a nivel local con entidades y gobiernos; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS), a cargo de los procesos de contratación y, otras agencias como la Secretaría de Salud (SS), encargada de realizar los exámenes médicos de requisito de entradas, entre otras. Por parte de EE.UU., intervenían: el Departamento de Trabajo (DOL por sus siglas en inglés), el entonces Immigration and Naturalization Services (INS) y el Departamento de Agricultura, por mencionar los más relevantes. No obstante, hacia su cancelación, algunos argumentos fueron la excesiva burocracia que giraba alrededor del programa y las diferencias entre las dependencias de ambos gobiernos que generaron más corrupción y conflictos.

Por otro lado, en 1942 se instaló el British West Indian (BWI) Temporary Alien Labor Program dirigido a personas del caribe que fueran a trabajar al estado de Florida en la cosecha de caña. En 1952 se promulgó la Ley de Inmigración y Naturalización a la que se incorporó el BWI que se extendió a todo el territorio estadounidense mediante una visa denominada H-2 de no inmigrantes que admitió a trabajadores no agrícolas únicamente de origen caribeño. Ante la persistencia de la entrada irregular de mexicanos a EE. UU., en 1986 se constituyó la Ley de Reforma y Control de Inmigración (IRCA por sus siglas en inglés), que contempló también el ingreso de personas mexicanas a la visa H-2, dividiendo a los trabajadores agrícolas en la visa H-2A y a los no agrícolas o de servicios en la H-2B.⁸⁷

⁸⁵ *Óp. Cit.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Ancheita Pagaza Alejandra Constanza y Bonnici Gisele Lisa, *¿Quo vadis? Reclutamiento y contratación de trabajadores migrantes y su acceso a la seguridad social: dinámicas de los*

Desde entonces, ambas categorías han operado con la finalidad de resolver la escasez de mano de obra (barata) y de evitar la inmigración irregular. Con datos de la Embajada de los Estados Unidos en México, el programa de visas H-2 permite a los trabajadores ocupar vacantes temporales y mediante el H-2B los empleadores que cumplen con los requisitos reglamentarios específicos pueden solicitar trabajadores para ocupar temporalmente trabajos no agrícolas —en Texas, uno de los estados que más emplea trabajadores H-2B, las industrias más comunes son jardinería, construcción y procesamiento de mariscos —.

El H-2 es un programa unilateral que ha recibido fuertes críticas dado que en su diseño no contempla las características de un programa binacional, como si lo hacía su antecesor el programa Bracero. Para Julia Coburn directora de operaciones y coordinadora del Proyecto de Mujeres Migrantes (ProMUMI) en el Centro de los Derechos del Migrante, Inc (CDM), es difícil hablar de un programa de trabajo temporal porque no tienen un carácter binacional y son visas diseñadas de y por EE.UU. para disposición de las empresas, pero no para las personas por lo que carecen de un diseño con enfoque de derechos.

Diseño

El programa de visa H-2 es un sistema emprendido por el Congreso de EE.UU. para reclutar a trabajadores temporales mediante la expedición de una visa que pretende regular la entrada y sus condiciones de trabajo. Son elegibles personas de 80 países, pero por diversas razones, entre ellas, la cercanía geográfica y la historia laboral, México es del que reclutan a más personas cada año.⁸⁸

El programa cuenta con una infraestructura que funciona siguiendo reglas, leyes y mecanismos administrativos que fueron formalmente establecidas y vigiladas por instituciones gubernamentales.⁸⁹ No obstante, al ser unilateral, el gobierno de México no tiene participación ni siquiera para verificar las condiciones en la que son contratados sus ciudadanos en el extranjero.

sistemas de trabajo temporal migratorio en Norte y Centroamérica. Informe de investigación, Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, A.C (INEDIM), México, 2013.

⁸⁸ Mientras que la Visa H-2A para trabajadores agrícolas es comúnmente demandada en Carolina del norte, la Visa H-2B lo es en el estado de Texas, siendo San Antonio una de las ciudades con más trabajadores H-2B.

⁸⁹ Hernandez León R y Sandoval Hernandez E, *El reclutamiento de trabajadores temporales mexicanos para Estados Unidos: Infraestructura burocratizada, industria de la migración y economía del engaño en el programa de visas H-2*, CIESAS-NORESTE, 2015.

Se divide en las visas H-2A y H-2B, estas últimas definidas por el U.S Citizenship and Immigration Service (USCIS), como un programa que permite que las personas empleadoras o agentes de empleo estadounidenses que cumplen con ciertos requisitos reglamentarios puedan llevar extranjeros a EE.UU. para llenar temporalmente empleos no relacionados con la agricultura, generalmente en actividades como jardinería, limpieza, turismo y construcción.

Los requisitos para solicitar trabajadores H-2B son demostrar que no hay suficientes trabajadores estadounidenses que estén capacitados, dispuestos, disponibles y calificados para realizar el trabajo temporal; probar que contratar trabajadores H-2B no afectará los salarios y las condiciones de trabajo de las y los trabajadores nacionales empleados en tareas similares y, que la necesidad de solicitar trabajadores sea únicamente temporal. Sobre el último punto, de acuerdo con el reglamento del programa una actividad es considerada temporal cuando ocurre una sola vez y para ello la o el empleador debe demostrar que:

- No ha empleado a trabajadores para realizar la actividad o trabajo requerido anteriormente y que no necesitará trabajadores para realizar la misma actividad en el futuro.
- Que por alguna razón existe una necesidad de un trabajador temporal, aunque se trate de una situación de empleo permanente.
- Que la actividad esté relacionada tradicionalmente a la temporada del año por un evento o patrón de eventos, por ejemplo, el turismo o la pesca.
- Que la actividad temporal sea de naturaleza recurrente.

Por su parte, según el UCSIS un empleo no es temporal cuando: la actividad para realizar es impredecible, se encuentra sujeta a cambios y cuando al concluir se considera como vacaciones el período para ser recontratados. Asimismo, otra de las excepciones importantes del UCSIS es que la o el empleador puede demostrar que, aunque la actividad no sea temporal, necesita de la persona porque existe una carga excesiva en las actividades, y, por lo tanto, el requisito de más mano de obra. En ese sentido, deberán demostrar que:

- Emplea de forma regular y permanente a las personas para realizar las actividades, pero necesita complementar temporalmente a su equipo de trabajo permanente por un corto plazo.
- Las y los trabajadores temporales no formarán parte de la operación regular.

La cantidad máxima anual de trabajadores es establecida en el reglamento por el Congreso estadounidense con base en la ley de inmigración y nacionalidad (INA por sus siglas en inglés) promulgada en 1952. La máxima permitida actualmente es de 66 000 por año, de los cuales, 33 000 comienzan durante la primera mitad del año fiscal (1 de octubre a 31 de marzo) y el resto comienzan durante la segunda mitad del año fiscal (1 de abril al 30 de septiembre). En caso de que en el primer período no se cubran las 33 000 visas, se pueden sumar al segundo de tal manera que por año sean en total las 66 000, pero no más y tampoco pueden ser transferidas a otro año fiscal a menos que lo llegase a aprobar el Congreso.


El plazo para permanecer como trabajador temporal depende de la clasificación de la actividad a realizar, pero es a partir de tres meses y puede ser extendida hasta por un año. El período máximo de estadía para la clasificación H-2B es de tres años. No obstante, la persona puede salir del país por tres meses y volver a solicitar la readmisión o renovación. Una regla importante sobre la estadía es que a una persona que haya obtenido una visa con clasificación H o L anteriormente, por ejemplo, a una persona que haya trabajado con la visa H-2A para trabajadores agrícolas y después solicitará la visa H-2B, se le cuenta y se le suma el tiempo en el que estuvo trabajando con la H-2A. En otras palabras, el tiempo previo utilizado en una clasificación H o L cuenta en el período total de la H-2B. Además, si la persona sale del país por cierto tiempo se interrumpe la estadía autorizada por tres años y se vuelve a tomar como un período nuevo. Asimismo, las personas que hayan obtenido la H-2B pueden solicitar una adhesión para sus familiares, cónyuge e hijos menores de 21 años, que les permite una estadía en EE. UU., pero les prohíbe trabajar. La clasificación para los familiares de personas con visa H-2B es la H-34.

Los países elegibles a la clasificación H-2B actualmente son 80 y cada año son actualizados por el secretario o secretaria del Departamento de Seguridad Nacional (DHS por sus siglas en inglés) y por el secretario o secretaria del Departamento de Estado (DOS por sus siglas en inglés). Para agregar países a la lista, se deberá enviar una

petición al DOS. Asimismo, empresas que deseen contratar personas de países que no estén en ella, podrán hacer la petición. Los factores que se toman en cuenta para agregarlos son: la cooperación entre ambos, la cantidad de peticiones y otros que son denominados de “interés para los Estados Unidos”.⁹⁰ También puede darse el caso de admitir a una persona que sea ciudadana de algún país que no se encuentre en la lista, sólo si el secretario o secretaria del DHS la aprueba, el criterio para admitirlos es que se encuentre en los intereses de EE.UU. que dicha persona sea beneficiaria de la petición.

En general, al momento de que las personas empleadoras solicitan las Certificaciones para Empleo Temporal, no es necesario que indiquen el nombre de las y los solicitantes, sino el número de personas que requieren, la actividad a realizar, los términos y condiciones, por lo tanto, la certificación se le otorga al empleador, no al trabajador.⁹¹

Imagen 1. Certificado para trabajadores temporales. Formato ETA- 9142B

| | | | | |
|---|--|---|-------------------------------|--|
| OMB Approval: 1205-0509 Expiration Date: 05/31/2022 | | H-2B Application for Temporary Employment Certification Form ETA-9142B U.S. Department of Labor | |  |
| <p>IMPORTANT: Employers and authorized preparers must read the general instructions carefully before completing the Form ETA-9142B. A copy of the instructions can be found at http://www.foreignlaborcert.doleta.gov/. If you are not submitting this electronically, please complete ALL required fields/items containing an asterisk (*) and any fields/items where a response is conditional as indicated by the section (§) symbol.</p> | | | | |
| A. Nature of H-2B Application | | | | |
| 1. Is the employer seeking to employ any H-2B workers under this application who will be <u>exempt</u> from the statutory numerical limit, or “cap,” on the total number of foreign nationals who may be issued an H-2B visa or otherwise granted H-2B status? * | | | | <input type="checkbox"/> Yes <input type="checkbox"/> No |
| B. Temporary Need Information | | | | |
| 1. Job Title * | | | | |
| 2. SOC Code * | | 3. SOC Occupation Title * | | |
| 4. Number of Workers * | | 5. Begin Date * (mm/dd/yyyy) | 6. End Date * (mm/dd/yyyy) | |
| 7. Nature of Temporary Need (Choose only one) * | | | | |
| <input type="checkbox"/> Seasonal <input type="checkbox"/> Peakload <input type="checkbox"/> One-Time Occurrence <input type="checkbox"/> Intermittent | | | | |
| 8. Statement of Temporary Need * (Must be disclosed on this form. One separate attachment will be accepted to fully complete the response.) | | | | |

Fuente: Captura de pantalla de https://www.foreignlaborcert.doleta.gov/pdf/ETA_Form_9142B.pdf

⁹⁰Sitio web oficial del Departamento de Seguridad Nacional. Disponible en <https://www.uscis.gov/es/h-2b>

⁹¹ Ver Formato de Certificación Temporal, Form ETA-9142B. Disponible en https://www.foreignlaborcert.doleta.gov/pdf/ETA_Form_9142B.pdf

Sobre el reclutamiento, no hay un proceso formal ni un reglamento establecido. Las personas que adquieren la visa H-2B, normalmente son reclutados por agentes o empresas de contratación instaladas en el país de origen. Lo único que se estipula es la prohibición por el cobro de honorarios por parte del reclutador, así como el cobro por gastos del trámite y del transporte para cruzar la frontera, que deben ser cubiertos por la o el empleador.⁹² No obstante, no hay denuncias al respecto, porque el consulado está autorizado a negar la visa cuando el solicitante admita que tuvo que pagar por esos gastos, es decir, no es que no se cometan abusos sino que no se denuncian por miedo a la cancelación del permiso.⁹³

Según datos proporcionados por la Embajada de EE.UU. en México, los trabajadores H-2B tienen los mismos derechos que cualquier otro trabajador en los Estados Unidos. Cuando una persona obtiene una visa H-2B recibirá un folleto con información sobre otros derechos conforme a su condición de no inmigrante y un número gratuito para llamar en caso de que no sean respetados (1-888-373-7888). En el folleto se mencionan los siguientes:

Cuadro 1. Derechos con la visa H-2B

| | |
|--------------------|--|
| Declaración | <ul style="list-style-type: none"> • Recibir información escrita y precisa sobre los salarios, las horas, las condiciones de trabajo y los beneficios de empleo que se ofrecen. • Recibir esta información antes de conseguir un visado (en el caso de trabajadores H-2B fuera de EEUU) y no más tarde del primer día de trabajo (para otros trabajadores). • Recibir esta información en un idioma que el trabajador entienda. |
| Salario | <ul style="list-style-type: none"> • Que se le pague por lo menos cada dos semanas por todas las horas trabajadas. • Que se le informe por escrito de todas las deducciones (no exigidas de otro modo por ley) que se harán del cheque de pago del trabajador. • Recibir una declaración de ingresos (talón de pago) detallada y escrita por cada período de pago. • Que se le garantice empleo o pago de por lo menos tres cuartos (75%) de las horas prometidas en la orden o contrato de trabajo. |

⁹² Hasta el año 2012 los empleadores no estaban obligados a pagar otros gastos como la vivienda, de hecho, en muchos casos incluso, ellos mismos son quienes se las arrendaban.

⁹³ *Óp. Cit.*

| | |
|--------------------------------------|--|
| Transporte y gastos de visado | <ul style="list-style-type: none"> • Que se le proporcione o reembolse por los costos de transporte y alimentación (incluso alojamiento y comidas) del hogar del empleado al lugar de empleo. • A todo trabajador H-2B se le tiene que proporcionar o reembolsar por todo honorario de visado, cruce de fronteras y honorarios relacionados a visados durante la primera semana laboral de empleo. • Al terminar la orden de trabajo o contrato por despido temprano por cualquier razón, se le tiene que proporcionar o pagar transporte de regreso y alimentación. • Todo transporte proporcionado por el empleador ha de cumplir con todas las normas de seguridad aplicables. |
| Disposiciones generales | <ul style="list-style-type: none"> • Que se le provea, sin ningún costo, todas las herramientas, suministros y equipo exigidos para desempeñar cargos asignados. • Estar libre de discriminación o despido por presentar una demanda, por atestiguar o por ejercer de cualquier modo sus derechos o por ayudar a otros a hacer lo mismo. • Ningún empleador ni sus agentes pueden exigir o recibir pago de ningún trabajador por ningún costo relacionado al proceso de obtener la certificación H-2B (tal como honorarios de solicitud y reclutamiento). • Ningún empleador debió haber buscado trabajadores H-2B durante una huelga o cierre forzoso en cualquiera de los sitios de trabajo del empleador dentro del área geográfica especificada en la orden de trabajo. • Ningún empleador puede poner a trabajadores H-2B fuera del/de las áreas(s) geográfica(s) u ocupación especificadas en la orden de trabajo. • Todo empleador tiene que exhibir el cartel dónde se especifican sus derechos para que los empleados lo puedan ver fácilmente. • Ningún empleador puede desemplear o desplazar a trabajadores de EEUU dentro de 120 días antes de que comience la orden de trabajo y hasta el final de la orden de trabajo. • Todo empleador tiene que cumplir con todas las otras leyes aplicables federales, estatales y locales (incluso con la prohibición contra la retención de pasaportes de los trabajadores o cualquier otro documento de inmigración)⁹⁴ |

⁹⁴ Departamento de Trabajo, “Derechos del empleado bajo el programa H-2B”. Disponible en <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/WHD/legacy/files/H2B-span.pdf>

Asimismo, con base en el folleto⁹⁵ informativo realizado por el Departamento de Estado, (que se debe distribuir a la persona al momento de recibir su visa en la embajada o consulado⁹⁶) las personas con clasificación H-2 tienen también los siguientes derechos:

- Nunca deberán pagar honorarios a un reclutador laboral.
- Deberán recibir una orden o contrato de trabajo por escrito en el idioma oficial del país de origen o el que la persona entienda. El cual debe contar con la información detallada sobre el salario, el período por el que fue contratado, las horas que trabajará por día y horario, las prestaciones y beneficios: transporte, vivienda, comidas o instalaciones de cocina y, los descuentos que se realizarán de su pago.
- El empleador ofrecerá un trabajo por un número total de horas equivalentes a por lo menos, tres cuartos de los días laborables por cada plazo de 12 semanas.
- Derecho a un pago justo.
- El empleador pagará el transporte y los viáticos para llegar a EE.UU. En caso de que la persona pague de su bolsillo el empleador deberá reembolsar esa cantidad a más tardar a la mitad del cumplimiento del contrato.
- El empleador deberá pagar los gastos de transporte de regreso al país de origen.
- En caso de que el empleador despida sin motivo a la persona antes de finalizar su plazo autorizado de empleo, deberá cubrir sus gastos de estadía.
- En caso de que, durante la primera semana de trabajo el salario de la persona sea menor al salario mínimo en EE.UU. porque cubrió los gastos por traslado y trámite de la visa, el empleador también podría estar obligado a reembolsarlos.⁹⁷

Como se observa, el diseño del programa de visa H-2B está dirigido a las personas empleadoras o las empresas, a las condiciones para las solicitudes y los requisitos para

⁹⁵ El folleto fue preparado con base a la sección 202 de la Ley William Wilberforce de Reautorización de la Protección de las Víctimas de la Trata de Personas 110-475.

⁹⁶ En el folleto se especifica lo siguiente: "Usted debería recibir este folleto durante la entrevista para obtener una visa de no inmigrante B-1, A-3, G-5 o NATO-7 como empleado doméstico o una visa H o J. Un funcionario consular debe comprobar que usted ha recibido, leído y entendido este folleto antes de otorgarle la visa. Si no lo ha recibido, el funcionario consular debería proporcionarle el folleto y conversar con usted sobre el mismo, además de responder cualquier pregunta que usted tenga al respecto".

