

# Gobierno mexicano y derechos humanos ¿Política proactiva de protección a migrantes en Canadá?



**IZTAPALAPA**

*Agua sobre lajas*

*Mariana Rangel Padilla\**

## Resumen

El artículo presenta los principales problemas que los participantes del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales en territorio canadiense han enfrentado durante los últimos seis años y la respuesta del gobierno mexicano ante ellos. Dado que el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 estableció como prioridad la defensa de los derechos de los migrantes, resulta fundamental analizar cuáles fueron las políticas implementadas y las lecciones, además de qué medidas habrán de aplicarse en el futuro para atender a las necesidades de protección de los trabajadores temporales mexicanos en Canadá, especialmente si se tiene considerado ampliar el programa.

**Palabras clave:** migración controlada, política exterior, México

## Abstract

The article examines the main human rights violations suffered by participants of the Seasonal Agricultural Workers Program between Canada and Mexico as well as the way in which the Mexican government has reacted to them in the last six years. Provided that the National Development Plan 2000-2006 set up the defense of migrants workers as a priority, it is important to make a balance of implemented policies, lessons and future policy challenges; particularly, if the government intends to expand this program in the coming years.

**Key words:** controlled migration, foreign policies, Mexico

\* Miembro del Centro de Estudios sobre Norteamérica del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Monterrey, y profesora de nivel licenciatura adscrita al Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la misma institución. [mariana@itesm.mx](mailto:mariana@itesm.mx)

## Introducción

**E**l fenómeno migratorio en México, aunque no es nuevo, ha adquirido dimensiones sin precedentes en las últimas dos décadas, y tiene una innegable importancia económica, política y social. Se calcula que más de cuatrocientos mil mexicanos emigran anualmente, y los ingresos por concepto de remesas ascendieron a 23 053 millones de dólares en 2006. Al salir del país, los mexicanos dejan atrás la tierra que no les ha dado una oportunidad de empleo o de mejorar su nivel de vida. Quizá por ello el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006) estableció la protección de los derechos de los mexicanos en el extranjero como uno de sus principios de política exterior. En el marco de la titulada *política exterior proactiva*, se desplegaron una serie de acciones incluyendo la creación de programas como el de la matrícula consular y el Instituto de los Mexicanos en el Exterior.

La prioridad de las acciones de los gobernantes en México han sido y son los migrantes mexicanos en Estados Unidos. No obstante, existen otros flujos de migración que requieren ser estudiados y atendidos, pues, a pesar de que las violaciones a los derechos humanos son menos frecuentes, no están exentos de dificultades. Tal es el caso de los participantes del acuerdo entre México y Canadá que da lugar al Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT), en el cual se inscriben al año un promedio de diez mil quinientos connacionales provenientes de zonas rurales marginadas. El programa ha funcionado por treinta y dos años con resultados muy positivos, como lo revela el creciente número de participantes. Sin embargo, recientemente, la prensa y la academia han señalado una serie de problemas relacionados con los derechos humanos de estos trabajadores que deben ser tomados en cuenta por el gobierno mexicano.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El programa funciona mediante un memorándum de entendimiento entre el gobierno de México y el de Canadá en el que se establecen las normas operativas y el compromiso del primero de nombrar un agente en Canadá para asegurar el buen funcionamiento del programa. Es decir, la vigilancia del cumplimiento de lo acordado, y la atención y protección de los trabajadores mexicanos recae,

En este contexto surgen las dos preguntas que el presente ensayo pretende abordar: ¿Si el PTAT incluye una serie de normas para proteger a los participantes, por qué existen violaciones a los derechos humanos? Y si la responsabilidad de protección y atención de los participantes del PTAT recae principalmente en el gobierno mexicano, ¿fue adecuada la política del gobierno de Vicente Fox hacia ellos? La hipótesis de trabajo es que las violaciones a los derechos humanos en el PTAT responden a dos razones: la vulnerabilidad que genera este tipo de migración y las escasas acciones emprendidas por el gobierno de la República para proteger a los migrantes.