⁹⁷ Department of State, United States of America, "Conozca sus derechos. Folleto informativo que describe sus derechos como trabajador en los Estados Unidos". Disponible en <https://travel.state.gov/content/dam/visas/LegalRightsandProtections/Wilberforce/Wilberforce-SPA-DS-1242017.pdf>

determinar un empleo temporal o no, pero no obedece a un diseño pensado para beneficio de las y los trabajadores. Los requisitos para empleadores y empleadoras sobre trabajo temporal tienen el objetivo principal de “cuidar” y asegurar las oportunidades de trabajo para los ciudadanos estadounidenses con la finalidad de que el programa tenga una mayor aceptabilidad. Sin embargo, en ocasiones el estatus de trabajador temporal es un impedimento para el cumplimiento de algunos de sus derechos laborales.

Al respecto, Francesco Carella, expresa que el problema de las visas para trabajadores temporales es justamente el del estatus de trabajador temporal, porque permite justificar el emplear regularmente a una persona en el país, sin tener que reconocerle todos los derechos que tiene un nacional o un trabajador migrante residente de manera permanente.

Por ejemplo, con una visa de trabajo temporal un país puede justificar que no se le reconozca al trabajador el acceso a todas las formas de seguridad social. Siempre hay que dar acceso a seguridad social básica, por ejemplo, accidentes laborales es obligatorio, y también atención por lo menos de primera línea, pero otras cosas como pensiones o atención en salud para patologías más complejas, muchos países se las saltan, las evitan con esas visas de trabajo temporal y otra cuestión es que tampoco dan acceso a visas de trabajador permanente o la nacionalización o naturalización si las personas están en el país como migrantes temporales. La OIT no dice que esas visas no puedan existir, entendemos que para unas ocupaciones o para algunos empleos esas visas están bien y puede ser la manera más eficaz y adecuada de regular esa migración para trabajos específicos, sin embargo, lo que es problemático para la OIT es cuando se utilizan visas temporales para llenar vacantes que no son temporales y que requieren trabajo anual, todo el año, que no sea estacional.

Las y los empleadores tienen un poder de decisión supremo en las condiciones de las personas contratadas bajo este esquema, pues no permiten que puedan trabajar para otro así que prácticamente se apoderan de la persona. Julia Coburn destaca que hay informes donde se les asemeja con una forma de esclavitud moderna por el poder que tienen que es casi el equivalente al poder de deportación. “La empresa tiene mucho poder, no solamente sobre la situación económica de la persona sino sobre su futuro, en las mujeres sobre su ciclo reproductivo cuando las empresas deciden no contratarlas si están embarazadas, etcétera”.

También hay obstáculos que impiden la garantía y el cumplimiento de derechos, Julia Coburn describe que, en el Centro de Derechos del Migrante, AC. (CDM) han visto muchos abusos con la visa H-2B y se han presentado problemas por la falta de protección y de homologar condiciones para las personas, por ejemplo, no se observaban protecciones sobre el derecho por reembolso de gastos de viaje, hasta después de varias estrategias legales. Un pasaje anecdótico fue en 2008 cuando a través de CDM se demandó a una empresa muy grande utilizando como justificación el artículo 28 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹⁸ que prohíbe que empresas extranjeras cobren dinero a personas para ir a trabajar, así que por medio de ese argumento en cortes estadounidenses se logró ganar un caso sobre los gastos que hacen los trabajadores para trasladarse. El caso dejó un precedente importante sobre que las empresas no deben cobrar ese dinero a los trabajadores H-2B.

Otro caso importante fue una demanda en coalición con otras organizaciones al DOL, por unas reglas que estipulaban que los cálculos de salarios estaban mal y que no cuentan con condiciones como la garantía de proteger un contrato. Las personas deben de ver el contrato el cual debe estar en su idioma, sin embargo, todavía no es requisito que lo vean antes:

“Hay casos en los que las personas ya invirtieron en un viaje y los contratos están en inglés, entonces es como ¡a ver aquí esta tu contrato y me lo firmas! La persona ni sabe lo que firmó porque no sabe qué dice.

“Antes de 2015 había casos de empresas que contrataban una o hasta 100 personas H-2B para ponerlas a descansar toda la temporada, no tenían la obligación de respetar el contrato o la horas prometidas, los trabajadores llegaban endeudados, además tienen que pagar a su empleador la renta de la casa, pues ellos se las dan y no están trabajando y pones a la persona en una pésima situación, gente que no puede comprar comida, mucho

⁹⁸ Artículo 28-- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria. En consecuencia, **la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto obtener el alza de los precios;** todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre si **y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.....** Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/28.pdf>

menos enviar remesas o reembolsar dinero que pidió en préstamos para trasladarse, etcétera. Eso genera condiciones de explotación enormes y a raíz de una serie de demandas sobre las reglas, se logró esa protección, entre otras, para personas H2-B que antes no existían”.

Otro obstáculo es que sean las personas empleadoras quienes proporcionen vivienda, traslado del hogar al trabajo y otros aspectos, pues es perjudicial principalmente porque deberían de ser responsables de otorgar las condiciones, pero no tener el control y el poder de decisión total. Según Julia a veces la empresa “es básicamente dueña de todos los aspectos de su vida”.

Beneficios de protección social

El programa de visa H-2B, también contemplan derechos laborales y condiciones de empleo específicas de acuerdo con la Ley Nacional de Relaciones Laborales, la Ley de Normas Justas de Trabajo, la Ley de Seguridad y Salud en el Lugar de Trabajo, la Ley de Protección al Trabajador Agrícola Migrante y Temporal, el Título VII de la Ley de Derechos Civiles, entre otros reglamentos y leyes que varían de acuerdo con cada estado de la Unión Americana.⁹⁹ Algunos de los relacionados con la protección social, de manera general, se describen a continuación.

Seguro de desempleo

En EE.UU. existe un programa federal por seguro de desempleo (UI por sus siglas en inglés) que aplica para todas las personas que trabajan de manera regular y que es pagado con base a los impuestos que las y los empleadores aportan. Sin embargo, los trabajadores temporales tienen dificultades para recibirlo porque entre los requisitos para calificar está el de demostrar estar desempleados y en la búsqueda de otro empleo y como las personas con visa H-2B no pueden trabajar para otra empresa que no sea el que los contrató, quedan fuera del UI.¹⁰⁰

Julia Coburn comenta que en CDMI se han hecho vario estudios y no se ha encontrado ningún caso en el que el trabajador o trabajadora haya obtenido exitosamente el seguro de desempleo, principalmente porque no hay una manera de saber si la visa quedó cancelada y no se puede comprobar que la persona se encuentre realmente desempleada. También hay problemas en cuanto a represalias o de discriminación que

⁹⁹ *Óp. Cit.*

¹⁰⁰ *Ídem*

sufren las personas al denunciar, “si la persona se quejó, es problemática y la empresa puede decir: no quiero contratarla”. En muchos casos, no son elegidos por discriminación, pero la empresa puede argumentar que no tuvo necesidad de contratar a esa persona y por ser temporal no tiene derecho a seguir trabajando cada temporada.

Compensación obrera

Se trata de un seguro médico que pueda cubrir a las personas en caso de tener un accidente de trabajo y debe cubrir los salarios en caso de una incapacidad temporal o total o a causa de una enfermedad ocupacional. Por ley, los seguros deben cubrir al trabajador o trabajadora de atención médica de urgencia, rehabilitación física, hospitalización, atención médica básica y traslados. El seguro debe ser pagado por la persona empleadora o la empresa, aunque muchas veces sólo pone una parte proporcional y la o el trabajador el resto. Son contratados por empresas privadas, es decir, no corresponde a una compensación por un seguro médico público otorgado por el Estado y no tiene competencia federal por lo que se aplica de acuerdo con las leyes de cada estado (en algunos es obligatorio y en otros es opcional).¹⁰¹

Tino Gallegos comenta que el seguro por accidentes de trabajo debe cubrir todos los gastos médicos derivados de un accidente y en el caso de que resulte en una incapacidad total o temporal, se establece una cantidad de beneficio dependiendo del grado, por ejemplo, una apuntación signica que esa persona ya no podrá trabajar en ciertas actividades, pero si en otras, entonces se le compensa una parte proporcional a diferencia de una discapacidad completa que corresponde a otra cantidad.

El beneficio se recibe normalmente de manera mensual y de por vida. Frecuentemente la persona empleadora o la empresa contrata una póliza de seguro médico que va siendo descontada del pago del trabajador. Aunque anteriormente fue una prestación pagada al 100% por la empresa ya no lo es. Sobre este beneficio uno de los problemas se encuentra en la calidad y la cobertura de los servicios que son contratados por las empresas, pues muchas veces no son pólizas con amplias coberturas.

“Para las personas H-2B la empresa paga el seguro más barato que menor cobertura tenga y que no da buen servicio, eso es cumplimiento, pero no es eficaz y no sirve que la

¹⁰¹ *Ídem*

persona tenga acceso a los sistemas de salud, no le va a servir mucho, es más para accidentes”.

Asimismo, en caso de que la persona llegará a sufrir un accidente en el lugar de trabajo y no reciba atención médica, puede presentar una queja e incluso demandar a la persona empleadora o a la empresa, aunque por diferentes cuestiones, como el miedo de ser despedidos, casi nunca ocurren denuncias.

Julia Coburn, indica que, aunque Texas es la excepción, en la Unión Americana existe un derecho a la salud en el lugar de trabajo que corresponde a que las empresas deben de tener un seguro para proteger a las personas por accidente de trabajos, pero concuerda con Tino Gallegos en que, aun existiendo la obligación de contar con el seguro, muchas empresas no lo tienen, entonces hay obstáculos para asegurar ese derecho, además es limitado al lugar del trabajo y a veces es difícil determinarlo dado que es la palabra del trabajador contra la de la empresa.

“No sé cuántas veces yo he visto casos dónde el trabajador se accidenta en el trabajo y la empresa no quiere hacer nada y en su documentación estricta pone: el trabajador se accidentó jugando futbol. Como un estereotipo, como si todos los trabajadores mexicanos jugaran futbol”.

Medicare

En EE.UU. el programa encargado de los beneficios de pensiones por vejez y supervivencia está a cargo del Medicare, un programa con alcance federal que cubre a las personas mayores de 65 años y a las que hayan sufrido alguna incapacidad a causa de enfermedades graves. Las prestaciones se dividen en tres grupos:

- Parte A (seguro de hospital): cubre estadías en el hospital, atención en un centro de enfermería especializada, cuidados y algunos servicios de asistencia médica a domicilio.
- Parte B (seguro médico): cubre determinados servicios médicos, cuidado de salud ambulatoria, suministros médicos y servicios de prevención.
- Parte D (cobertura de medicamentos recetados): corresponde a la cobertura de algunos medicamentos.

Todos los servicios son ofrecidos por empresas de seguro privadas y no por el Estado, pero son gestionados por la Administradora del Seguro Social (SSA por sus siglas en

inglés), responsable de determinar la elegibilidad y lo referente a los pagos de primas. Toda empresa de seguro privada debe estar debidamente aprobada por la SSA. El programa es financiado por los impuestos sobre la nómina establecidos por la Ley Federal de Contribuciones de Seguros y Ley de Contribuciones de Empleo por Cuenta Propia de 1954. El pago regularmente se descuenta directamente del salario y se transfiere a la oficina de administración tributaria (IRS por sus siglas en inglés).¹⁰²

Tino Gallegos explica que el seguro médico en EE.UU. es privado y que el sistema público de salud es únicamente para personas de muy bajos ingresos, pero pagado al 100%. El gobierno federal otorga fondos a cada estado y a través de los departamentos estatales se les proporciona directamente a las personas. Según él, este seguro médico es más que nada para niños y niñas pues a las personas adultas mayores es difícil que se les otorgue. Julia Coburn concuerda con que muy pocas personas migrantes tiene un seguro de salud general. “En EE.UU. hay sistemas semipúblicos para servicios públicos como adultos mayores de edad o personas en situación de pobreza, pero no hay seguro de salud accesible para trabajadores H-2B entonces es muy difícil, lo que si hay son clínicas públicas y se paga alrededor de 15 dólares para recibir una revisión muy general”. El difícil que el Medicare aplique para trabajadores H-2B, aunque se hace el descuento correspondiente a ese beneficio.

Para ser elegibles, deben de comprobar haber vivido más de cinco años en EE.UU. y haber trabajado o cotizado por lo menos diez años. Para las personas con visa H-2B es complicado recibir el beneficio por su estatus temporal que impide comprobar los años de cotización y de residencia. De toda forma, la persona empleadora o la empresa está obligada a registrarlos en la SSA en la que se les asigna un número de seguridad social que registra sus contribuciones.

De acuerdo con Julia Coburn, el seguro social no significa que se tenga derecho a ir a un hospital, significa una aportación para una pensión por vejez que se recibe a los 65 años cumplidos y se puede aplicar solamente si se trabajó cierto tiempo en EE.UU., de tal manera que las personas con la visa H-2B tienen un número de seguridad social y se les rebajan un porcentaje de su cheque, pero al menos que trabajen 10 años y acumulen días de trabajo suficientes, “jamás verán ese beneficio y es una de las decepciones más

¹⁰² Ver: <https://es.medicare.gov/what-medicare-covers/your-medicare-coverage-choices/whats-medicare>

grandes del seguro social, entonces dicen: porque lo pagué si no voy a recibir el beneficio”.

Otro obstáculo es que entre EE. UU. y México no hay una ley o reglamento que permita la totalización de los periodos cotizados, es decir, la suma de las contribuciones de las personas en ambos países y la entrega del beneficio de manera proporcional por parte de cada uno. Según datos del Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración A.C. (INEDIM), en 2004 se firmó un acuerdo, pero hasta la fecha no ha entrado en vigor y frecuentemente las contribuciones que hacen o que hicieron, no son retribuidas en ninguna forma a las personas, situación por la que muchos prefieren omitirla por ofrecimiento de los mismos empleadores para recibir más dinero de su salario y evitar un descuento que es percibido como una pérdida más que como un beneficio, lo que origina problemas a largo plazo.¹⁰³

De acuerdo con Julia, por ejemplo, suponiendo que una persona con visa H-2B logró acumular los 10 años de trabajo y cumplió los 65 años de edad, para recibir el beneficio tiene que acudir a un centro de beneficios o a algún consulado de EE. UU. que cuente con la unidad de servicios generales (hay uno en la embajada de México y otro en el consulado de Guadalajara), ahí se les informará su situación de acuerdo con el historial de su número de seguridad social con el que fueron registrados en la SSA y se dan casos en los que se percatan que la empresa no hizo ninguna aportación. “Un problema recurrente es que algunas ocasiones las empresas no quieren pagar ese impuesto o piensan que les están haciendo un favor al pagarles en efectivo y no declarar nada y si la personas termina trabajando los 10 años al momento de ir a recuperar sus benéficos resulta que sólo tiene registrados 4 años, por ejemplo, porque la empresa dijo: mejor dinero en tu bolsillo que en el bolsillo del gobierno y no reportó lo que debía y termina perjudicado a la persona. No digo que siempre sea el caso, pero si lo he visto también”, concluye.

Para paliar algunas de esas situaciones, con la administración del expresidente Barack Obama se creó el *Obamacare* que pretendía incluir a las personas que no calificaban al sistema público, pero como dice Tino, “hubo mucha bronca, mucha oposición” y fue difícil darle continuidad. También Julia resalta que con el *Obamacare* había acceso para

¹⁰³ *Ibid.*

trabajadores temporales o al menos, alguna obligación de contratar servicio médico, pero “mucho ha cambiado con eso”.

Seguridad e higiene en el trabajo

En EE.UU. las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo se encuentran sujetas a la gestión de la Administración de la Seguridad e Higiene en el Trabajo del Departamento del Trabajo (OSHA por sus siglas en inglés) con base a la Ley de Seguridad y Salud Ocupacional (OSH por sus siglas en inglés), de alcance federal implementada a nivel local en todos los estados. A grandes rasgos, la ley promueve que las personas trabajadoras reciban las mejores condiciones de higiene y seguridad para realizar sus actividades y para ello, la OSHA es la encargada de establecer estándares y vigilar su cumplimiento mediante la inspección de los lugares de trabajo.

Además, debe ofrecer capacitaciones a las personas para realizar de forma segura sus labores, sobre todo, en actividades de alto riesgo como los de la construcción que trabajan en alturas o que operan equipos pesados, así como para los que realizan actividades de jardinería y tienen que usar pesticidas o productos con químicos que pueden dañar su salud, entre otras. Todas las capacitaciones deben, por ley, ser impartidas en el idioma de las y los trabajadores y no únicamente en inglés.

También se les debe proporcionar una guía en la que se explique de manera detallada las situaciones de riesgo, por lo tanto, no podrán realizar una actividad sin conocer previamente los riesgos y peligros a los que estarán expuestos, así como las medidas preventivas y los protocolos de actuación en caso de una emergencia o situación de riesgo.

Tampoco podrán realizar una actividad sin el equipo de protección adecuado que debe ser otorgado por la persona empleadora o la empresa y no por las y los trabajadores, quienes muchas veces se ven en la necesidad de comprar su propia herramienta y equipo de trabajo.¹⁰⁴ Por su parte, el gobierno mexicano a través del consulado ofrece pláticas y talleres a los connacionales a cargo de OSHA con base a la colaboración establecida entre la agencia y la representación consular.

¹⁰⁴ En el caso de la construcción: casco, botas, arnés de seguridad, etcétera; en el caso de los jardineros: mascarar, herramienta y una disminución de la exposición a pesticidas y, para quienes trabajan en el área de limpieza o restaurantes y se exponen a caídas o cortaduras deberán recibir: previa capacitación y el equipo necesario.

En caso de que empleadores o empresas no otorguen las capacitaciones, las guías o el equipo, la OSHA tiene la obligación de imponerles sanciones.¹⁰⁵ No obstante, de acuerdo con Julia Coburn, OSHA ha emitido recomendaciones, pero no son obligaciones, de modo que no hay requerimientos sancionables en caso de que la empresa no los cumpla, situación que ha ocasionado, según ella, “muchísimos problemas”.

Sindicatos y organizaciones de trabajadores

Otro derecho que tienen todas las personas contratadas con permisos temporales es el de sindicalizarse. Este derecho es muy importante porque mediante la unión colectiva pueden proteger y defender mejor sus derechos. Los sindicatos les ofrecen un marco de mayor confianza que la que depositan en los empleadores. Si embargo, de acuerdo con el informe de INEDIM, los trabajadores H-2B tienen derecho a sindicalizarse y negociar convenios colectivos de trabajo a nivel federal a través de la Ley Nacional de Relaciones Laborales (NLRL), pero han tenido muchos desafíos para hacerlo.¹⁰⁶ Julia Coburn resalta que no hay tantos sindicatos en la industria de la visa H-2B y varían mucho por tipo de salarios, características de los trabajos y el fortalecimiento en general de los derechos bajo esa visa.

Francesco Carella expresa de manera general, que el hecho de que la migración en la región sea en su mayoría económica y laboral, deben estar involucrados los actores de mundo del trabajo, sobre todo, los sindicatos, porque en muchos países existe el malentendido de que el sindicato o la organización de trabajadores existe para proteger los derechos únicamente de las y los trabajadores nacionales y hasta en algunos contextos, el sindicato puede decir que el trabajador extranjero llega a quitarle el trabajo al nacional, pero “no hay nada más erróneo que eso, porque con ese discurso lo que ocurre es que se acaban generando o creando condiciones de trabajo peores para trabajadores extranjeros”.

Ese deterioro de las condiciones de trabajo afecta a largo plazo a todo el mercado laboral, tanto para trabajadores extranjeros como para trabajadores nacionales, el fenómeno se conoce como *social dumping* o *dumping social*.¹⁰⁷ De ahí la importancia de involucrar a

¹⁰⁵ *Óp. Cit.*

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 83.

¹⁰⁷ El *dumping social* es un tipo de delito económico consistente en la competencia desleal basada en la explotación y bajos salarios de los trabajadores, para conseguir rebajar los costes laborales

las organizaciones sindicales y las organizaciones de trabajadores, pues su desempeño es esencial para la protección y la defensa de los derechos de todos los trabajadores sin distinguir su nacionalidad o estatus migratorio.

A grandes rasgos, el programa de visa H-2B contempla las necesidades de empleadores o empresas, pero no las de las y los trabajadores. Su estructura problematiza la situación y aunque el diseño contempla algunos beneficios relacionados con su acceso a la seguridad social, este es casi imposible de garantizarse, paradójicamente por culpa del diseño. Por ejemplo, al no poder cambiar de empleador no existe una movilidad laboral que permita mejorar sus condiciones, tampoco hay calidad en cuanto al acceso de servicios de salud, pues es común que los empleadores contraten las pólizas más baratas y con menor cobertura, tampoco representan un camino a la residencia o a la ciudadanía y, por lo tanto, se pierden de otros derechos, como por ejemplo el del voto. En síntesis, la visa de trabajo H-2B no permite el acceso a la justicia laboral.

...esa persona se accidentó ya no puede caminar, no sirve y cancelo la visa o, esa persona me quiere poner una demanda, cancelo la visa o la reporto con migración. Las empresas tienen el poder de deportación. Aunque una empresa no es un oficial de migración puede prácticamente generar mucha presión sobre la persona y si una persona quiere quedarse para pelear un caso, no puede porque los procesos legales duran mucho tiempo. Concluye Julia.

Además de los obstáculos generados por el diseño, se suman los del proceso de implementación del programa que van desde el reclutamiento hasta el desempeño laboral.

Implementación

El programa de visa H-2B es muy complejo y aunque es unilateral, en su ejecución participan diversos actores, desde las instituciones de gobierno de EE.UU. hasta empresas de reclutamiento, sindicatos, organizaciones civiles, entre otros. Hernández León y Sandoval Hernández en su análisis sobre el reclutamiento de trabajadores mexicanos temporales, los han denominado una *industria de la migración*, con una infraestructura burocratizada en la que participan actores que regulan la cantidad y las

de producción y así poder ofrecer unos precios más competitivos en el mercado para aumentar sus beneficios. Ver: <https://www.mytriplea.com/diccionario-financiero/dumping-social/>

condiciones de ingreso de las personas que desean trabajar de manera regular en EE.UU.¹⁰⁸

El proceso para beneficiarse del programa H-2B según datos del manual “María sabe del proceso para obtener la visa H2” del Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales A.C. (ProDESC) y de la Embajada de los Estados Unidos en México, es el siguiente:

1. El proceso inicia cuando un empleador o empresa detecta la necesidad de contar con trabajadores temporales y acude al DOL para solicitar una Certificación de Empleo Temporal para Mano de Obra Extranjera.
2. Cuando la solicitud es aprobada, acuden a agencias de reclutamiento para solicitar su apoyo en la búsqueda de trabajadores temporales disponibles que cubran con sus requisitos. Regularmente las agencias se encuentran en México.

El reclutador selecciona a las personas y solicita la documentación para iniciar los trámites de visa (pasaporte vigente, acta de nacimiento, comprobante de domicilio, certificado médico, comprobante de experiencia, carta de no antecedentes penales),¹⁰⁹ las cuales varían dependiendo de la agencia. El único documento necesario es la copia del pasaporte vigente.

En este punto, se observan diversos abusos por parte de los reclutadores que cobran por realizar el trámite o por haberlos seleccionado, así como discriminación por edad o por apariencia física.

Una vez que el reclutador ha reunido la documentación necesaria deberá enviarla al empleador o empresa.

3. El empleador o la empresa tendrá que presentar ante el USCIS el formulario I-129 (disponible en idioma inglés en la página web del USCIS) previamente llenado.
4. Aprobado el formulario I-129 por parte de USCIS, se deberá solicitar una cita en el consulado de los Estados Unidos en México para que se haga la solicitud formal al DOS.

Hasta este momento, el reclutador es el único vínculo entre el interesado y el empleador y también el encargado de brindarle toda la información relacionada con la entrevista: fecha

¹⁰⁸ *Óp. Cit.*

¹⁰⁹ <http://www.labormex.com/trabajadores>

y hora de la cita y documentos que deberá presentar (pasaporte original vigente, comprobante de pago del derecho a la visa por 190 dólares y la petición de trabajo que corresponde al formulario I-129). Un día antes de la cita para la entrevista deben acudir para la toma de huellas dactilares y la foto del iris. Ahí se asigna el horario de la entrevista. Para la entrevista, se deberá llenar el formulario CEAC (forma DS-160), que deberá estar listo 72 horas antes de la cita.

Otro abuso recurrente es el cobro que se les hace los solicitantes para apoyarles con el llenado del formulario. También, es común que el empleador a través de la agencia de reclutamiento contrate un transporte para trasladar al interesado a la cita en el consulado, por lo que también se presentan abusos por el cobro de traslado.

5. En la entrevista, que se realiza en los consulados encargados de recibir y procesar las solicitudes H-2B: Tijuana, Hermosillo, Nogales, Ciudad Juárez, Monterrey, Nuevo Laredo y Matamoros, el interesado deberá explicar las razones por las cuales desea trabajar de manera temporal en EE.UU., demostrar que no ha estado de manera indocumentada anteriormente, así como que no tiene intenciones de quedarse por tiempo indefinido.
6. Una vez aprobada la visa en el consulado y habiendo recibido la credencial que lo acredita, el ahora trabajador o trabajadora temporal deberá alistar todo para su traslado al sitio de trabajo en EE. UU. teniendo en cuenta que los gastos deben ser cubiertos por el empleador y haber sido debidamente informados por el reclutador.
7. En la línea fronteriza, ya sea por vía aérea o terrestre, se les realizan otra serie de preguntas por parte de los agentes de migración. Este paso constituye a la solicitud de admisión a EE.UU. con el Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP por sus siglas en inglés).
8. En EE.UU. la agencia de reclutamiento es la que les informa sobre la vivienda y el lugar de trabajo.

Hasta el primer día de trabajo, la persona conoce a su empleador o empleadora. Según el manual de ProDESC es hasta ese momento en el que también conocen su contrato que es firmado con ayuda de un traductor en caso de ser necesario.

9. Finalizado el período de trabajo estipulado en el contrato, el empleador o la empresa deberá conseguir y pagar el traslado de regreso a México.¹¹⁰¹¹¹

En síntesis, los pasos que deben realizar las personas interesadas cuando tienen una oferta de empleo temporal, son los siguientes:

1. Acudir a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) a tramitar el pasaporte mexicano.
2. Llenar una solicitud de visa de trabajo por internet con sus datos personales y pagar la cuota por la visa de 190 dólares.
3. Acudir al Centro de Atención al Solicitante (CAS) donde le toman las fotos y las huellas digitales y presentar su pasaporte.
4. Asistir al consulado para su entrevista con un oficial consular.

En todo el proceso participan (formal e informal), diversos actores con procedimientos definidos, algunos apegados a las reglas y otros no, situación por la que se generan abusos contra las personas solicitantes. A continuación, se describe el papel de cada uno.

Instituciones de Estados Unidos

Departamento de Trabajo (DOL por sus siglas en inglés)

Esta dependencia es el principal vínculo entre el empleador y el gobierno estadounidense, a través de ella se solicita una certificación que tiene como principal objetivo determinar que los salarios, oportunidades y condiciones de trabajo de los ciudadanos estadounidenses no se vean afectados por la importación de trabajadores extranjeros. El DOL principalmente se encuentra a servicio de empleadores y empresas y se encarga de regular y vigilar las reglas en cuanto a las cuestiones laborales como los salarios, horas de trabajo, contratos, etcétera, así que en caso de no cumplirse o de presentarse algún abuso es la dependencia a la cual las y los trabajadores temporales deberán acudir.

Cabe destacar que, en todo el proceso, no hay participación, ni coordinación entre alguna institución del gobierno mexicano, en este caso de su homóloga la Secretaría del Trabajo

¹¹⁰ Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales A.C. (ProDESC), “María sabe del proceso para obtener la visa H2”, Ciudad de México, octubre 2018. Disponible en https://prodesc.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/historieta_prodesc_maria-sabe-del-proceso.pdf

¹¹¹ Ver: [tps://www.youtube.com/watch?time_continue=52&v=dTMjBNrHBG8&feature=emb_logo](https://www.youtube.com/watch?time_continue=52&v=dTMjBNrHBG8&feature=emb_logo)

y Previsión Social (STyPS) con el DOL, que permita, cuando menos, vigilar el cumplimiento de los derechos los trabajadores mexicanos, ni hablar de que exista un acompañamiento en caso de abusos.

Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (*USCIS por sus siglas en inglés*)

El USCIS es otra dependencia que sirve como vínculo para personas empleadoras mediante ella se puede obtener el número de visas de las cuales podrán disponer los empleadores. Antes de hacer la determinación, se aseguran de que las actividades para las que se están requiriendo trabajadores efectivamente sean temporales. Con las y los trabajadores el único acercamiento directo es en los puntos de entrada, únicamente para revisar que su documentación es correcta y que ingresarán a los Estados Unidos con un permiso para trabajo temporal por el tiempo determinado en la visa.

Departamento de Estado (DOS por sus siglas en inglés), embajada y consulados

El DOS en general, se encarga de elegir a los países cada año y desde el Congreso de los Estados Unidos también se decide el número de visas que serán permitidas. Es la institución más importante en el diseño porque de manera unilateral es el que aprueba y autoriza las reglas y mecanismos del programa.

En el proceso de la implementación tiene presencia a través de la Embajada de los Estados Unidos y sus representaciones consulares en México —el consulado que normalmente se encarga del trámite de la visa H-2B para trabajadores que se dirigen a San Antonio es el que se encuentra en la ciudad de Monterrey—. Dichas instituciones reciben y procesan las solicitudes. Para ello, cuentan con recursos e insumos para emitir el documento físico (personal administrativo, papel, plástico, impresoras, cámaras, etcétera). Asimismo, son el principal vínculo institucional de los trabajadores que se encuentran fuera del territorio estadounidense y también, realizan otros trámites como la renovación de la visa o los relacionados con su pensión por vejez, entre otros.

Oficinas de gobierno locales y estatales

Muchas de las reglas y leyes específicas difieren de acuerdo con cada estado de la Unión Americana, de tal modo que su papel es muy variado. En San Antonio, aunque el municipio no participa de manera directa con el trámite de la visa, lo hace activamente con la población migrante para asegurar su bienestar y protección, pues al ser una ciudad con una alta presencia de personas de origen mexicano hay una necesidad por integrarlos a todos los aspectos sociales, económicos y políticos.

Tino Gallegos, menciona que el papel de la municipalidad de San Antonio en una cuestión que es materia del gobierno federal, como lo es migración, es conseguir que todas las personas que vivan en la ciudad tengan seguridad económica y acceso a los servicios a los que ellos mismos contribuyen, por ejemplo, con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) local que se paga en las propiedades, en las compras, etcétera. “Esa persona merece gozar de todos los servicios. Queremos que la gente tenga la oportunidad de seguir adelante y tener las mejores oportunidades de vivir en San Antonio”, enfatiza. Además, agrega que con la integración de la población migrante se pretende acabar con la inequidad, la desigualdad económica y el racismo que se ha vivido en San Antonio, pues asegura que eso no ha sido positivo para la economía de la ciudad y, por lo tanto, afecta a toda clase de negocio, así que se está apostando por una ciudad de oportunidades que permita transformar a la sociedad.

Oficina de Seguridad y Salud en el Trabajo (OSHA por sus siglas en inglés)

La OSHA no tiene una participación en el trámite de la visa, sin embargo, es la institución encargada de vigilar la seguridad y la salud de las y los trabajadores a través de la capacitación y la supervisión de las condiciones seguras en los establecimientos de trabajo. Según información de la Embajada, el OSHA también ayuda a recibir y responder quejas emitidas por las personas trabajadoras.

Instituciones de México

Consulado General de México en San Antonio Texas

El consulado tampoco tiene una participación directa en el trámite, pues se trata de un proceso que se realiza directamente entre la persona interesada y el empleador mediante las agencias de reclutamiento y las instituciones de EE.UU. Sin embargo, de acuerdo con Celia Garcia, el consulado es un vínculo institucional muy importante para todos los mexicanos que se encuentran en San Antonio y a través de él se puede difundir información sobre los derechos que tienen como trabajadores, independiente del estatus migratorio, así como fomentar que ante cualquier violación acudan a las autoridades del trabajo en los EE. UU. y al consulado.

El personal consular evalúa el tipo de violación laboral y de eso depende la acción a realizar, la cual va desde solicitar la intervención de la autoridad que protege el cumplimiento de los derechos de los trabajadores en los EUA y sanciona su incumplimiento; así como la revisión y orientación legal a través de una ONG o de un abogado consultor o del programa de abogados externos que el consulado. Si el caso lo amerita, se le brinda apoyo económico por insolvencia o indigencia temporal.

Realizan cada año (una semana antes de la conmemoración del Día del Trabajo) la Semana de Derechos Laborales y se facilita difusión de información a los usuarios que acuden por servicios de documentación ya sea en la sede consular o en jornadas de consulado móvil. También es la representación del Estado mexicano en esa circunscripción a la que pueden acudir para realizar trámites del registro civil: la expedición del acta de nacimiento, registro de nacimiento. En documentación: la expedición de pasaporte y matrícula consular, entre otros.

Abogados

Los abogados y abogadas suelen ser los primeros intermediarios de la cadena entre empleadores y los interesados en el programa, algunas firmas de abogados se encargan de buscar a las y los trabajadores que se requieren, de asegurarse de cumplir con todos los requisitos establecidos para obtener la visa y ofrecen servicios para realizar el trámite.

Sus servicios se basan en cobrar por realizar un trámite que podrían hacer de manera directa en el consulado o la embajada. Carlos Castañeda comenta que, aunque él no ofrece ese tipo de servicios, sabe que quienes lo hacen esencialmente se encargan de asegurar la aprobación de la visa al guiar al cliente durante el proceso y facilitar la aprobación por la agencia. De acuerdo con él, las personas interesadas difícilmente son los clientes de las y los abogados, pues estas son solicitadas por empleadores o empresas, por lo tanto, ellos son el cliente. Incluso, en casos de defensa de derechos de las personas trabajadoras migrantes, es difícil que busquen asistencia legal por muchas razones, entre ellas, por la falta de lazos fuertes en EE.UU.

Agencias reclutadoras

Al igual que las firmas de abogados, las agencias de reclutamiento son el vínculo más importante en la cadena, tienen el trato directo con las personas y con las y los empleadores cuando no contratan una firma y recurren a sus servicios. Su papel es fundamental y central, pues prácticamente coordinan y controlan todo el proceso de reclutamiento. La mayoría de ellas se encuentran en México y las que están en EE.UU. también tienen representaciones en ciudades fronterizas, para el caso específico de San Antonio, las y los empleadores recurren frecuentemente a las agencias instaladas en Monterrey. Según datos de Rubén Hernández y Efrén Sandoval, las agencias están tan conectadas con grandes empresas estadounidenses que por año enganchan a más de 10 000 trabajadores temporales.¹¹²

Además, mediante las redes sociales de trabajadores mexicanos que fueron contratados anteriormente pueden conseguir personas disponibles más rápido que el que tardarían las firmas de abogados, aunque generalmente también operan por medio de las redes. En Monterrey hay toda una industria de la migración concentrada en zonas aledañas al consulado de los Estados Unidos, en la que permanecen decenas de actores que van desde agencias de contratación, compañías de autobuses y camiones, hoteles, negocios para la impresión y llenado de formularios, vendedores ambulantes, entre otros.

¹¹² *Op. Cit.* p. 16.

Todos están controlados por las agencias que ejercen la función de representantes de empleadores y empresas y que tienen poder, por un lado, por la información que tienen a su disposición y, por el otro, por el conocimiento para realizar los trámites burocráticos.¹¹³

Julia Coburn resalta tienen un poder grande y exclusivo, porque son dueñas de las oportunidades de trabajo en EE. UU. y también, en las comunidades son dueñas de las oportunidades de empleo, que muchas veces son las únicas que tiene para sobrevivir. “Tienen un montón de poder esas agencias de colocación o porque la empresa les dice o porque quieren dejar a alguien fuera de la visa”. En ese sentido, determinan el acceso a las visas disponibles al dominar toda la información, esto ha llevado a que cometan abusos que van desde la discriminación hasta el cobro por ingresar a las listas o por la realización de los trámites, un ejemplo de ello se da con las visas H-2B en Maryland:

...hay una reclutadora en particular que tiene toda la vida reclutando a personas en San Luis Potosí y tiene relaciones con unas 6 u 8 empresas y cobraba hasta 1 000 dólares por hacer el trámite para ir a trabajar a EE.UU. Las personas tenían que pagar eso y tenían que endeudarse, sacar prestado dinero con tasas de interés altas y al llegar a EE..UU no había la garantía de un empleo y algunas personas se quedaron sin trabajo, expuestas a más riesgos buscando empleo o esperando, fue súper difícil. Esa reclutadora ya no cobra dinero y sigue contratando, pero ahora está vendiendo un maquillaje. Escuchamos a personas que nos dicen: ah si ya no nos cobra la cuota del reclutamiento, pero hay que comprarles un maquillaje y hay que mandarle el pago por cierta temporada.