Los programas de trabajadores temporales provocan vulnerabilidad en los participantes porque, en caso de que así lo soliciten sus empleadores, existe la posibilidad de que sean regresados a su lugar de origen y por ello prefieren no denunciar las irregularidades a que son sometidos. En cuanto a las acciones del gobierno mexicano, se observa que durante los primeros cuatro años de la administración del presidente Fox, no hubo una política clara hacia los migrantes del PTAT en Canadá, lo cual suscitó una insuficiente protección de sus derechos humanos. Aunque en los últimos dos años de gobierno se intentó cambiar esta situación, fue insuficiente si se considera el volumen y los destinos de los participantes del PTAT.

El presente trabajo desarrollará estas líneas de investigación mediante un análisis cualitativo de la información disponible sobre las acciones del gobierno mexicano, en particular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) respecto a la protección de migrantes. También se recurrirá al estudio de fuentes secundarias, como reportes de investigación e informes de prensa, para documentar las principales violaciones a los derechos humanos de aquellos que forman parte del PTAT.

Hasta la fecha, los estudios en torno al PTAT se han enfocado a examinar principalmente: *a*) las condiciones de los trabajadores en las granjas y comunidades canadienses (*i. e.* Verma, 2003; Verduzco y Lozano, 2004; Pacheco, 2004; Basok, 2003; Prebisch, 2004) y *b*) las consecuencias del programa en sus familias y comunidades de origen (*i. e.* Reyes, 2004; Basok, 2000). Algunos autores señalan que el esfuerzo del gobierno mexicano en la supervisión de los derechos de los trabajadores es muy limitado. Por ejemplo, Pacheco concluye: “el que la SRE no

en gran parte, en el consulado. Para mayor detalle véase “Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá Relativo al Programa de los Trabajadores Agrícolas Mexicanos Temporales”. El otro instrumento es el Acuerdo para el Empleo Temporal de los Trabajadores Agrícolas Mexicanos en Canadá (AETAM), que es firmado por el empleador y el empleado.

revise, supervise y controle de manera puntual el cumplimiento de las cláusulas del AETTAM signado entre el trabajador y el empleador, es la causa sustancial de que los trabajadores agrícolas mexicanos incumplan el contrato laboral en virtud de que experimentan deficiencias en las condiciones laborales” (2004: 28). Sin embargo, no existe un análisis que ubique tal deficiencia en un marco más amplio de la política (o ausencia de política) del gobierno foxista hacia la protección de los derechos humanos de los migrantes del PTAT y evalúe la efectividad de sus acciones.<sup>2</sup>

A pesar de que el número de participantes del PTAT (diez mil mexicanos al año) no es comparable con las dimensiones de la migración hacia Estados Unidos (trescientos mil mexicanos, de los cuales cuarenta y cinco mil son visitantes agrícolas anuales), es un deber del gobierno defender a sus ciudadanos ante cualquier violación a sus derechos. Por lo tanto, resulta conveniente hacer un balance de los resultados obtenidos en materia de respeto a los derechos de los migrantes en este momento; más aún cuando en la XIII Reunión Interparlamentaria entre México y Canadá, realizada en enero de 2005 en la Ciudad de México, se planteó la posibilidad de ampliar el programa de trabajadores temporales para mexicanos, tanto en número como en diversificación laboral.