A pesar de que muchas de las personas que aplican ya han sido beneficiarias con anterioridad, su contratación depende por completo de las agencias, pues incluso hasta el tener una mala relación con ellas, cuestionar el proceso de reclutamiento o de las condiciones de trabajo, los puede excluir del proceso.¹¹⁴ Pero eso no es todo, también se presentan conflictos entre agencias por controlar las listas de solicitantes y de los empleadores, por lo que hay agencias que cobran menos, pero que son menos confiables que otras.

Al final de cuentas, las personas interesadas, aun con el conocimiento de ciertos abusos por parte de las agencias, muchas veces no tienen otras opciones de empleo y terminan pagando estos servicios. Julia al parafrasear a una trabajadora con visa H-2B de

¹¹³ *Ibid.* pp. 17-18.

¹¹⁴ *Ibid.* p.19

Maryland comenta que ella le decía: “Yo sé que el que me cobren por los maquillajes es ilegal, ahora lo sé y lo pude confirmar, pero qué hago si es mi única oportunidad particularmente siendo mujer y nadie me quiere contratar y es la única oportunidad que yo tengo para trabajar y sacar adelante a mi familia”.

LABORMEX

En San Antonio resalta la reclutadora Labormex con sede en Austin, Texas, encargada, según su propia descripción, de dar soporte a las empresas para los trámites de visas H-2. Sus argumentos principales son que las regulaciones del programa se han vuelto más exigentes y dificultan el proceso y, además, dada la inseguridad en México se puede poner en riesgo a las y los empleados, por lo que la subcontratación de sus servicios es la manera más confiable para las empresas que desean contratar a personas mediante el programa H2. Labormex se encarga de hacer todo, conseguir a las personas interesadas en trabajar, llenar los formularios, coordinar las citas y transportarlos al consulado — según aseguran— “de manera discreta” para disminuir riesgos, organizando su alojamiento y brindándoles alimentación cuando sea necesario. Para realizar estos servicios sostienen vínculos con compañías de autobuses, de hoteles, proveedores de servicios de alimentos, entre otros. Operan en dos secciones, una para empleadores y otra para trabajadores.

Para las y los trabajadores, ofrecen servicios de coordinación para su contratación de acuerdo con las regulaciones del programa H-2. Cuentan con una base de datos, disponible en el sitio web, en el que se piden datos sobre su experiencia con las visas, pero no una descripción del perfil académico o profesional de las personas, incluso hay una sección en la que se pide determinar el estado de salud del aplicante.¹¹⁵

El primer vínculo es a través del registro en la base de datos, luego en caso de ser seleccionados, se les contacta y con la oferta de trabajo se inicia el proceso del trámite y el de contratación. Una consideración importante de Labormex es que no cobran nada a las personas interesadas en obtener la visa, de hecho, en su sitio web insisten en que el proceso es gratuito y que el único pago que se puede realizar es el derecho a visa, que se deposita a una cuenta del consulado estadounidense en los bancos Banamex y

¹¹⁵ Ver <http://www.labormex.com/trabajadores/>

Scotiabank (únicos receptores para el pago de visa) y que debe ser reembolsado por los empleadores.¹¹⁶

Al igual que las agencias reclutadoras, Labormex sirve como intermediario, pero realmente quienes dirigen sus acciones son los empleadores que la contratan. De acuerdo con Julia Coburn, las empresas son 100 % responsables por las acciones de esas agencias de colocación, porque tienen relaciones formales de trabajo y, por lo tanto, si incurrían en un abuso, pueden ser denunciados y castigados.

...”la empresa tiene que responder por lo que la reclutadora cometió a su nombre, pero ahí es donde tenemos problemas jurisdiccionales, llevar un caso en contra de una empresa por las acciones de su reclutador presenta ciertas dificultades, hemos podido hacerlo exitosamente, pero el peso de la evidencia es muy grande y establecer la responsabilidad es un reto por cruzar países y jurisdicciones”. Asegura.

Según datos de la embajada de los Estados Unidos en México, todo cobro extra o abuso debe ser denunciado para que sea penalizado y de esa manera evitar el fraude. Un obstáculo, quizás sigue siendo la dificultad para identificar responsables en una cadena en la que participan diversos actores formales e informales.

Sindicatos y organizaciones de la sociedad civil

Centro de Derechos del Migrante

Los sindicatos y las organizaciones de trabajadores permiten proteger los derechos laborales de las personas, sin embargo, no tienen una presencia predominante en San Antonio, como si la hay de diversas organizaciones de la sociedad civil. El Centro de Derechos del Migrante es una de ellas y aunque no trabaja directamente en San Antonio, de acuerdo con Julia Coburn se encargan de la defensa de derechos laborales de personas migrantes con tres principales ejes de trabajo: 1) la educación, el desarrollo, el liderazgo y la promoción acompañado a personas migrantes; 2) la incidencia política y, 3) servicios legales como asesoría, casos de representación y otros tipos de apoyo a litigio para agencias de gobierno y otras organizaciones que representan a personas migrantes sin importar su estatus. Sin embargo, son especialistas en visas temporales de trabajo como la H-2A y la H-2B.

¹¹⁶ *Ídem.*

Por medio de las organizaciones civiles se ha logrado avanzar en la inclusión de reglas a las visas que permitan la protección y la garantía de los derechos laborales de las personas. Además, no representan un gasto para las personas que acuden como muchos despachos de abogados en EE.UU. lo hacen al cobrar por los servicios legales. Son la voz, en muchos casos la única, de las y los trabajadores en Estados Unidos.

Organismos Internacionales

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Los organismos internacionales han contribuido los últimos años en el desarrollo de la migración internacional de personas con la organización de foros, congresos, reuniones de alto nivel, entre otras actividades, que han sido muy importantes para poner el tema en el centro de la discusión. La OIT ha emitido recomendaciones y convenios dirigidos a los trabajadores migrantes y a la protección de sus derechos. Francesco Carella destaca que la OIT está tratando de abordar los problemas de la migración laboral, trabajando la contratación equitativa, tratando también de combatir abusos en la fase de contratación o reclutamiento, etcétera. Como ejemplo de ello, se lanzó el programa del contrato equitativo de las personas migrantes que son particularmente vulnerables porque el proceso transnacional dificulta reconocer responsabilidades.¹¹⁷

Actualmente no hay programas dirigidos a la protección y defensa de trabajadores en EE. UU., pero un dato importante es que tiene rarificados varios convenios de la OIT, aunque ninguno específico para trabajadores migrantes, se debe tomar en cuenta que las normas internacionales del trabajo junto con los convenios de la OIT se aplican a todos los trabajadores independientemente de su nacionalidad y estatus migratorio. No obstante, muchos de éstos no han entrado en vigor y no han abonado a un efectivo cumplimiento y reconocimiento de los derechos de las personas.

Un ejemplo es el Pacto Mundial de migración segura, regulada y ordenada que, aunque no es un convenio, ha sido un importante esfuerzo a nivel global que reúne algunas recomendaciones y que no tiene carácter vinculante, ni plantea una nueva normativa de protección, pero brinda un marco general para aplicar las normas ya estipuladas.

¹¹⁷ Ver <https://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/fair-migration-agenda/lang--es/index.htm>

En general, los actores de la sociedad internacional procuran reforzar la protección de las personas migrantes sin que medie ninguna condición o criterio para ser excluido, por lo que es fundamental analizar y tomar en cuenta las herramientas jurídicas vigentes en el ámbito internacional y regional relevantes en materia migratoria.

Como se observa, las normas y reglamentos que regulan el programa H-2B no protegen a las personas contratadas con ese instrumento, además, la participación de multi-actores en la implementación tampoco se encuentra reglamentada y ocasiona incumplimiento de derechos y abusos contra los solicitantes. Una vez descritos estos aspectos, en el siguiente capítulo se comparan los resultados con el enfoque teórico de gobernanza política o de redes aplicados al programa de visa H-2B.

CAPÍTULO 4. GOBERNANZA EN EL PROGRAMA DE VISA H-2B

Presentadas las indagaciones sobre el diseño, la implementación y los beneficios de protección social que ofrece el programa de visa H-2B, en este capítulo se comparan los resultados con el enfoque teórico de la gobernanza política o de redes y se realizan algunas precisiones. Finalmente, se exponen algunas conclusiones y recomendaciones de política pública con el objetivo de mejorar el programa desde la visión de la gobernanza.

El programa de visa H-2B en la gobernanza política o de redes

En San Antonio la demanda de mano de obra temporal, especialmente en el sector del turismo y la construcción, originan oportunidades de empleo para los mexicanos mediante el programa de visa H-2B que tiene un diseño unilateral en el que la responsabilidad está a cargo del gobierno estadounidense, pero en el que intervienen multi-actores en su implementación, por lo que obedece a un programa multilateral.

El enfoque teórico de la gobernanza política o de redes, plantea el estudio de las políticas públicas y sus instrumentos como herramientas que dan respuesta a problemas colectivos centrandos sus análisis en las redes de actores públicos y privados. En el programa H-2B, se identifica una red de multi-actores conformada (al menos) por:

Cuadro 2. Red multi-actores programa de visa H-2B

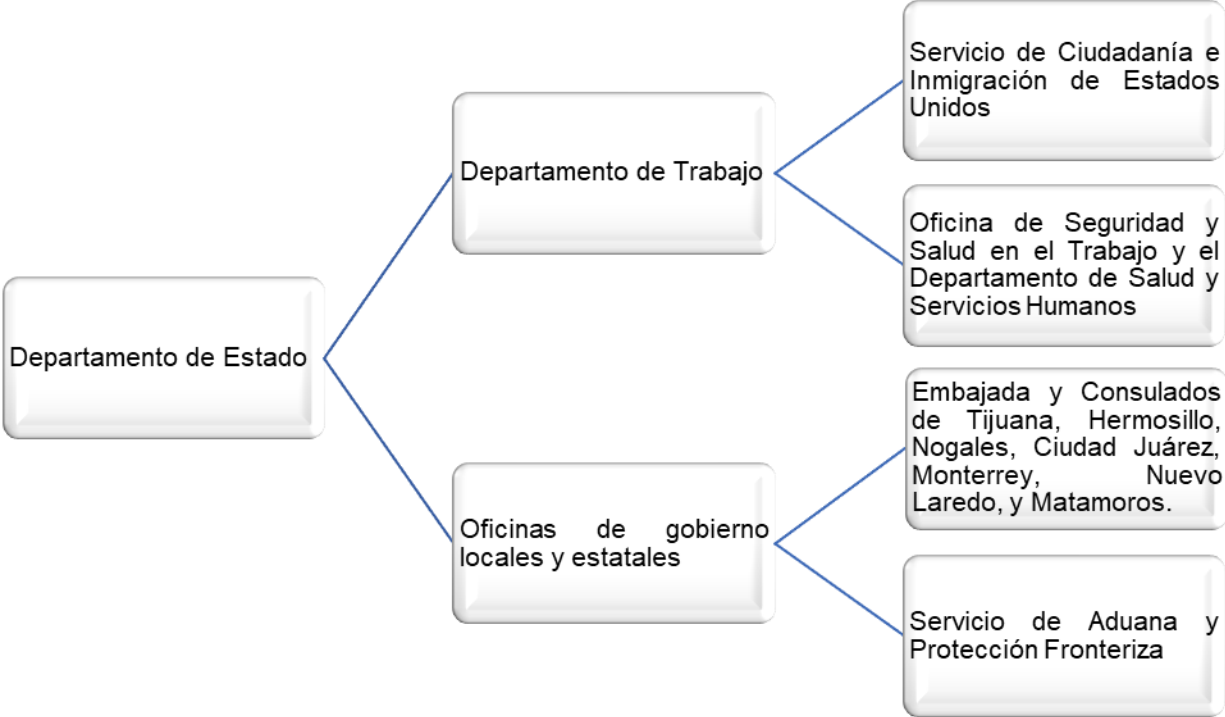
| |
|---|
| Instituciones de Estados Unidos Departamento de Trabajo (DOL por sus siglas en inglés) Departamento de Estado (DOS por sus siglas en inglés), embajada y consulados Oficina de Seguridad y Salud en el Trabajo (OSHA por sus siglas en inglés) y el Departamento de Salud y Servicios Humanos (DHHS por sus siglas en inglés) Oficinas de gobierno locales y estatales Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (USCIS por sus siglas en inglés) Servicio de Aduana y Protección Fronteriza (CBP por sus siglas en inglés) |
| Instituciones de México •Consulado General de México en San Antonio |
| Agencias de reclutamiento •LABORMEX •Firmas de abogados •Agencias de transporte, comida, hotelería, pequeños negocios, etc. |
| Organizaciones de la sociedad civil Centro de Derechos del Migrante Sindicatos |
| Organismos Internacionales Organización Internacional del Trabajo (OIT) |

De acuerdo con el enfoque de la gobernanza, la red en el programa H-2B cuenta con actores públicos y privados, sin embargo, hay una jerarquía estipulada en el diseño de la visa en la que la autoridad suprema es el gobierno de los Estados Unidos a través del Departamento de Estado que va definiendo responsabilidades con las otras instituciones estadounidenses involucradas.

En el diseño del programa los actores privados no figuran, tampoco las instituciones del gobierno de México, pero en la implementación aparecen como entidades de apoyo, sin responsabilidades ni beneficios definidos. Es decir, que dentro del programa existen dos redes, la pública: conformada por las instituciones estadounidense y, la privada: conformada por el resto de los actores e instituciones que participan. Ambas tienen una estructura y una jerarquía diferente de acuerdo con el número de actores, sus posiciones

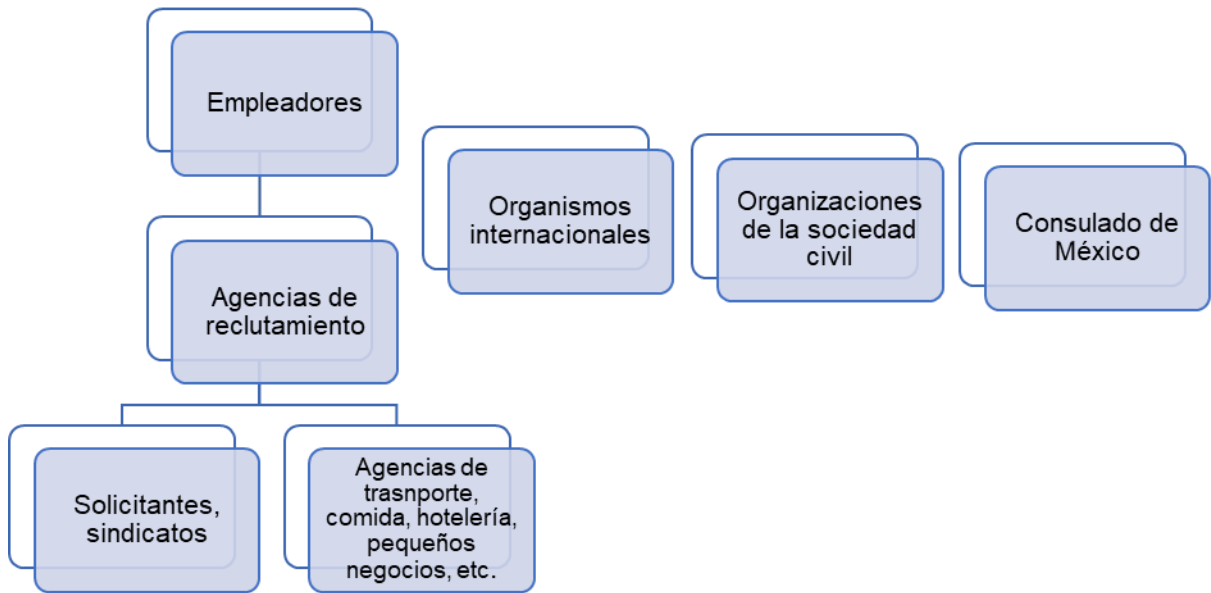
y sus funciones que van determinando el grado de poder y de decisión. A continuación, se presenta un diagrama de cada una.

Diagrama 1. Red pública de instituciones de EE. UU.



En la red pública todas las decisiones son tomadas por el Departamento de Estado, máxima autoridad, no obstante, hay responsabilidades definidas para cada actor por lo que se observa una red sostenida con la capacidad de resolver problemas multinivel. La red presenta una jerarquía de tipo vertical en la que el poder central lo concentra el Departamento de Estado (DOS) que va bajando decisiones, acciones y funciones al resto de las instituciones. El Departamento de Trabajo, es el segundo actor más importante en la cadena, pues se encarga de regular las normas y operaciones del programa entre los empleadores y las y los trabajadores H-2B y es su vínculo con el resto de las instituciones que intervienen en el programa. Por su parte, las oficinas de gobierno locales, en especial consulados y embajadas, sirven como instituciones burocráticas en el cual se puede acudir para realizar el trámite de emisión y en su caso de renovación de la visa.

Diagrama 2. Red privada del resto de actores



Sobre la red privada, quienes tiene mayor poder son las agencias de reclutamiento que toman las decisiones y que figuran como representantes de empleadores y trabajadores (Julia Conburn, comunicación personal, 1 de junio, 2020). Esta red presenta más problemas porque no hay una definición formal de responsabilidades, ni una coordinación; se trata de una cadena informal muy grande que opera a conveniencia de sus intereses y, por lo tanto, es incapaz de resolver problemas. Los organismos internacionales, el consulado y las asociaciones de la sociedad civil, están fuera del programa y su función principal es la de apoyar a las personas que adquieren la visa, pero no juegan un papel central en el proceso.

En general, no hay una coordinación entre ambas redes, ni siquiera la hay dentro de la red privada. Todas las decisiones dependen de la red pública, por lo que lejos de haber una interdependencia lo que hay es una dependencia con la red de instituciones estadounidenses. Se observa un cierto nivel de institucionalización por la rutinización en los procesos, especialmente a la hora de hacer el trámite de expedición y renovación de visa, pero hay muy poca integralidad, sobre todo en la toma de decisiones y en la capacidad para resolver problemas concretos como el incumplimiento de derechos y los abusos que giran en torno al programa.

Como lo establece el enfoque de gobernanza, la red gubernamental ejerce mayor influencia y concentra mayor poder, pero a diferencia de lo que plantea el enfoque sobre una relación horizontal entre los actores, el programa de visa H-2B responde a una relación vertical dirigida en la red pública por el Departamento de Estado y en la red privada por las agencias de reclutamiento.

A grandes rasgos, en la red pública hay relaciones de autoridad, coercitivas, utilitarias y sustentadas en la cooptación de intereses, entre otras. En la red privada las relaciones lideradas por las agencias de reclutamiento son de autoridad, coercitivas, utilitarias, clientelares, sustentadas en la cooptación de intereses y también hay relaciones personales. Por el tipo de relaciones, entre ambas redes no hay una cohesión sino una mayor dependencia, por lo que no es sólida en términos de eficiencia y en su capacidad para resolver conflictos entre sí.

Como se señaló, el concepto de redes de política enfatiza que dentro del proceso de política pública deben existir aspectos relacionales y deseablemente estables. En el programa de visa H-2B hay aspectos relacionales, pero al no estar definidos en el diseño, en las reglas y las normas, en la implementación no son estables y aunque hay una interacción sostenida no se encuentra acompañada de un sistema definido y formal de coordinación y, por lo tanto, es ineficiente y produce efectos colaterales.

La gobernanza en la migración se ha planteado en años recientes con la necesidad de gestionar la migración internacional con más y mejores capacidades para resolver los problemas, situaciones y condiciones que giran a su alrededor a través de la formulación de políticas que involucren a todos los actores para que de manera conjunta se puedan establecer acciones eficaces. De acuerdo con las consideraciones de Eduardo Zavala para una efectiva gobernanza, el programa de visa H-2B tiene que establecer en su contenido algunas de ellas para responder mejor. En términos generales algunas de las fallas que presenta en el diseño son que:

1. El programa de visa H-2B no describe el papel de todos los actores en los procesos de decisión, formulación, implementación y evaluación.
2. Se conocen las normas que regulan los procesos de decisión, formulación, implementación y evaluación, pero no tienen un enfoque de derechos humanos

que tengan como centro a las personas solicitantes sino a los empleadores. Las medidas para combatir problemas sobre abusos y el incumplimiento de derechos son mínimas y se limitan a denuncias telefónicas.

3. Se establecen la estructura, normas y reglas establecidas, pero es frecuente que las personas solicitantes no las conozcan y que algunos actores como las agencias de reclutamiento, que son el vínculo entre el solicitante y el empleador, no las comuniquen en su totalidad.
4. Las relaciones a lo largo del proceso de decisión, formulación, implementación y evaluación con la red privada o no gubernamental no son formales y, por lo tanto, no son claras.
5. Las decisiones directivas se toman sólo dentro de la red pública conformada por las instituciones gubernamentales de EE. UU.
6. Se desconocen los procesos de evaluación y transparencia.
7. Hace falta que, en el diseño (normas, principios y procedimientos) se involucre de manera formal a todos los actores que participan en la informalidad y que además dado que responde a un programa multilateral, se apeguen a las normas internacionales de trabajo.

Una efectiva gobernanza en el programa de visa H-2B debe contar con una definición y formulación clara de responsabilidades, de coordinación, de recursos y de capacidades para que la visa no signifique sólo un trámite de entrada sino a un instrumento que proteja a las y los trabajadores y que beneficie de mejor manera a los empleadores. Para ello, la participación del gobierno de México debe ser fundamental, incluso para compartir costos y también riesgos. El programa merece un rediseño de las capacidades y de las responsabilidades institucionales, pero también de sus objetivos y de cómo alcanzarlos.

Efectiva gobernanza para el cumplimiento de derechos en el programa de visa H-2B

La gobernanza es un enfoque que le permite al programa de visa H-2B mejorar en sus capacidades de respuesta. Cuando existe una buena gobernanza de la migración laboral esta puede ocurrir permitiendo responder o satisfacer las necesidades de mano de obra y de competencias de los empleadores; satisfaciendo las necesidades de los trabajadores consiguiendo un empleo, un mejor salario, una mejor vida y mejores condiciones económicas y, contribuyendo a través de las remesas y de la inversión al desarrollo

socioeconómico y cultural de los países de destino y de origen. Sin embargo, cuando no existe una gobernanza eficaz y equitativa y se ve desde una perspectiva de seguridad nacional, no se permite la migración regular y los empleadores de los países de destino siguen requiriendo de mano de obra inmigrante y, por lo tanto, la migración ocurre de manera irregular a través del reclutamiento ilícito que culmina en violaciones de derechos para las y los trabajadores migrantes (Francesco Carella, comunicación personal, 18 de mayo, 2020).

Uno de los desafíos más importantes sobre la migración regulada es una gobernanza eficaz y equitativa o justo de la migración laboral. En el caso del programa de visa H-2B la falta de un marco de gobernanza ha generado desafíos importantes para todo el conjunto de actores. Por ejemplo, la red gubernamental dedica muchos recursos para combatir el fraude en el proceso de visa H-2 y a pesar de sus esfuerzos no se ha logrado erradicar, además según ellos, para los solicitantes el trámite puede ser complicado, por lo que pueden necesitar del apoyo de algún agente o abogado, situación que se presta a fraudes o al cobro de servicios (Embajada de los Estados Unidos en México, comunicación personal, 30 de junio, 2020).

En gran medida quizás estos problemas se deban a la falta de coordinación y de reglas claras, pues como desde la embajada se asegura, hay un trabajo constante sobre proporcionar información para que los empleadores y los solicitantes conozcan el programa y sus regulaciones y así asegurar que el proceso sea transparente y justo.

Para el consulado de México, un desafío importante sobre el programa es que las personas conozcan sus derechos y que denuncien los abusos o busquen orientación, independientemente de su estatus migratorio. Para ello, el consulado durante más de 15 años ha establecido una red de colaboración para difundir los derechos, ya sea a personas que cuenten o no con visas de trabajo. La mayoría de las veces la colaboración se ha formalizado bilateralmente a través de diversos instrumentos, como memorandos de entendimiento con las instituciones estadounidenses y con diversas organizaciones de la sociedad civil, entre otras, pero hasta ahora, no hay nada establecido de manera formal en torno al programa H-2B (Cecilia Peña, comunicación personal, 18 de mayo ,2020).

En la ciudad de San Antonio un desafío importante es el de lograr integrar a todas las personas migrantes a la sociedad, que puedan gozar de todos los servicios públicos, de bienestar y de mejores condiciones de vida. Un buen camino para para lograrlo podría ser

el rediseñar los instrumentos existentes como lo es el programa H-2B, que, por un lado, suponen ventajas para los empleadores y por el otro, mejores condiciones de empleo para las y los trabajadores extranjeros (Tino Gallegos, comunicación personal, 25 de mayo, 2020).

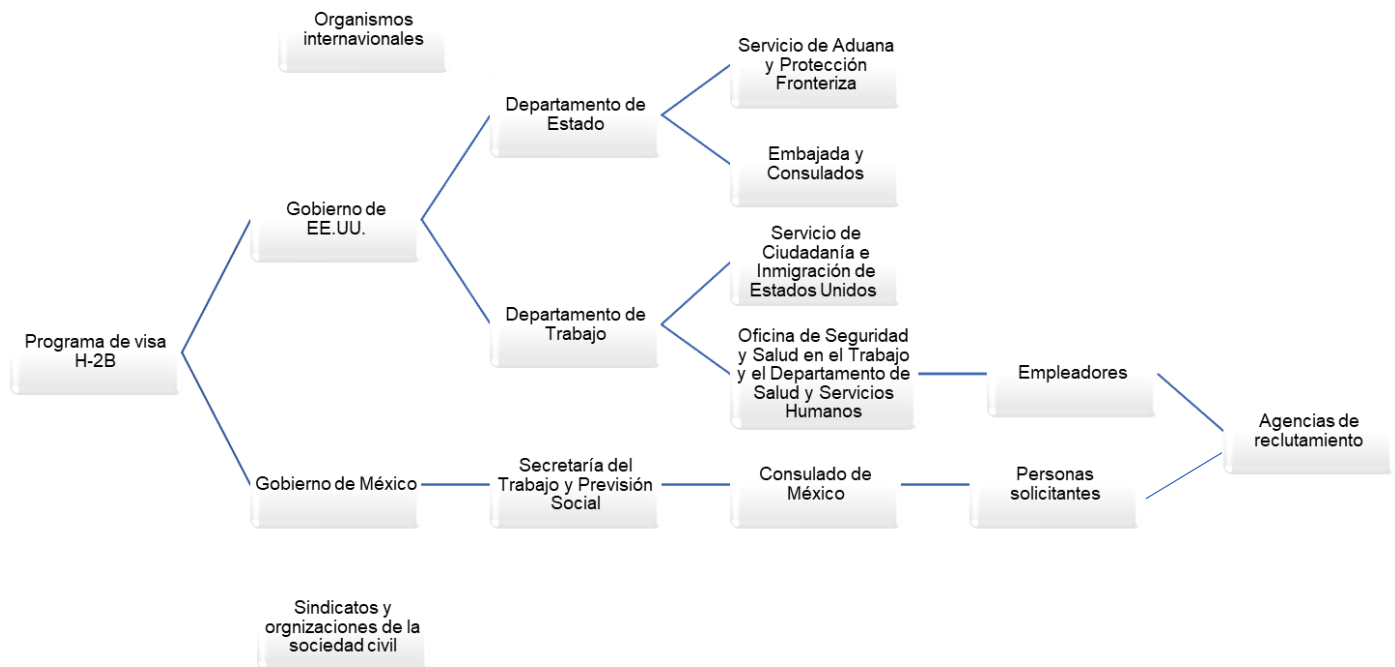
En el Centro de Derechos del Migrante se identifica que uno de los grandes retos del programa es que se cuente con una transparencia total en el proceso de contratación, asimismo, que se respete la privacidad de las y los trabajadores, que las empresas tengan responsabilidad sobre las agencias de reclutamiento, que exista una rendición de cuentas, transparente y de acceso al público en la que contemplen registros en la industria de colocación de trabajadores, que se generen responsabilidades así como el acceso a la justicia, entre otros (Julia Conburn, comunicación personal, 1 de junio, 2020).

En general, la mayoría de los desafíos tienen que ver con la falta de coordinación formal de corresponsabilidad entre los actores públicos y privados, pues, aunque en la práctica existen estas relaciones a nivel local, federal e internacional, no están establecidas y organizadas en un marco legal y operan al margen de las normas.

En el marco de gobernanza sobre migración laboral, que por definición involucra a más de un Estado, debe responder a las necesidades de los empleadores, los sindicatos, de todos los trabajadores (nacionales o no), de las autoridades laborales, de las Secretarías de Estado, Departamentos y Ministerios, entre otros, para fomentar la cooperación internacional en materia migratoria. La formulación de un marco global debe basarse en instrumentos, recomendaciones y normas internacionales, en ese sentido, los convenios de la OIT sobre migración laboral se deben de ratificar para tener ese marco común de gobernanza de la migración desde un punto de vista legal, así como la importancia de firmar y negociar acuerdos bilaterales y multilaterales de migración y finalmente, se deben de rediseñar algunos de los instrumentos existentes como el programa de visa H-2B (Francesco Carella, comunicación personal, 18 de mayo, 2020).

En ese sentido, para que el programa H-2B pueda responder a una coordinación y a una relación más interdependiente, se propone el siguiente rediseño de las redes:

Diagrama 3. Rediseño de redes en el programa de visa H-2B



Como se observa, una red más horizontal y coordinada podría mejorar la implementación de la visa H-2B, para ello, es importante que en el diseño se definan y se describan la participación y las funciones de cada actor, pues, aunque respondan a una jerarquía, en este caso liderada por el gobierno de EE.UU., debe de existir una participación corresponsable del resto de actores encabezada por el gobierno de México. Es decir, que el rediseño del programa tenga una orientación bilateral y no unilateral, como hasta ahora, para que la coordinación pueda darse desde un marco legal y legítimo. Al respecto, es importante que en ese rediseño se contemplen las necesidades de los empleadores y de las y los trabajadores, así como de los actores participantes, pues deben de definirse beneficios para todos que propicien una coparticipación responsable.

CONCLUSIONES

La globalización, la tecnología, las crisis fiscales de los Estados y una mayor participación ciudadana son algunos de los elementos que han obligado a que la acción gubernamental contemple nuevos desafíos a nivel global. La gobernanza ha sido un enfoque que desde una mirada más horizontal observa la interacción de diversos actores en el estudio de las políticas públicas. Como concepto ha sido utilizada desde diferentes perspectivas, sobre todo en lo que respecta al ámbito global. La gobernanza política o de redes, tiene la capacidad de incluir a una multiplicidad de actores e instituciones al análisis de las políticas públicas y a su vínculo con el entorno público y privado, por ello, se considera fundamental para abordar temas de interés global como la migración.

Aunque la movilidad humana es cada vez más global y frecuente, por su heterogeneidad es difícil distinguir entre migración voluntaria, forzada, regular, irregular, temporal o permanente. Lo que sí es fácil de observar son las carencias con las que viven las personas vinculadas a este fenómeno y la falta de acceso y garantía a sus derechos humanos. El diseño de políticas en esta materia es urgente para lograr su bienestar, no obstante, a pesar de la existencia de un marco jurídico internacional que contempla diversos instrumentos sobre el cumplimiento de derechos, las personas migrantes son vulnerables sin importar su condición —regular o irregular—. Además, algunos de los instrumentos no representan una obligación por parte de los Estados firmantes para cumplirlos, cuyos compromisos regularmente culminan en cuestiones protocolarias, pero no han impactado en el diseño de políticas y programas que atiendan esta materia.

La migración internacional hasta ahora es un problema compartido entre más de un Estado, pero no en responsabilidades, sino en evadirlas. Desde la visión de la gobernanza política se puede entender el análisis de la migración como un proceso en el que participan diversos actores y que merece un marco conjunto de normas jurídicas y de estructuras que lo regulen y determinan responsabilidades. Para ello, es preciso tener claridad en los procesos de gestión de la migración que dan respuesta a los problemas que de ella emanan.

El gran reto de la gobernanza política es lograr que la red se integre efectivamente en el diseño y la implementación de los instrumentos de política, pues como ejemplo, están los

programas para trabajadores temporales, que en su diseño no contemplan a todos los actores de la red y, por lo tanto, se convierten en programas unilaterales que benefician sólo a los intereses de algunos.

La migración internacional es compleja, pero innegable y, sobre todo, inevitable. La dinámica mundial actual de un mundo más conectado y globalizado exige (re) pensar las formas de trabajo, pues durante toda la historia de la humanidad las personas se han desplazado de un lugar a otro motivados principalmente por razones económicas. En el continente americano resalta una migración mixta: personas solicitantes de refugio o asilo, personas que huyen de contextos violentos o por desastres ocasionados por el cambio climático y la migración económica. El principal corredor es el de EE.UU. y México, que pese a las medidas de contención de la migración impuestas por Donald Trump sigue presentando altos niveles de migración de personas de todo el continente, en especial de mexicanos y centroamericanos.

La migración entre México y Estados Unidos tiene también profundas raíces históricas y es diversa, los dos Estados con mayor población de mexicanos son California y Texas. En Texas, San Antonio destaca por su diversa y tradicional migración de mexicanos. Es una ciudad bilingüe con un destacado crecimiento exponencial que favorece la migración laboral en la que muchas personas mexicanas han visto la oportunidad de emplearse. Aunque su nivel sociodemográfico sea mayor, hay personas mexicanas en puestos altos y empresariales con importantes negocios en la ciudad, así como las hay en los puestos más bajos y con salarios más precarios. Incluso, a pesar de presentar una migración permanente hay un importante número de personas mexicanas empleadas de manera temporal a través del programa de visa H-2B que no es únicamente un trámite de entrada sino una oportunidad de acceder a trabajos en mejores condiciones. La cuestión más importante es que a pesar de su existencia, los desafíos que las y los trabajadores temporales enfrentan siguen presentes debido a diversos factores que tienen que ver con el diseño y la ejecución del programa.

En concreto, el programa H-2B presenta obstáculos para la garantía y el cumplimiento de derechos, por un lado, porque está diseñado para las personas empleadoras y por otro, porque, en su implementación participan diversos actores públicos y privados sin que haya una efectiva colaboración y corresponsabilidad, situación que produce varios abusos. Aunque es un proceso unilateral, al involucrar a más de un Estado, debería de

presentar una mayor participación y coordinación con instituciones del gobierno de México, ya que su intervención es prácticamente nula. Además, al no compartir esas responsabilidades deja desprotegidos a sus ciudadanos y ciudadanas que van a trabajar de manera temporal.

La gobernanza, como se dijo, es un enfoque novedoso que estudia desde diferentes perspectivas problemas de la realidad social. Para el análisis de políticas públicas en un marco globalizado es muy ventajosa porque permite centrar el análisis en las redes privadas y públicas conformadas por actores Estatales, mercado y sociedad. La gobernanza política, no sólo propone que exista una interacción entre las redes, sino que haya participación y coordinación en todo el proceso de política pública. A pesar de que en el programa de visa H-2B se identifican redes de actores públicos y privados, participan de manera informal debido a que en su diseño no existen reglas claras y fijas, de tal manera, que tiene repercusiones en su ejecución y, por lo tanto, en sus resultados.

Al inicio de la investigación se sostuvo —como hipótesis— que la implementación del programa de visa H-2B presenta una falta de coordinación entre los agentes involucrados y, por lo tanto, un incumplimiento sobre los beneficios de protección social de las y los trabajadores contratados bajo ese instrumento.

Partiendo de ello, se puede concluir, que en la implementación del programa de visa H-2B no hay una coordinación que sea efectiva entre los agentes que participan, tanto públicos como privados y, por lo tanto, hay un incumplimiento de los beneficios que el programa contempla. En gran medida, la exigua coordinación se debe a que no hay un reconocimiento formal de todos los agentes en el diseño del programa, situación que conduce a que operen por la vía informal, sin un procedimiento establecido con reglas y sanciones.

Por un lado, se observa que el diseño unilateral del programa responde a las necesidades de personas empleadoras y empresas, pero no a la de las y los trabajadores y contempla sólo la participación de las instituciones públicas estadounidenses. Por otro lado, deja en manos de las y los empleadores, quienes contratan agencias de reclutamiento, la selección y contratación de las personas y terminan por figurar como un trámite que regula la entrada de personas a la Unión Americana, pero que deja de lado las

condiciones de trabajo. Las agencias de reclutamiento concentran un gran poder porque son el único vínculo entre solicitantes y empleadores, por lo que el manejo de la información y su poder de decisión es de acuerdo con sus intereses y beneficios.