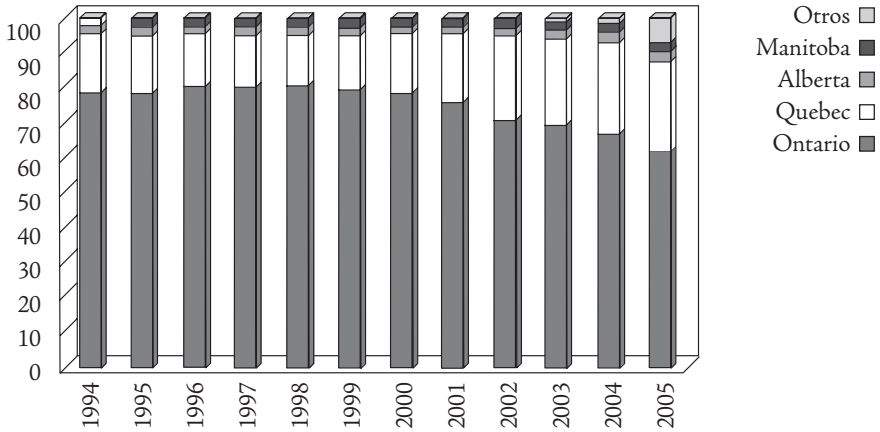
## El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales

El programa de trabajadores migratorios temporales entre México y Canadá surgió en 1974 ante la necesidad de cubrir la escasez de mano de obra agrícola y controlar la inmigración ilegal en Canadá; desde entonces, ha representado una opción de empleo bien remunerado para los habitantes de las zonas rurales marginadas de México. Al principio, el programa contó con el interés de alrededor de seiscientos trabajadores que fueron recibidos en la provincia de Ontario. Durante los primeros quince años, el número de participantes se mantuvo estable; sin embargo, con el paso del tiempo, hubo un incremento considerable. En 1990, eran 5 148 trabajadores, casi diez veces más que la cantidad inicial. Para 2005, se alcanzó la cifra récord de 11 720. La gráfica 1 ilustra tal evolución.

Además de aumentar el número de participantes, el programa se ha extendido a casi todas las provincias de Canadá. (Desde 1994, se anexaron Alberta,

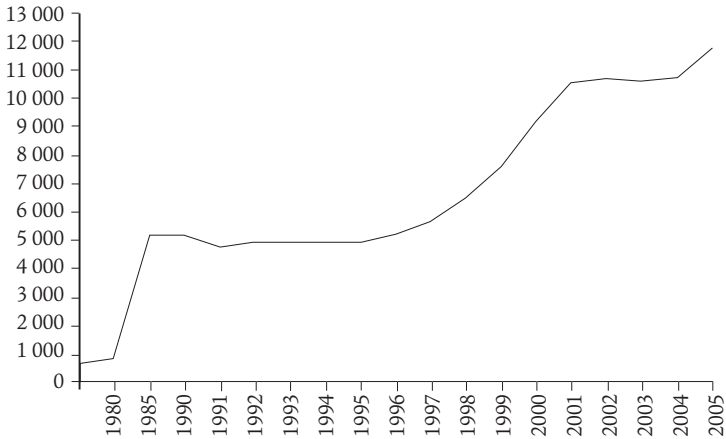
<sup>2</sup> En cuanto al análisis de la política del gobierno mexicano hacia el fenómeno migratorio, los estudios están centrados exclusivamente en la política de protección de los mexicanos en Estados Unidos. Tal es el caso de las investigaciones de Rocío Hernández (2000) y Fernando Lozano (2003).

GRÁFICA 1  
 Provincia de destino en Canadá de los participantes en el PTAT  
 (porcentaje del total de trabajadores enviados)



Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Anexo del Sexto Informe de Gobierno. Presidencia de la República, 2006. Disponible en: <http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/docs/anexo/pdf/P138.pdf>

GRÁFICA 2  
 Total de participantes del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales  
 1980-2005



Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Anexo del Sexto Informe de Gobierno. Presidencia de la República, 2006

Manitoba, Ontario y Quebec.) Como se aprecia en la gráfica 2, durante los últimos tres años, algunos trabajadores fueron enviados a Nueva Brunswick, Isla Príncipe Eduardo, Saskatchewan, Nueva Escocia y Columbia Británica. Según información de 2005 de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Ontario continúa siendo el principal receptor (61.8%); le siguen Quebec (25.46%), Alberta (3.39%) y Manitoba (2.18%).