El gobierno de México está prácticamente ausente en el programa y sólo a través del consulado general se puede dar apoyo legal e informativo a las personas que van a trabajar en San Antonio, pero no tiene una participación formal. Las secretarías homólogas al programa, como la Secretaria de Trabajo y Previsión Social (STyPS) de México, tampoco es participe, como lo fue en su momento en el programa Bracero, que tenía un diseño bilateral.

El programa H-2B no sólo permite la entrada documentada de personas que desean trabajar temporalmente en los Estados Unidos, sino que lo hagan en mejores condiciones, como el contar con un seguro médico, una compensación obrera en caso de accidentes de trabajo, un seguro de desempleo y la posibilidad de obtener una pensión por vejez a través del *Medicade*. Sin embargo, en la práctica el cumplimiento de esos beneficios se ve obstaculizado por diversas razones que tienen que ver con una falta de coordinación entre los actores, pero más que todo por las fallas que se identifican desde el diseño del programa. Por ejemplo, algunos empleadores y empresas cumplen con el seguro médico y de accidentes contratando pólizas de baja calidad, por lo que en realidad y como Tino Gallegos lo apuntó, “hay un cumplimiento, pero no es eficaz”.

Otras barreras también tienen que ver con que las y los trabajadores no puedan cambiar de empleador o empleadora o que sean responsables de todos los aspectos de su vida y no únicamente los laborales, pues son factores que perpetúan la segregación sectorial y profesional y afianzan en mayor medida la desigualdad y la discriminación. Además, es frecuente que no se hagan denuncias contralas personas empleadoras por miedo a ser despedidos o a no ser recontratados para el siguiente período.

También, hay una falta de información desde antes de su contratación, pues otro obstáculo es que en ocasiones no conocen sus contratos sino hasta el primer día que se presentan a trabajar. En ese sentido, en caso de que identificarán alguna inconformidad, las posibilidades de rechazarlo son nulas ya estando en el sitio de trabajo.

Algunos caminos para combatir esas barreras son, por ejemplo, la promoción del trabajo decente, la formulación de políticas con enfoque de derechos, de género e intersectoriales, entre otros.

De manera muy general, se puede concluir en que, aunque las barreras para el cumplimiento de sus derechos laborales, en particular los beneficios de protección social tienen que ver con diversos factores, la ausencia de coordinación es tan fundamental como necesaria, pues, por ejemplo, si hubiera más participación del gobierno de México como supervisor de las condiciones de trabajo de sus ciudadanos y ciudadanas, probablemente habría mayor cumplimiento. De igual manera, si entre todo el conjunto de multi-actores existiera una corresponsabilidad y una coacción, las lagunas en cuanto al cumplimiento de los beneficios ya establecidos podrían verse reflejados en el bienestar de las personas y en una mayor eficiencia del programa no sólo en términos de regular la entrada de trabajadores extranjeros sino en ser realmente instrumentos de política pública con enfoque de derechos que producen bienestar en las personas.

La migración internacional es un fenómeno de carácter global, que precisa de la formulación de políticas que atiendan algunos de sus problemas más urgentes. En un mundo globalizado, deben de responder a las nuevas dinámicas de gobernabilidad a nivel internacional. A inicios de la investigación se plantearon algunas preguntas a las que se intentó dar respuesta de manera general: ¿Cómo se gobierna de manera supranacional? ¿Existen políticas públicas internacionales? ¿Qué instrumentos pueden utilizarse en una política pública internacional? ¿Cómo se implementan esos instrumentos?

Si bien no se plantea la idea de un gobierno supranacional, lo que se sugiere es que la comunidad internacional atienda los problemas globales de manera conjunta y con el reconocimiento de actores tanto públicos como privados. Los gobiernos nacionales deben de abrirse cada vez más al multilateralismo, a la cooperación internacional y a la coordinación y colaboración. En ese sentido la gobernanza es un enfoque muy adecuado que puede dar paso a más y mejores acciones y decisiones en el ámbito internacional.

Los instrumentos para hacer realidad dicha gobernabilidad son extensos, para esta investigación caben resaltar los instrumentos jurídicos internacionales: normas, recomendaciones, convenios, tratados y directrices y en particular, el diseño de programas para trabajadores temporales. Su implementación debe ser multilateral, con

redes de carácter público y privado, sin jerarquías y respondiendo a una relación horizontal con objetivos, quizás no comunes, pero si compartidos.

Para este estudio, las políticas públicas como herramientas del gobierno han facilitado la exploración de los procesos políticos internacionales en un contexto globalizado e interdependiente en el que las dificultades en torno a la migración cobran relevancia. Como lo deja ver este análisis, los procesos de migración pueden ser estudiados a través del enfoque de la gobernanza política, su aportación radica en que se pueden observar y analizar políticas de gobierno de distintos países dando lineamientos que permitan articularlos para la resolución de un problema. Este enfoque no se centra en el modo de ejercer el gobierno, sino en la estructura – a nivel supranacional- para hacerlo.

Además, la investigación vertió en uno de los corredores migratorios más importantes a nivel mundial y el más grande a nivel regional, el de EEE.UU. y México, pero los hallazgos descritos pueden ser útiles para quienes opten por estudios sobre este fenómeno en otros corredores migratorios del mundo. Asimismo, en estas líneas, se hizo una breve descripción teórica sobre cómo la gobernanza política aplicada a la migración laboral es una herramienta útil que permite analizar problemas globales y proponer soluciones conjuntas, es decir, políticas públicas para problemas públicos internacionales. Y es particularmente novedosa en estos hallazgos al descubrir que a pesar de que el enfoque se ha utilizado para estudiar una multiplicidad de temas, incluso sobre migración, con menor frecuencia había sido aplicada al análisis de políticas públicas internacionales, lo cual, por un lado, limita el análisis al no existir grandes avances teóricos y, por otro, es un importante precedente para detonar la discusión y poner en el centro del debate el tema.

La gobernanza política situó lo internacional en lo local identificando actores públicos y privados que se encuentran inmersos en la complejidad de la globalización y que han ido determinando, en la migración laboral, las condiciones del mercado de trabajo y sus impactos en las y los trabajadores.

Desde luego, existen problemas compartidos que merecen una respuesta conjunta, sin embargo, no todos los Estados tienen las mismas capacidades ni la voluntad política para emprenderlas. Al menos, este estudio refleja las bases teóricas para quienes decidan hacerlo. Por mi parte, como internacionalista y estudiosa de los procesos de gobierno y del análisis de políticas, preciso continuar indagando para llevar a cabo investigaciones

más profundas en las que se propongan soluciones concretas que pasen de lo teórico a lo práctico.

Si gobernar es decidir, gobernanza es un enfoque que responde al cómo. Hoy, la gobernanza como enfoque sobre el cómo se puede hacer gobierno a nivel internacional merece su estudio y reconocimiento. Vivimos en un mundo cada vez más globalizado en el que los problemas no tienen fronteras, un ejemplo muy pertinente es la actual pandemia de COVID-19, este escenario nos obliga a (re) pensar las dinámicas globales: sí a un mundo más cooperativo y capaz de resolver problemas de índole global, no a uno estatocentrista incapaz de ceder espacios a todos los actores y de reconocer intereses colectivos.

Recomendaciones de política pública para mejorar el programa de visa H-2B

De acuerdo con los resultados obtenidos a lo largo de la investigación, a continuación, se plantean algunas recomendaciones sobre el rediseño del programa con el objetivo de que pueda cumplir con la garantía de derechos y de beneficios. Las recomendaciones se dividen en tres dimensiones: normativas, institucionales y de gestión.¹¹⁸

Normativas:

- 1. El programa debe de ser bilateral como lo fue su antecesor el programa Bracero, con responsabilidades definidas entre el gobierno de México y el de EE. UU. en el que intervenga la asesoría de los organismos internacionales y de la sociedad civil.**

Es deseable que el programa se inscriba en el Tratado de México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) —aunque actualmente no está, es una buena oportunidad para integrarlo— específicamente en el capítulo laboral número 23, elaborado con base en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento de 1998.¹¹⁹

En dicho capítulo, la sección *leyes y regulaciones* apartado (a) señala que, para México, las Leyes del Congreso o regulaciones y disposiciones promulgadas serán de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y (b) para los Estados Unidos, las Leyes del Congreso o regulaciones promulgadas serán de conformidad con la Constitución de los Estados Unidos. Asimismo, en el *Artículo 23.8: Trabajadores Migrantes*, se reconoce la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes con respecto a las protecciones laborales, por lo que, se comprometen a cumplir los derechos laborales conforme a sus leyes, sean o no nacionales. En ese sentido, el rediseño del

¹¹⁸ Recomendaciones realizadas con base a los resultados de la investigación y al análisis de Acheita Pagaza Alejandra Constanza y Lisa Bonnici Gisele, “¿Quo Vadis? Reclutamiento y contratación de trabajadores migrantes y su acceso a la seguridad social: dinámicas de los sistemas de trabajo en Norteamérica y Centroamérica”. pp. 80-100

¹¹⁹ Para consultar la Declaración completa ver <https://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang-es/index.htm>

programa H-2B debe ser de conformidad con ambas legislaciones y fundamentalmente, con base en el *Artículo 23.3: Derechos Laborales*, que estipula que:

1. *Cada Parte adoptará y mantendrá en sus leyes y regulaciones, y en las prácticas que deriven de éstas, los siguientes derechos, tal y como se establecen en la Declaración de la OIT sobre los Derechos en el Trabajo:*
 - (a) *libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva;*
 - (b) *la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;*
 - (c) *la abolición efectiva del trabajo infantil y, para los efectos de este Tratado, la prohibición de las peores formas de trabajo infantil; y*
 - (d) *la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.*

2. *Cada Parte adoptará y mantendrá leyes y regulaciones, y prácticas que deriven de éstas, que regulen condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo, y seguridad y salud en el trabajo.*¹²⁰

La finalidad es que como programa bilateral tenga una normativa basada en las leyes de ambos países y que participen de manera formal y en la medida de sus capacidades (institucionales, presupuestarias, de gestión y normativas) las instituciones de ambos gobiernos:

Por parte de Estados Unidos de América:

- Departamento de Estado (DOS por sus siglas en inglés). Será la encargada de las negociaciones a nivel federal, estatal, local e internacional. Mediante el Congreso de los Estados Unidos, se decidirá, de acuerdo con las necesidades del país, el número de visas que serán permitidas. Y junto con su homóloga la Secretaria de Gobernación de México (SEGOB), serán las responsables de aprobar y permitir el cumplimiento de las normas y reglamentos del programa.
- Embajada de los Estados Unidos y sus representaciones consulares en México. Seguirán siendo las responsables de recibir y procesar las solicitudes.

¹²⁰ Tratado de México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), capítulo 23. Laboral. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465805/23Laboral.pdf>

- Departamento de Trabajo (DOL por sus siglas en inglés). Será la institución responsable de aprobar las certificaciones para empleo temporal determinando, conforme al reglamento basado en las recomendaciones de la OIT, los salarios, oportunidades y condiciones de trabajo.
- Oficina de Seguridad y Salud en el Trabajo (OSHA por sus siglas en inglés). En coordinación con el DOL y su homóloga la STyPS de México, será la institución encargada de vigilar la seguridad y la salud de las y los trabajadores.
- Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (USCIS por sus siglas en inglés). Institución encargada de determinar y aprobar el número de permisos para trabajo temporal, así como de asegurarse de que las actividades para las que se están requiriendo trabajadores sean de temporada. De igual manera, vigilará en los puntos de entrada de EE.UU. que el ingreso sea mediante el permiso de trabajo.

Por parte de México:

- Secretaría de Gobernación (SEGOB). Será la responsable de las negociaciones a nivel federal, estatal y local. En coordinación con el DOS, se aprobarán y se dará cumplimiento a los reglamentos y normas del programa.
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). Será la institución encargada de las negociaciones y de compartir gastos sobre la emisión de la visa.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS). Institución que tendrá a su cargo la vigilancia sobre los procesos de contratación y las inspecciones de trabajo en coordinación con el DOL y OSHA.
- Secretaría de Salud. Tendrá la tarea de promover la salud de las y los trabajadores y de buscar su afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Además, en caso de ser solicitados, será responsable de realizar exámenes médicos de requisito de entrada.

2. El diseño de reglas y normas del programa debe contemplar las necesidades de personas empleadoras y de las y los trabajadores.

Las normas y reglas del programa deben ser claras y específicas tanto para empleadores y empresas como personas trabajadoras y deberán de estar, cuando menos, en los

idiomas español e inglés. El programa deberá contar con una sección para personas empleadoras que describa los beneficios que actualmente están definidos, tales como el contratar a personas por temporada. Así como, con una sección para las y los trabajadoras, que actualmente no existe, y que describa sus derechos y obligaciones.

3. Entre algunas de las reglas que se sugieren eliminar, se encuentra la de que las personas empleadoras sean las responsables de otorgar vivienda y transporte, pues eso supone un control total de la vida de las y los trabajadores.

En el programa se debe dejar claro que las personas empleadoras y empresas sean responsables de costear los gastos, pero que no sea una obligación proporcionarlos y elegirlos. Sobre ese punto, es valioso que en las reglas del programa se especifique que se harán cargo del pago, pero que las y los trabajadores tendrán la libertad para elegir la vivienda y el transporte, siempre y cuando los gastos no excedan de los que se estipulen. Al respecto, se sugiere que los gastos por vivienda y transporte sean definidos con base al *capítulo 21. Política de competencia*, del T-MEC, que entre otros aspectos señala:

Artículo 23.3. Cooperación.

(...) 2. Las Partes buscarán fortalecer aún más la cooperación y la coordinación entre sus respectivas autoridades nacionales de competencia, particularmente en relación a aquellas prácticas comerciales que obstaculicen la eficiencia del mercado y reduzcan el bienestar del consumidor dentro del área de libre comercio.

Artículo 21.4: Protección al Consumidor

(...) 2. Cada Parte adoptará o mantendrá leyes nacionales de protección al consumidor u otras leyes o regulaciones que prohíban actividades comerciales fraudulentas y engañosas, reconociendo que el cumplimiento de aquellas leyes y regulaciones es de interés público. Las leyes y regulaciones que una Parte adopte o mantenga para prohibir estas actividades podrán ser de naturaleza civil o penal.

3. Las Partes reconocen que las actividades comerciales fraudulentas y engañosas trascienden cada vez más las fronteras nacionales y que la cooperación y coordinación entre las Partes para abordar estas actividades eficazmente son importantes y de interés público.

Artículo 21.5: Transparencia

1. Las Partes reconocen el valor de hacer que las políticas de cumplimiento y promoción en materia de competencia sean lo más transparente posible.¹²¹

- 4. Asimismo, se sugiere eliminar la regla de que la persona trabajadora con visa H-2B no pueda cambiar de persona empleadora, pues eso les genera una alta dependencia.**

El sustento legal para eliminar esa regla puede ser el *Artículo 23.6: Trabajo Forzoso u Obligatorio, del capítulo 23. Laboral*, del T-MEC que señala:

*(...) 1. Las Partes reconocen el objetivo de eliminar todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, incluido el trabajo infantil forzoso u obligatorio. Por consiguiente, cada Parte prohibirá, a través de medidas que considere apropiadas, la importación de mercancías a su territorio procedentes de otras fuentes producidas en su totalidad o en parte por trabajo forzoso u obligatorio, incluido el trabajo infantil forzoso u obligatorio.*¹²²

- 5. Se propone que las sanciones sobre la violación de derechos sean más coercitivas y que no queden en la emisión de recomendaciones.**

Las sanciones tienen que ser eficaces, por ejemplo, para aquellas personas empleadoras que incumplen se les debe de sancionar y castigar por medio de multas o de la revocación de sus permisos para participar en el programa. De igual manera, estas sanciones se pueden realizar conforme al T-MEC *capítulo 21, Artículo 23.5: Aplicación de las Leyes Laborales*:

1. Ninguna Parte dejará de aplicar efectivamente sus leyes laborales a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente (...).

2. Cada Parte promoverá el cumplimiento de sus leyes laborales a través de medidas gubernamentales adecuadas, tales como:

¹²¹ Tratado de México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), capítulo 21. Política de competencias. Disponible en

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465803/21ESPPoliticadeCompetencia.pdf>

¹²² *Óp. Cit.*

- (a) nombrar y capacitar inspectores;*
- (b) vigilar el cumplimiento e investigar presuntas violaciones, incluso mediante visitas de inspección “in situ” no anunciadas, y dar la debida consideración a las solicitudes para investigar una presunta violación a sus leyes laborales;*
- (c) buscar garantías de cumplimiento voluntario;*
- (d) requerir informes y el mantenimiento de registros;*
- (e) fomentar el establecimiento de comisiones obrero-patronales para abordar la regulación laboral en el centro de trabajo;*
- (f) proveer o fomentar los servicios de mediación, conciliación y arbitraje;*
- (g) iniciar, de una manera oportuna, procedimientos para procurar sanciones o remedios adecuados por violaciones a sus leyes laborales; y*
- (h) implementar remedios y sanciones impuestos por el incumplimiento con sus leyes laborales, incluyendo la recaudación oportuna de multas y la reinstalación de los trabajadores.* ¹²³

6. Debe existir la posibilidad de que las personas con visa H-2B puedan tramitar una residencia permanente.

En el caso de personas que lleven trabajando más de cinco años en EE. UU. a través de la renovación de la visa, es deseable que se den las condiciones para que puedan tramitar la residencia y hasta la ciudadanía estadounidense. El haber acumulado más de tres años de trabajo es evidencia de que la persona desempeña una actividad que no es temporal y, por lo tanto, que podría cubrir con los requisitos para obtener una residencia que le permita contar con otros derechos, como los políticos en el caso de la ciudadanía.

Gestión:

7. Se deben compartir recursos humanos y económicos en la implementación del programa.

¹²³ *Ídem*

En la medida de las capacidades estatales, institucionales y financieras, es deseable destinar un departamento o área con personal y espacio físico dentro de las subsecretarías del trabajo y previsión social del gobierno de México para que sirvan como espacios de enlaces entre los reclutadores y las autoridades del gobierno de México. No se propone eliminar a las agencias de reclutamiento, pero sí, que actúen de conformidad y con apego a las leyes nacionales (dependiendo del territorio en el que se encuentren), de tal modo, que sus actividades deberán de estar en constante supervisión a parte de las visitas de inspección de trabajo, de las cuales, se hace mención más adelante.

Asimismo, con la finalidad de que ambos gobiernos colaboren con los gastos sobre la expedición de la visa (impresiones, plásticos, fotos, etcétera), se sugiere que el presupuesto del programa sea mutuo. Por parte de Estados Unidos, el presupuesto puede quedar igual, tomado del gobierno federal y destinado al departamento de Estado y a las representaciones en el exterior. Por parte de México, se sugiere tomarlo del gobierno federal, ramo 05. Relaciones Exteriores, específicamente del programa presupuestario *E002. Atención, protección, servicios y asistencia consulares* y en consideración con los gastos asociados a la protección, asistencia, prestación de servicios y atención de mexicanos en el exterior.¹²⁴

8. Es recomendable que el rediseño cuente con la asesoría de organismos internacionales, de la sociedad civil y de los sindicatos de trabajadores para establecer las necesidades de las personas con un enfoque de derechos.

En el diseño y ejecución del programa se deben mejorar las condiciones de las personas con la visa y, sobre todo, garantizar el cumplimiento de los beneficios de protección social que se establecen. De nueva cuenta, se pueden tomar como base las establecidas en el capítulo 21 laboral del T-MEC y que fueron realizadas de acuerdo con las recomendaciones de la OIT.

9. Se sugiere garantizar que el pago por los trámites de visa sea responsabilidad exclusiva de la persona empleadora y asegurarse de que las agencias no cobren nada a las personas solicitantes.

¹²⁴ Proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2019 estrategia programática. Disponible en https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/05/r05_epr.pdf

En las normas y reglamentos es recomendable que se establezca la obligación de las y los empleadores del pago por conceptos de trámites, así como las sanciones para las agencias u otras instancias que recauden dinero por dichos gastos.

Las personas solicitantes únicamente tendrán que pagar el concepto de derecho a la visa, que actualmente es de 190 dólares y que es (o debería de ser) reembolsado por las personas empleadoras. Asimismo, como programa bilateral el presupuesto debe ser compartido, pero también las regalías respecto a este pago, por lo que, se plantea que sean divididas entre el gobierno de México y el de EE.UU. destinando 95 dólares para cada uno (en el caso de los 95 dólares destinados al gobierno federal mexicano, se entregarán en pesos mexicanos de acuerdo al tipo de cambio establecido al momento de efectuarse el pago).

10. El Departamento de Trabajo de Estados Unidos (DOL) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) de México deberán encargarse de regular el proceso de la visa H-2B y de efectuar un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas con acceso al público y con información clara sobre las reglas del programa que esté disponible y de fácil acceso mediante sus sitios web.

En el mismo sitio, se sugiere que se integre toda la información sobre las ofertas de empleo, en una especie o sección de bolsa de trabajo exclusiva del programa, esto con la finalidad de restarle poder a las agencias de reclutamiento que en gran medida lo tienen debido a la concentración de información que poseen. Es decir, las ofertas de empleo no deberían de ser una información exclusiva de las agencias, sino que deben de ser de acceso a todo el público.

Institucionales:

11. El gobierno de México debe asegurar que las y los trabajadores migrantes tengan acceso a la salud.

Para ello, se propone que tenga la responsabilidad de vigilar que las normas del programa se cumplan. Así como, de promover la continuación voluntaria en el régimen obligatorio del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para el caso de personas que hayan trabajado anteriormente bajo dicho régimen, así como la promoción del Seguro de Salud para Familia, también del IMSS,¹²⁵ para quienes requieran servicios médicos que los seguros contratados por las y los empleadores no cubran o para que los familiares de las y los trabajadores puedan acceder a los servicios de salud mexicanos.¹²⁶

12. Es deseable contar con inspecciones de trabajo.

Para ello, se sugiere que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) de México cuente con inspectores de trabajo que supervisen los establecimientos de trabajo de las personas con visa H-2B en coordinación con los que asigne el DOS. Asimismo, se recomienda que la STyPS sea la encargada de vigilar el cumplimiento de los beneficios de seguridad social estipulados en el programa, por ejemplo, asegurarse de que las pólizas de seguros por accidentes de trabajo y de servicios de atención a la salud cubran en su totalidad a las y los trabajadores y que realmente se ofrezcan servicios de calidad. No obstante, esto dependerá de la suficiencia presupuestaria de la institución, pero es recomendable que se haga un esfuerzo para conseguir los recursos.

Líneas futuras de investigación

Toda indagación tiene por definición la obtención de conocimientos que permitan proponer respuestas a ciertas problemáticas. Sin duda, son varios los pendientes que esta investigación deja, pero ofrece una positiva aportación en el estudio de las políticas públicas internacionales y la gobernanza. En ese sentido, a lo largo de estas páginas se intentó dar respuestas a un problema concreto, pero también tuvo como intención dejar algunas líneas que sirvieran como punto de partida para futuras exploraciones. Para continuar con algunas de ellas, se sugieren las siguientes:

¹²⁵ Es un seguro de salud al que pueden incorporarse de manera voluntaria los miembros de las familias en México o de mexicanos en el extranjero, que no cuenten con un esquema de seguridad social. Información disponible en <http://www.imss.gob.mx/derechoH/segurosalud-familia>

¹²⁶ Los costos son accesibles y dependen de la edad, pero de acuerdo con las cuotas vigentes a partir de marzo del 2020 rondan entre los 4 650 y los 12 750 pesos.

1. Realizar un análisis más profundo sobre el programa de visa H-2B incluyendo la experiencia de las y los trabajadores. Con ello, se podría determinar de mejor manera cuáles son las barreras a las que se enfrentan en cuanto al acceso a los servicios de protección social, pero también en cómo viven el proceso en general.
2. Analizar un programa similar de trabajo temporal para personas migrantes. Un buen comienzo podría ser el Programa de Trabajadores Extranjeros Temporales (Temporary Foreign Worker Program TFWP), emprendido por el gobierno de Canadá. Por medio de ese estudio se puede emprender un análisis de política comparada que aporte a los hallazgos de esta investigación y que sugiera nuevas respuestas con base a la experiencia en otros contextos.
3. A nivel global, es importante indagar más en la formulación de políticas internacionales y en los mecanismos existentes sobre la protección de las y los trabajadores migrantes. Se sugiere seguir analizando los programas y las recomendaciones de la OIT que promueven el trabajo decente, así como analizar otro tipo de mecanismos de integración regional como el Mercado Común del SUR (MERCOSUR) y el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social pues, aunque no constituyen un programa, son marcos jurídicos que garantizan su arranque.
4. De igual manera, es importante que la gobernanza política no quede en el aire como un enfoque teórico, sino que, se diseñen instrumentos internacionales con sustentos jurídicos de conformidad con sus premisas, de tal modo que la gobernanza se vea reflejada en las estructuras de las instituciones, de los Acuerdos, Convenios, Tratados, programas, etcétera.
5. Finalmente, es deseable continuar buscando los caminos que permitan mejorar al programa de visa H-2B y promover su urgente rediseño. Una oportunidad coyuntural muy valiosa para hacerlo es la recién negociación del T-MEC, en el que un programa bilateral de trabajadores migrantes es fundamental.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA

Aguilar Villanueva Luis F. *Gobernanza y gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

_____, *La implementación de las políticas*, Porrúa, México, 2007.

_____, *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México, 2010.

Acheita Pagaza Alejandra Constanza y Lisa Bonnici Gisele, “¿Quo Vadis? Reclutamiento y contratación de trabajadores migrantes y su acceso a la seguridad social: dinámicas de los sistemas de trabajo en Norteamérica y Centroamérica”, Documento de trabajo no 4. INEDIM, 2013.

Arellano Gault y Blanco Felipe, *Políticas públicas y democracia*, Instituto Nacional Electoral (INE), 2016.

Besserer, Federico, Ibarra Mateos, Marcela (Coord.). *Migración: reconfiguración transnacional y flujos de población. Gobierno y ciudadanía en las comunidades transnacionales indígenas*. UIA-Puebla, México, 2007.

Censo de Población y Vivienda 2010. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>

Center for Immigration Studies, 2018. Disponible en <https://cis.org/>

Chaqués Bonafont Laura, *Redes de Políticas Públicas*, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Siglo veintiuno.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Panorama Social de América Latina”, 2018 LC/PUB.2019/3-P, Santiago de Chile, 2019.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Diagnostico sobre la situación de la trata de personas en México*, 2013.

CNN Español, “Conductor de San Antonio dice que no sabía que había inmigrantes en el camión”, 25 de julio de 2017. Disponible en <https://cnnespanol.cnn.com/2017/07/25/conductor-de-san-antonio-dice-que-no-sabia-que-habia-inmigrantes-en-el-camion/>

Department of Labour, United States of America, “Derechos del empleado bajo el programa H-2B”. Disponible en <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/WHD/legacy/files/H2B-span.pdf>

Department of State, United States of America, “Conozca sus derechos. Folleto informativo que describe sus derechos como trabajador en los Estados Unidos”. Disponible en <https://travel.state.gov/content/dam/visas/LegalRightsandProtections/Wilberforce/Wilberforce-SPA-DS-1242017.pdf>

Diccionario financiero, “¿Qué es el social dumping?” Disponible en <https://www.mytriplea.com/diccionario-financiero/dumping-social/>

Durand Jorge, *Braceros. Las miradas mexicana y estadounidense. Antología (1945-1964)*, Senado de la República LX Legislatura, Universidad de Zacatecas, 2007.

_____, *Programas de Trabajadores Temporales; “Evaluación y análisis del caso mexicano”*; Consejo Nacional de Población, noviembre 2006.

Durand Ponte, V. Manuel. *Etnia y Cultura Política. Los mexicanos en Estados Unidos*. Coedición Miguel Ángel Porrúa (Colección Las Ciencias Sociales Segunda Década), México, 2008.

Economipedia, “Grandes Crisis”, en Crisis del petróleo. Disponible en <https://economipedia.com/definiciones/crisis-del-petroleo-1973.html>

El financiero, “El COVID-19 o la deportación”, 01,08 de 2020. Disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/mundo/contagiarse-y-morir-de-covid-19-o-ser-deportados-el-dilema-que-enfrentan-los-migrantes-que-alimentan-a-eu>

Enriqueta, Cabrera (compiladora). *Desafíos de la migración. Saldo de la relación México-Estados Unidos*. Editorial Planeta, México, 2007.

Embajada de los Estados Unidos en México. “Proceso para obtener una visa H2”. Vídeo disponible en <https://youtu.be/dTMjBNrHBG8>

Estadísticas Ciudad de San Antonio. Disponible en <https://www.sanantonio.gov/>

Fernández Pastor Miguel Ángel, *Migración y seguridad social en América*, Centro Interamericano de Seguridad Social (CIESS), México 2011.

García Guzmán Maximiliano, “Derecho a la seguridad social”, Estudios políticos no.32 México may./ago. 2014.

Governing, the future of the states and localities, “San Antonio’s Key to Economic Success: Immigrants” September 2016. Disponible en <https://www.governing.com/columns/urban-notebook/gov-san-antonio-immigrants.html>

Guy B. Peters. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona, España, Editorial Ariel. 2003.

Harold D. Laswell. *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Hernandez León R y Sandoval Hernandez E, *El reclutamiento de trabajadores temporales mexicanos para Estados Unidos: Infraestructura burocratizada, industria de la migración y economía del engaño en el programa de visas H-2*, CIESAS-NORESTE, 2015

Institute of Justice, Profile of the foreign-born population in San Antonio, Texas. Disponible en <https://www.vera.org/texas>

Klijn, E. "Redes de políticas públicas: Una visión general", en W. J. M. & Koppenjan, J.F., *Managing Complex Networks*, Sage, London, 1998.p.5

Labormex, sitio web. Disponible en <http://www.labormex.com/trabajadores>

Natera Antonio, "Nuevas estructuras y redes de gobernanza", *Revista Mexicana de Sociología*, 67, núm. 4 (oct-dic.), 2005 pp. 781-817.

New American Economy, "What talents and skills do the most recent immigrants bring? July 2018. Disponible en <https://data.newamericaneconomy.org/en/skills-brief/>

_____, "Mexican Immigrant Builds Her Way from Small Business to Presidential Appointments", March 2019.

_____, "After Earning Degrees in Civil Engineering and Public Health, San Antonio Councilwoman Advocates for Opportunities for All", May 2019.

_____, "New Americans in San Antonio", Disponible en <https://research.newamericaneconomy.org/report/new-americans-in-san-antonio/>

Manzanares Rivera José Luis, "Los Mexicoamericanos en San Antonio, Texas: análisis de su inserción en autoempleo formal, El Colegio de la Frontera Norte, 2014.

Mendizábal Bermúdez Gabriela, *La protección social de los trabajadores migrantes mexicanos*, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2009.

Mendizábal Bermúdez Gabriela y Ortega Maldonado Juan Manuel, "El envejecimiento poblacional y las prestaciones de seguridad social para los trabajadores migrantes e informales de México", *Revista de Derecho y Ciencias Jurídicas*, 2003.

Mejía William, "Panorama de la migración internacional en el Caribe". Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. CEPAL, ONU, OIM, 2018

Merino Mauricio, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, D.F., 2013

Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Avance global sobre las tendencias del empleo femenino 2018*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2018.

_____, *Informe Mundial sobre la Protección Social. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017-2019*. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_605075.pdf

_____, *La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la Región*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, 2016. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_502766.pdf.

_____, *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento de 1998*. Disponible en: <https://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--es/index.htm>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Migración e Historia”, en *Fundamentos de gestión de la migración*, sección 1.3, volumen Uno. 2006. Documento PDF. Disponible en http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/overs/EMM_sp_vol1_part1.pdf

_____, *Informe Sobre las Migraciones en el Mundo 2020*, Ginebra, Suiza, 2019. Disponible en <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2020>

_____, “*Términos fundamentales sobre migración*”. Disponible en <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Estudio de caracterización del Corredor Seco Centroamericano (Países CA-4), tomo I, Tegucigalpa, Honduras, 2012.

Organización de las Naciones Unidas ONU, Asamblea General, Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre 1948, 217 A (III). Disponible en https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

_____, Convención sobre el estatuto de los refugiados, adoptada el 28 de julio de 1951. Disponible en <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>.

_____, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, 16 de diciembre de 1966, Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 993. Disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/4c0f50bc2.html>

_____, Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, adoptado en diciembre de 2018. Disponible en <https://un.org/es/conf/migration/global-compact-for-safe-orderly-regular-migration.shtml>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional, Ginebra, Suiza, 2012.

Organización Panamericana de la Salud (OPS), PLISA Plataforma de Información en Salud para las Américas, 2018. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio sobre los Trabajadores Migrantes, en CNDH, 194

Pardinas Felipe. *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales*, México, Editorial Siglo XXI, 1993.

Perez Bravo Mauro, *Migrantes. Voces, rostros y sueños compartidos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2016.

Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales A.C. (ProDESC), “María sabe del proceso para obtener la visa H2”, Ciudad de México, octubre 2018. Disponible en https://prodesc.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/historieta_prodesc_maria-sabe-del-proceso.pdf

Proyecto de presupuesto de egresos de la federación 2019 estrategia programática. Disponible en https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/docs/05/r05_epr.pdf

Ruiz Moreno Ángel Guillermo, *Seguridad social obligatoria para trabajadores migrantes e informales*, editorial Porrúa, México 2012.

_____, *Seguridad social para migrantes y trabajadores informales, su eventual inclusión en el régimen obligatorio del seguro social*, Universidad de Guadalajara, 2006.

Ruiz Soto G. Ariel y Selee Andrew, “A Profile of Highly Skilled Mexican Immigrants in Texas and the United States”, Migration Policy Institution, 2019. Disponible en <https://www.migrationpolicy.org/research/highly-skilled-mexican-immigrants-texas-united-states>

San Antonio Express News, “Study finds Mexican immigrants in San Antonio are younger, more educated”, mayo 14 de 2019. Disponible en https://www.expressnews.com/news/news_columnists/elaine_ayala/article/Study-finds-Mexican-immigrants-in-San-Antonio-are-13842403.php

Secretaría de Gobernación, Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Migración y salud. Perfil de los latinoamericanos en Estados Unidos*, México D.F., septiembre 2015.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “aportaciones voluntarias”. Disponible en http://www.consar.gob.mx/principal/info_gral_trabajadores-imss_aportaciones_voluntarias.aspx.

Secretaría de Relaciones Exteriores, “Los mexicanos en Estados Unidos: La importancia de sus contribuciones”, Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), 2013. Disponible en www.ime.gob.mx.

Sito web Medicare. Disponible en <https://es.medicare.gov/what-medicare-covers/your-medicare-coverage-choices/whats-medicare>

Sito web del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Disponible en <http://www.imss.gob.mx/derechoH/segurosalud-familia>

Taylor J y R. Bogdan, *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados*, ediciones Paidós, 1987.

The San Antonio Economic Development Foundation (SAEDF). 2020. Disponible en <http://www.sanantonioedf.com/domestic/regional-workforce/>.

Tratado de México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), capítulo 21. Política de competencias. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465803/21ESPPoliticadeCompetencia.pdf>

_____, capítulo 23. Laboral. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465805/23Laboral.pdf>

United States Census, The American Community Survey 2018. Disponible en <https://data.census.gov/cedsci/table?q=S0501&g=1600000US4865000&tid=ACSST1Y2018.S0501&hidePreview=true>

U.S. Citizenship and Immigration Services, “Trabajadores temporales no agrícolas. Disponible en <https://www.uscis.gov/es/h-2b>

Uvalle Berrones, Ricardo, “Gestión de redes institucionales”, en Revista Convergencia XVI Aniversario, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, 2009.

Velasco y Lambe Julia. *Manual para elaborar una tesis*, Colección cuadernos, Instituto de Posgrado investigación y educación continua, Universidad Intercontinental UIC. Estado de México, 2007.

Villarreal Cantú, Eduardo, Martínez González, Víctor Hugo (coords.), *(Pre) textos para el análisis político*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Universidad Von Humboldt; 2010.

Villarreal Cantú Eduardo, *La gobernanza medioambiental en México. Un análisis del rendimiento de los Consejos de Desarrollo Sustentable*. Tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona, septiembre 2018.

Yuval Noah, Harari, *De Animales A Dioses*. Debate. España, 2014.

Zavala del Alba Luis Eduardo, *Gobernanza en derechos humanos: hacia una eficacia y eficiencia institucional*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), México, D.F. 2015, pp.35-37.