Las comunidades de origen de los migrantes también se han diversificado. En un inicio, la mayoría provenía de poblaciones contiguas a la Ciudad de México, porque el proceso de selección estaba centralizado en la capital del país. No obstante, desde finales de los noventa el programa ha sido puesto al alcance de los campesinos de Puebla, Tlaxcala, Estado de México, Morelos, Hidalgo y Guanajuato.

En cuanto al tipo de actividades que desarrollan, la mayoría se dedica al cultivo de hortalizas tanto al aire libre como en invernadero, tareas que requieren una baja especialización. Los productos cultivados son verduras, manzana, tabaco y ginseng. Cabe mencionar que, para ser parte del programa, los trabajadores deben provenir de comunidades marginadas, contar con experiencia agrícola y ser jefes de familia que contribuyan mayoritariamente al ingreso de su hogar, con el objetivo de que regresen a México una vez terminado su contrato.

## **Trabajadores agrícolas temporales mexicanos en Canadá y derechos humanos**

Si bien el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales es frecuentemente citado como un caso exitoso de flujos de migración ordenada, no se encuentra exento de violaciones a los derechos humanos, cuestión que la prensa y la academia han explorado. En la primera parte de esta sección se exponen los principales problemas a los que se enfrentan los trabajadores temporales mexicanos en el campo canadiense, seguido de un examen de los distintos instrumentos del gobierno mexicano para asegurar los derechos humanos, así como las políticas públicas que se han implementado.

### *Condiciones de trabajo*

Un derecho de los migrantes es tener condiciones de trabajo humanas. En el PTAT, el contrato de trabajo establece que el alojamiento debe ser adecuado,

además de contar con la aprobación del representante de gobierno; específicamente son los Ministerios de Salud provinciales en Canadá quienes dictan las normas en vigor y los responsables de supervisar.

Mediante una investigación de campo en la provincia de Ontario, Pacheco (2004) encontró que de las cláusulas del Acuerdo para el Empleo Temporal de Trabajadores Agrícolas Mexicanos en Canadá (AETTAM) incumplidas por el empleador, 59.09 por ciento se refiere a la vivienda. La autora explica que

Desafortunadamente una mínima cantidad de granjas ofrece lo citado, de acuerdo con la observación realizada en alojamientos destinados tanto para hombres como para mujeres. El espacio ocupado por los trabajadores agrícolas migratorios es muy reducido y, aunque la distancia de camas es respetada, los colchones son viejos y el abastecimiento de agua es insuficiente. El sistema de calefacción funciona adecuadamente, lo mismo que el sistema eléctrico. No tienen los compartimentos requeridos para sus pertenencias y el agua caliente es insuficiente. Cuentan con lavadoras de ropa, que se descomponen constantemente y tardan en ser arregladas. (Pacheco, 2004: 21).

Después de trabajar dos años en la elaboración de un documental concerniente a los trabajadores agrícolas mexicanos en Canadá, Min Sook Lee (2003) también reportó que las quejas sobre el mal estado de las viviendas son frecuentes, pues muchos trabajadores habitan apretados en tráileres descompuestos o comparten cuartos de pequeñas dimensiones.

Respecto a las condiciones de trabajo, autores como Basok (2003) han señalado que los migrantes mexicanos realizan largas jornadas (de nueve a quince horas por día), y en las temporadas altas inclusive laboran los siete días sin descanso. Otros han hecho notar que los trabajadores no reciben vacaciones durante su estancia en Canadá y, en ocasiones, son maltratados por sus empleadores. El Centro de Apoyo a Trabajadores Migrantes Simcoe, fundado por el Sindicato de Trabajadores del Alimento y el Comercio (UFCW, por sus siglas en inglés: United Food and Commercial Workers), recibe alrededor de doscientas quejas por semana, entre las cuales han figurado la de un trabajador que casi pierde una pierna porque su supervisor le pidió que ignorara una infección; otros que se vieron forzados a escapar de sus viviendas por la noche y caminar una hora para llamar por teléfono a sus familias; y empleados de invernaderos durmiendo a un metro de enormes calderas (Ferguson, 2004).