ENTREVISTAS

Carlos Castañeda. Abogado de inmigración en Austin. Realizada el 23 de junio del 2020

Cecilia Garcia Peña. Cónsul de Protección y Asuntos Legales del Consulado General de México en San Antonio. Realizada el 18 de mayo de 2020.

Embajada de los Estados Unidos en México. Realizada el 30 de junio del 2020

Francesco Carella. Especialista subregional en Migración Laboral en la oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con sede en San José Costa Rica, cubriendo América Central, México, Panamá, Cuba, Haití y República Dominicana. Realizada el 18 de mayo de 2020

Julia Coburn. Directora de Operaciones y Coordinadora del Proyecto de Mujeres Migrantes (ProMUMI) en el Centro de los Derechos del Migrante, Inc (CDM). Realizada el 1 de junio del 2020.

Tino Gallegos. Coordinador de Asuntos de Inmigración para la Ciudad de San Antonio. Oficina de Administración de la ciudad de San Antonio. Realizada el 25 de mayo de 2020.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

| | |
|---|----------------------------------|
| Administradora del Seguro Social | (SSA por sus siglas en inglés) |
| Administración de la Seguridad e Higiene en el Trabajo del Departamento del Trabajo | (OSHA por sus siglas en inglés) |
| British West Indies Temporary Alien Labor Program | (BWI) |
| Centro de Derechos del Migrante, AC. | (CDM) |
| Centro de Atención al Solicitante | (CAS) |
| Departamento de Estado | (DOS por sus siglas en inglés) |
| Departamento de Seguridad Nacional | (DHS por sus siglas en inglés) |
| Departamento de Trabajo | (DOL por sus siglas en inglés) |
| Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia | (UNICEF) |
| Instituto Nacional de Estadística y Geografía | (INEGI) |
| Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, A.C | (INEDIM) |
| Instituto Mexicano del Seguro Social | (IMSS) |
| Immigration and Naturalization Services | (INS) |
| Impuesto al Valor Agregado | (IVA) |
| Nueva Gestión Pública | (NGP) |
| Mercado Común del SUR | (MERCOSUR) |
| Ley de Reforma y Control de Inmigración | (IRCA por sus siglas en inglés) |
| Ley de inmigración y nacionalidad | (INA por sus siglas en inglés) |
| Ley de Seguridad y Salud Ocupacional | (OSH por sus siglas en inglés) |
| Ley Nacional de Relaciones Laborales | (NLRL, por sus siglas en inglés) |
| Oficina de administración tributaria | (IRS por sus siglas en inglés) |
| Organización Internacional para las Migraciones | (OIM) |

| | |
|---|---------------------------------|
| Organización Internacional del Trabajo | (OIT) |
| programa acción diferida para los llegados en la infancia | (DACA por sus siglas en inglés) |
| Producto Interno Bruto | (PIB) |
| Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales A.C. | (ProDESC) |
| Seguro de desempleo | (UI por sus siglas en inglés) |
| Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza | (CBP por sus siglas en inglés) |
| Secretaría de Gobernación | (SEGOB) |
| Secretaría de Relaciones Exteriores | (SRE) |
| Secretaría de Salud | (SS) |
| Secretaría del Trabajo y Previsión Social | (STyPS) |
| Tratado de Libre Comercio América del Norte | (TLCAN) |
| Tratado de México, Estados Unidos y Canadá | (T-MEC) |
| The San Antonio Economic Development Foundation | (SAEDF) |
| Universidad Nacional Autónoma de México | (UNAM) |
| U.S Citizenship and Immigration Service | (USCIS) |

ANEXO 1. GUIONES DE ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

Instituciones de Gobierno de Estados Unidos de América

Buenas tardes mi nombre es Stephanie Cabello, gracias por permitirnos este espacio, ¿está de acuerdo en que grabemos esta conversación? Muchas gracias, ¿podría empezar diciéndonos su nombre completo y cargo?

Embajada de los Estados Unidos en México

1. ¿Conoce algunas de las características del fenómeno migratorio de mexicanos en San Antonio, Texas?
2. Sobre la migración regulada ¿qué nos puede contar acerca de las visas para trabajadores temporales?
3. ¿Nos puede hablar de la Visa H-2B?
4. ¿Cuáles son los beneficios que obtiene el trabajador temporal con la Visa H-2B?
5. ¿Cuál es la edad promedio de los solicitantes de la Visa H-2B?
6. ¿Cuáles son las principales ocupaciones para trabajadores H-2B en San Antonio?
7. ¿Cómo se realiza el trámite de la Visa H-2B?
8. ¿Cuál es el papel de la embajada para realizar el trámite de Visa H-2B?
9. Específicamente ¿cuáles son los trámites que se realizan ante ustedes para obtener la visa H-2B?
10. ¿Qué otras dependencias participan en el trámite de la Visa H-2B?
11. ¿Se coordinan con otra dependencia para el trámite?
12. ¿Cuáles considera que son los principales desafíos sobre el trámite de la Visa H-2B?
13. ¿Cuáles son los principales retos institucionales sobre el trámite de Visa H-2B?
14. ¿Cuáles son los principales retos para mejorar el programa de Visa H-2B?
15. ¿El contacto es directamente con la agencia reclutadora, el trabajador o con el empleador?
16. ¿Cuál es el acercamiento que tienen ustedes con el trabajador temporal?
17. ¿Existen programas dirigidos a la población migrante sobre salud? ¿Nos podría contar sobre esos programas?

Gobierno de la Ciudad de San Antonio

Buenas tardes mi nombre es Stephanie Cabello, gracias por permitirnos este espacio, ¿está de acuerdo en que grabemos esta conversación? Muchas gracias, ¿podría empezar diciéndonos su nombre completo y cargo?

Tino Gallegos. Coordinador de asuntos de inmigración para la Ciudad de San Antonio

1. ¿Cómo se percibe la migración de mexicanos en San Antonio?
2. ¿Qué aspectos o características considera relevantes sobre la emigración de mexicanos a San Antonio?
3. ¿Cuáles considera que son las principales causas de la emigración de mexicanos a San Antonio?
4. ¿Cuáles son los principales desafíos de la migración de personas de acuerdo con su edad y género?
5. ¿Cuáles son las principales actividades en las que se emplean los trabajadores mexicanos en San Antonio?
6. ¿Cuáles considera que son los principales desafíos que enfrentan los trabajadores temporales actualmente en San Antonio?
7. ¿Cuáles han sido las ventajas de contar con trabajadores temporales en San Antonio?
8. Sobre la migración regulada ¿qué nos puede contar acerca de las visas para trabajadores temporales?
9. ¿Qué nos puede contar sobre la Visa H-2B para trabajadores temporales en servicios?
10. ¿La alcaldía participa de algún modo en el trámite para obtener la Visa H-2B?
11. ¿Cuáles son las principales acciones de la alcaldía en cuanto a la protección de derechos de los trabajadores temporales?
12. ¿Existen programas dirigidos a la población migrante sobre salud? ¿Nos podría contar sobre esos programas?
13. ¿La alcaldía cuenta con planes o programas de acción en conjunto con gobiernos fronterizos, locales y federales? ¿Cuáles son?

Instituciones de Gobierno de México

Consulado General de México en San Antonio, Texas

Cecilia García Peña. Cónsul de Protección y Asuntos Legales

Buenas tardes mi nombre es Stephanie Cabello, gracias por permitirnos este espacio, ¿está de acuerdo en que grabemos esta conversación? Muchas gracias, ¿podría empezar diciéndonos su nombre completo y cargo?

1. ¿Cuáles considera que son las principales causas de la emigración de mexicanos a San Antonio?
2. ¿Qué aspectos considera relevantes sobre la migración de mexicanos en la ciudad?
3. ¿Cuáles son los principales desafíos de la migración de mexicanos de acuerdo con su edad y género?
4. ¿Cuáles son las principales actividades en las que se emplean los trabajadores mexicanos en San Antonio?
5. ¿Cómo ha favorecido la migración de trabajadores mexicanos temporales a San Antonio?
6. Sobre la migración regulada ¿qué nos puede contar acerca de las visas para trabajadores temporales?
7. ¿Sabe cuál es la edad promedio de los trabajadores temporales?
8. Sobre la Visa H-2B para trabajadores temporales en servicios, ¿el consulado tiene algún papel dentro del procedimiento para realizar el trámite?
9. ¿Sabe, cuáles son los beneficios que obtiene el trabajador temporal con la Visa H-2B?
10. ¿Sabe usted, cómo se realiza el trámite de la Visa H-2B?
11. ¿Cuál es el papel del consulado para proteger los derechos de los trabajadores, por ejemplo, de los temporales H-2B?
12. Si ocurre la violación de algún derecho ¿cuál es el procedimiento del consulado para proteger al trabajador?
13. ¿Con que dependencias de EE. UU. se vincula el consulado para la protección de los derechos de los trabajadores H-2B?

14. ¿Cuál es el acercamiento que tienen ustedes con el trabajador temporal?
15. ¿En qué consiste la ayuda legal que ofrece el consulado para el cumplimiento de los beneficios que estipula la visa H-2B?
16. ¿El consulado cuenta con programas de salud dirigidos a trabajadores mexicanos? ¿cuáles son?
17. ¿El consulado cuenta con programas sobre seguridad y salud en el trabajo ¿cuáles son?
18. ¿Cuáles considera que son los principales desafíos para los trabajadores mexicanos temporales en San Antonio?
19. ¿cuáles son los principales desafíos en cuanto al cumplimiento de sus derechos como trabajadores?
20. ¿Cómo está el tema de coordinación con las instancias del gobierno estadounidenses en materia de regulación de trabajo?

Organizaciones de la sociedad civil

Centro de los Derechos del Migrante, INC.

Julia Coburn. Directora de Operaciones, México. Coordinadora, Proyecto de Mujeres Migrantes (ProMUMI)

Buenas tardes mi nombre es Stephanie Cabello, gracias por permitirnos este espacio, ¿está de acuerdo en que grabemos esta conversación? Muchas gracias, ¿podría empezar diciéndonos su nombre completo y cargo?

1. ¿Cuáles son las principales actividades del Centro de los Derechos del Migrante, INC?
2. ¿Qué aspectos considera más relevantes sobre la migración en la región?
3. ¿Cuáles son los principales desafíos de la migración de personas de acuerdo con su edad y género?
4. ¿Cuáles son las principales motivaciones de la migración de mexicanos a EE.UU.? ¿Conoce cuáles son algunas de las motivaciones de emigración de mexicanos a San Antonio?
5. ¿Conoce cuáles son los principales sectores donde se emplean los trabajadores en San Antonio?
6. ¿Por qué es más difícil garantizar los derechos de las personas que entran de manera irregular a EE. UU.?
7. ¿Cuáles son las principales acciones del CDM para proteger a los trabajadores mexicanos?
8. ¿Conoce programas de Visa para trabajadores migrantes mexicanos? ¿Cuáles?
9. ¿Nos puede hablar sobre el Programa de Visa H-2B?
10. ¿Cree que hay una falta de información respecto a los derechos que los trabajadores tienen cuando son contratados con la visa H-2B?
11. ¿CDM cuenta con planes o programas de acción en conjunto con gobiernos fronterizos, locales y federales? ¿Cuáles son?
12. ¿Existen programas dirigidos a la población migrante sobre salud y riesgos de trabajo? ¿Nos podría contar sobre esos programas?

13. ¿Cómo se coordina el CDM con otras instituciones a nivel local, federal e internacional?
14. ¿Cuál es el papel de CDM en la defensa de sus derechos, particularmente el de la salud?

Agencias Reclutadoras

Abogado Carlos Castañeda

Buenas tardes mi nombre es Stephanie Cabello, gracias por permitirnos este espacio, ¿está de acuerdo en que grabemos esta conversación? Muchas gracias, ¿podría empezar diciéndonos su nombre completo y cargo?

1. ¿Cómo se percibe la migración de mexicanos en San Antonio?
2. ¿Qué aspectos o características consideras relevantes sobre la emigración de mexicanos a San Antonio?
3. ¿Cuáles consideras que son las principales causas de la emigración de mexicanos a San Antonio?
4. ¿Cuáles consideras que son los principales desafíos que enfrentan los trabajadores temporales actualmente en San Antonio?
5. Sobre la migración regulada ¿qué nos puedes contar acerca de las visas para trabajadores temporales?
6. ¿Cuál es tu principal función como abogado de asuntos de inmigración?
7. ¿Tienes casos o contacto con trabajadores temporales?
8. ¿Nos podrías hablar sobre la Visa H2B?
9. ¿Cuáles son los beneficios que obtiene el trabajador temporal con la Visa H-2B?
10. ¿Cuál es la edad promedio de los solicitantes de la Visa H-2B?
11. ¿Cuáles son las principales ocupaciones para trabajadores H-2B en San Antonio?
12. ¿Cómo se realiza el trámite de la Visa H-2B?
13. Se sabe que hay muchos abogados que se encargan de realizar esos trámites, ¿cuáles son los que conoces? ¿Cuál es su papel en el trámite de la Visa H-2B?
14. Específicamente ¿cuáles son los trámites que se realizan ante ellos para obtener la visa H-2B?
15. Desde tu punto de vista ¿Cuáles son los derechos que menos son cumplidos para los trabajadores H-2B?
16. ¿Cómo puede el trabajador obtener un número de seguridad social?
17. ¿Cómo puede el trabajador acceder al seguro médico que estipula la Visa H-2B?
18. Si un trabajador percibe que sus derechos han sido violados ¿cómo puedes ayudarlos?

19. ¿Cómo está el tema de coordinación con las instancias del gobierno estadounidenses en materia de regulación de trabajo?

Organismos Internacionales

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Francesco Carella. Especialista subregional en Migración Laboral en la oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con sede en San José Costa Rica

Buenas tardes mi nombre es Stephanie Cabello, gracias por permitirnos este espacio, ¿está de acuerdo en que grabemos esta conversación? Muchas gracias, ¿podría empezar diciéndonos su nombre completo y cargo?

1. ¿Cuáles considera que son las principales motivaciones de la migración en el continente americano?
2. ¿Qué aspectos considera relevantes sobre la migración en la región?
3. ¿Cuáles son los principales desafíos de la migración de personas de acuerdo con su edad y género?
4. Sobre la migración laboral ¿qué aspectos considera que son los más importantes?
5. ¿Cómo ha favorecido la migración laboral a la región?
6. ¿Cuáles son las principales actividades en las que se emplean los trabajadores mexicanos en EE. UU.?
7. ¿Cuáles son los desafíos más importantes de la migración regulada?
8. Sobre la migración regulada ¿qué nos puede contar acerca de las visas para trabajadores temporales?
9. ¿Cuáles son los derechos que menos son cumplidos para los trabajadores migrantes?
10. ¿Cuáles son las acciones de la OIT para la protección de los trabajadores migrantes?
11. ¿Cómo colabora la OIT con gobiernos locales, federales y estatales, para la protección de derechos de los trabajadores?
12. ¿Tiene la OIT planes o programas específicos dirigidos a la protección de los derechos de los trabajadores migrantes en EE. UU.?
13. ¿La OIT cuenta con planes o programas de acción en conjunto con gobiernos fronterizos, locales y federales? ¿Cuáles son?
14. ¿EE. UU. ha ratificado alguno de los convenios o recomendaciones de la OIT? ¿Cuáles?
15. ¿Cómo la OIT colabora en un marco de gobernanza sobre la migración laboral?

16. ¿Qué recomendaciones podría darnos que bajo su punto de vista podrían mejorar los programas de visa para trabajadores temporales?

ANEXO 2. DISEÑO DE CUESTIONARIO CON PREGUNTAS ABIERTAS PARA TRABAJADORES H-2B (no aplicado)¹²⁷

Testimonios trabajadores

Buenas tardes mi nombre es Stephanie Cabello, gracias por permitirnos este espacio, ¿está de acuerdo en que grabemos esta conversación? Muchas gracias, ¿podría empezar diciéndonos su nombre completo?

1. ¿Cuál es su edad?
2. ¿Cuál es su ocupación?
3. ¿Hace cuánto tiempo que está trabajando ahí?
4. ¿Cuáles son sus principales actividades?
5. ¿Cuántas horas trabaja al día?
6. ¿Cuál es su salario aproximado por mes?
7. ¿Se comunica con su empleador o empleadora en español o en inglés?
8. ¿Cómo es su relación con la persona empleadora?
9. ¿Cómo le pagan?
10. ¿Cómo se enteró de la vacante?
11. ¿Cómo solicitó la Visa H-2B?
12. ¿Tuvo que pagar algo para realizar el trámite?
13. ¿Cuánto tiempo duró su trámite?
14. ¿Conoció antes a la persona empleadora?
15. ¿Quién le informó sobre las actividades que tenía que realizar, salario, prestaciones?
16. ¿Conoce los beneficios que puede tener con la Visa H-2B? ¿quién le dio a conocer esos beneficios?
17. ¿Ha estado enfermo durante su estancia acá?
18. ¿A qué médico acude?
19. ¿Cuánto cuesta aproximadamente una consulta médica?
20. ¿Tiene seguro médico?
21. ¿Usted paga su seguro médico o la persona que lo emplea?
22. ¿Le han dado capacitaciones o cursos sobre seguridad e higiene en el trabajo?

¹²⁷ Dadas las circunstancias generadas por la pandemia de COVID-19 no se pudo realizar un trabajo de campo presencial en la ciudad de San Antonio que permitiera aplicar los cuestionarios.

23. ¿Le hacen algún descuento de su pago por seguro médico, enfermedad o incapacidades?
24. ¿Ha sufrido algún accidente de trabajo? ¿le pagaron esos días?
25. ¿La persona empleadora le informa sobre sus derechos?
26. ¿Ha sentido que sus derechos como trabajador han sido violados?
27. ¿Sabe a dónde acudir si necesita asesoría legal?
28. ¿Conoce programas que le apoyen a proteger sus derechos? ¿cuáles?
29. Nos puede hablar de su experiencia en general como trabajador en San Antonio, ¿Cuáles son las ventajas de trabajar acá?
30. ¿Cuáles considera que son las principales dificultades a las que se enfrenta trabajando acá? El idioma, el pago, hay rechazo, ¿lo discriminan?
31. ¿cree que el trato que usted recibe por parte de la persona empleadora es diferente que con nacionales estadounidenses?
32. ¿Piensa en renovar la Visa H-2B? ¿cuál es el procedimiento para hacerlo?