Por último, está el asunto del manejo de pesticidas y la inadecuada protección. Según Verma, el nivel de entrenamiento y el uso de protección depende de

la buena voluntad de los empleadores, por ejemplo “La Universidad de Guelph provee capacitación en aplicación de pesticidas, pero los registros de 2001 revelan que dicha capacitación aún es muy limitada” (Verma, 2003: 12). El estudio de Verduzco y Lozano (2004) menciona que, del total de trabajadores encuestados, 24 por ciento ha aplicado agroquímicos en Canadá, y, de éstos, sólo 43 por ciento se ha protegido con máscara y equipo apropiado. Además, 34 por ciento ha laborado en un campo recientemente rociado con químicos. Asimismo, la UFCW reportó que los trabajadores no reciben una correcta información sobre pesticidas y herbicidas, y no se les da ninguna vestimenta o material de protección al emplearlos:

Notamos cambios en el Acuerdo para el Empleo Temporal de Trabajadores Agrícolas Mexicanos en Canadá, en donde se indica que los empleadores deberán proveer capacitación a los trabajadores encargados de los productos químicos y pesticidas, y que la ley obliga a proveerlos de vestimenta y equipo de protección, sin embargo, los mecanismos de supervisión y ejecución de estos cambios son puramente superficiales y totalmente ineficaces (UFCW, 2003: 11).

Esta cuestión podría afectar directamente al gobierno mexicano en el mediano y largo plazos, pues si los trabajadores se enfermaran después de que su contrato concluyera, tendrían que cubrir el costo de su tratamiento en México, reclamando la ayuda gubernamental.

### *Impuestos y deducciones*

Los salarios de los trabajadores están sujetos a las deducciones acordadas en sus contratos, como el pago parcial de los costos de transportación y la visa, pero otros puntos de inconformidad son la deducción del seguro de desempleo y la falta de conocimiento sobre los mecanismos de reembolso de impuestos.

Respecto a las deducciones fiscales de sus salarios y los mecanismos de reembolso, algunas investigaciones registran que los participantes del programa los ignoran, por lo cual “los trabajadores sienten que es mucho dinero deducido de sus salarios, y que en algunos casos es injusto” (Verduzco y Lozano, 2004: 8). Otro asunto que disgusta a los trabajadores es estar obligados a contribuir al Programa de Seguro de Desempleo y no acceder a sus beneficios (Min Sook Lee, 2003). La autora menciona que, según un estudio de la UFCW y del Congreso Canadiense del Trabajo (CLC, por sus siglas en inglés), la suma de las



contribuciones de los trabajadores migrantes y sus empleadores en el año 2000 se estimó en alrededor de once millones de dólares.

En cuanto al seguro de salud, Basok (2003) señala que a pesar de que los trabajadores de Ontario están cubiertos, algunas veces sus enfermedades no son tratadas, debido a que las barreras culturales y de lenguaje les impiden buscar atención médica en los hospitales rurales. Para remediar el problema, algunas organizaciones no gubernamentales han constituido centros de apoyo en donde hay un intérprete español-inglés que ayuda a los migrantes a comunicarse con los doctores.

En suma, no obstante que el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales es continuamente considerado un ejemplo exitoso de flujos de migración ordenada que cuenta con un marco legal, no está libre de violaciones a los derechos humanos de los participantes. Algunas veces, las condiciones de trabajo y de vivienda no son las acordadas, y existen deducciones que los trabajadores no utilizan, principalmente porque desconocen sus derechos. La responsabilidad de estos mexicanos en el exterior recae en el gobierno de México, por lo cual es necesario examinar qué factores o errores de política provocan el incumplimiento de los estándares convenidos.

Al considerar los principales hechos que contravienen los derechos humanos de quienes forman parte de un programa de trabajo temporal de gobierno a gobierno, cabe preguntarse: ¿por qué persisten tales atropellos y cómo son protegidos los migrantes?

## Vulnerabilidad de los trabajadores y la política de protección al migrante

Los derechos humanos básicos de los trabajadores extranjeros temporales son más vulnerables a ser violados que los de los ciudadanos y residentes permanentes de los países de origen y de destino. En el empleo, esta situación surge sobre todo por el requisito de patrocinio, lo cual lleva a que, en ocasiones, los empleadores adquieran un control excesivo sobre los trabajadores extranjeros, lo que no sucede con los trabajadores nativos, quienes no son amenazados con ser deportados (Ruhs, 2003: 15).

En el caso del PTAT, los participantes se encuentran en permanente indefensión y quizá haya violaciones que no son denunciadas; en especial porque la selección de quienes irán a Canadá año con año funciona sobre una base “nominal”, es decir, la mayoría es seleccionada por el empleador. Este proceso brinda a los

trabajadores cierta seguridad para un futuro contrato, pero, al mismo tiempo, puede desincentivarlos para denunciar, ante el miedo de que sus empleadores no los elijan la próxima temporada. En tal escenario, una vigilancia constante por parte de las autoridades resulta indispensable.

Sin embargo, el país de origen (México) no tiene jurisdicción legal fuera de su territorio (soberanía), y el país de destino (Canadá) se muestra con frecuencia reacio a asumir una completa responsabilidad, a menos de que los trabajadores migrantes sean residentes o ciudadanos suyos (Ruhs, 2003: 14). Esto ocurre con el PTAT y con la aplicación del AETTAM. A esto hay que añadir la fragilidad del régimen internacional de derechos humanos de los migrantes.

### *Un régimen internacional débil*

Desde hace varias décadas, existe un régimen internacional emergente para proteger los derechos humanos de los migrantes, el cual consiste en una serie de acuerdos firmados en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El cuadro 1 muestra los tratados a los que, en teoría, México podría recurrir.

CUADRO 1  
*Evolución del régimen internacional para la protección de trabajadores migrantes*

1948	Carta de los Derechos Humanos (ONU)
1949	Convención de la Migración por Empleo (OIT)
1975	Convención 143 Relativa a los Trabajadores Migrantes (OIT)
1985	Declaración de los Derechos Humanos de Individuos No Nacionales del País en el que Residen (ONU)
1990	Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (ONU)

Fuente: ONU y OIT.

El tratado más reciente es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1990.<sup>3</sup> Entre los principales derechos que establece están: a) condiciones de vida y de trabajo humanas,

<sup>3</sup> De acuerdo con Xiomara Marinka Mellado (2000), los derechos otorgados en la Convención emanan de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de los pactos internacionales de los

sin abuso físico, sexual ni trato degradante; b) libertad de pensamiento, de expresión y de religión; c) acceso a la información sobre sus derechos; d) igualdad ante la ley; e) igualdad de servicios sociales y educativos; f) participar en sindicatos; g) mantener la conexión con su país de origen (podrán regresar a su país y efectuar visitas); h) garantizar su participación política en el país de origen; i) transferir sus ingresos a su país de origen; y j) respecto a los impuestos, los trabajadores no pagarán más que los nacionales, tomándose las medidas para evitar la doble tributación.

Al ser la Convención un tratado internacional, los países signatarios se comprometen a incorporar estas prerrogativas en sus legislaciones. México ratificó la Convención, pero, lamentablemente, las principales naciones de destino de los migrantes como Estados Unidos, Australia y Japón no lo han hecho; tampoco Canadá, situación que impide al gobierno mexicano recurrir a este instrumento para buscar la protección de los trabajadores temporales. En estas circunstancias, la responsabilidad total recae en el nivel estatal.

El AETTAM entre México y Canadá establece las normas y criterios para asegurar condiciones de trabajo y de vida dignas durante la estancia en Canadá, delimitados en los siguientes rubros: 1) alojamiento, comidas y periodos de descanso; 2) pago de salarios; 3) deducción de los salarios; 4) seguro de enfermedad, accidente ocupacional y no ocupacional; 5) varios.

Aunque a través de los años se han hecho modificaciones a este acuerdo, las cuales han mejorado las condiciones de los trabajadores, persisten ciertas violaciones (deducciones inadecuadas en los salarios, y faltas en las medidas de alojamiento y en los periodos de descanso).

¿Cómo hace entonces el gobierno mexicano para proteger a los migrantes en circunstancias de vulnerabilidad en Canadá? ¿Cuáles han sido las acciones realizadas por los gobiernos para evitar o reducir estas violaciones? En la siguiente sección se analiza este tema, con particular énfasis en el gobierno mexicano de 2000 a 2006.

### *La política exterior de protección a migrantes 2000-2006*

Durante el sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006), se definió como una prioridad de la política exterior la atención a los migrantes. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 estableció que “la promoción y defensa de la democracia

derechos económicos, sociales y culturales, así como de los civiles y políticos. También hay una cercana relación con el Convenio sobre Trabajadores Migrantes de la OIT.

y los derechos humanos son de particular interés para el Gobierno de México, ya que éstos ofrecen instrumentos para la defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior”.

Al evaluar las acciones de gobierno en la defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior, específicamente de quienes trabajan en Canadá, se observan dos momentos. En el primero (de 2000 a 2004), el gobierno no consideró a estos migrantes ciudadanos a quienes defender y sólo se utilizaron los métodos tradicionales, es decir, atender las quejas de los trabajadores mediante los consulados y la embajada en Canadá. En tanto, de 2004 a 2006, ocurre un cambio gradual: las declaraciones de protección a los migrantes comienzan a abarcar a los mexicanos en Canadá y se toman algunas medidas para fortalecer sus actividades.

#### PRIMERA ETAPA, 2000-2004: POLÍTICA EXTERIOR PROACTIVA, PERO NO PARA LOS MEXICANOS QUE VIAJAN A CANADÁ

La primera etapa queda clara cuando se analiza el Cuarto Informe de Gobierno. En el capítulo “Política exterior proactiva” se afirma que

...la política exterior impulsada por el Gobierno Federal durante el último año, reforzó las acciones diplomáticas orientadas a profundizar las relaciones bilaterales y multilaterales con el propósito de consolidar la negociación de tratados y acuerdos comerciales y migratorios y promover los derechos humanos de los connacionales que se encuentran en el extranjero (Presidencia, 2004: 279).

Es interesante notar que el primer párrafo de la sección que habla sobre los acuerdos migratorios en las fronteras norte y sur de ese informe se refiere exclusivamente a Estados Unidos, señalando que

...la agenda migratoria con los Estados Unidos de América comprende dos grandes componentes: primero, atender el estatus migratorio de las personas que se encuentran radicando en territorio estadounidense y, segundo, ampliar los mecanismos para que aquellas personas que decidan migrar fundamentalmente por razones de empleo puedan hacerlo de manera legal, segura, ordenada y respetuosa a sus derechos humanos y laborales (Presidencia, 2004: 284).

En el informe no se alude a las violaciones que sufren los participantes del PTAT; sólo se menciona, en la sección “Atención prioritaria a socios estratégicos”,

que el programa está creciendo: “a agosto de 2004 el programa cubre una extensión territorial de costa a costa, al incorporarse las provincias de Nueva Escocia y Columbia Británica”.

Al examinar otros documentos y actos del periodo 2000-2004, se advierte que el gobierno mexicano ha tomado iniciativas proactivas dirigidas a reducir y prevenir las violaciones a los derechos humanos de los migrantes, pero únicamente en Estados Unidos. Por ejemplo:

- 1) La creación del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, que organiza actividades destinadas a fortalecer las relaciones con la población de origen mexicano residente en el exterior. En la página de Internet de este organismo había escasa referencia al PTAT de Canadá. Sólo se proporcionaba información sobre lo que es el programa, y no se encontraba ningún registro de actividades en este tema.
- 2) Otro programa implementado fue el Consulado Móvil, mediante el cual se realizan visitas a las comunidades mexicanas que residen en poblaciones alejadas de la sede consular, para expedir documentos como pasaportes, certificados de matrícula consular, cartillas, declaraciones de nacionalidad, etcétera. No se halló rastro de la existencia de este programa en territorio canadiense.
- 3) Por último, está el programa de matrícula consular, a través del cual el gobierno mexicano expide un documento de identificación para los migrantes en Estados Unidos.

A pesar de la ausencia de una política clara y proactiva de atención a los migrantes en Canadá, es importante señalar que sí se aplicaron los mecanismos de protección tradicional mediante la embajada y los consulados mexicanos en ese país. De hecho, en el Memorándum de Entendimiento que da lugar al PTAT, se declara que la principal responsabilidad de atención por parte del gobierno mexicano hacia los trabajadores migrantes en Canadá recae en la Embajada de México en Ottawa y su red de consulados. Esta política tradicional es reactiva, pues las acciones de la SRE inician cuando hay una queja de violación por parte de los connacionales.

El análisis de la política tradicional revela que ésta no es suficiente, puesto que existen dos problemas relativos al papel de protección del gobierno mexicano. El primero tiene que ver con la capacidad de los consulados existentes para atender a los migrantes, y el segundo surge cuando al extender el programa a otras

provincias como Nueva Escocia y Alberta, se genera un cuasi vacío institucional. Si bien en esas zonas hay consulados honorarios, sus limitadas facultades les impiden proteger a los trabajadores.

Los estudios referentes a los problemas de los trabajadores migrantes en Canadá coinciden en que la capacidad de los consulados en ese país ha sido sobrepasada por el número de participantes en el PTAT. Verma provee un claro ejemplo de lo que ha ocurrido en la provincia de Ontario:

El consulado mexicano actualmente carece de los recursos para administrar eficientemente el programa. En 2002 hubo 7 633 trabajadores mexicanos en el PTAT en Ontario, y solamente cinco oficiales mexicanos y unos cuantos voluntarios para ayudarlos. Los trabajadores han declarado su frustración ante la falta de atención por parte del consulado (2003: 8).

La investigación de campo de Verduzco y Lozano resulta complementaria, pues revela esta insatisfacción de los trabajadores migratorios ante la escasa atención de los consulados mexicanos en Canadá. Los autores mencionan que

...el crecimiento en el número de participantes no se ha acompañado de un similar desarrollo de la capacidad administrativa de los consulados mexicanos en Canadá. Los entrevistados están conscientes de que la función de los consulados es ayudarlos y representarlos durante su estancia en Canadá. Del 98% de los trabajadores que declaró haber necesitado alguna vez el apoyo del consulado para reportar un accidente o problema de salud, solamente el 59% hizo contacto... Menos de un cuarto de los entrevistados considera que la atención y la representación dada por el consulado es adecuada; 44.4% siente que no los representan "como debería ser"; 20.9% prefiere no dar una opinión porque no ha necesitado los servicios del consulado y el resto no especificó (2004: 64).

En la misma línea, Pacheco demuestra la inconformidad de los trabajadores respecto a los servicios de los consulados,<sup>4</sup> y pone de manifiesto la situación en las provincias de Ontario y de Quebec.

<sup>4</sup> Es relevante apuntar que los servicios que los TAM debieran recibir por parte de los empleadores y el consulado, los reciben de otros individuos. Pacheco da un ejemplo de que, en su día de descanso, los trabajadores piden ayuda al párroco o alguna persona de la comunidad latina: "El párroco y los latinos los orientan y hacen el trabajo del consulado mexicano cuando los orientan sobre los lugares en donde pueden ser atendidos." Esto ocurre solamente en Leamington y el área de Ontario que

La investigación arroja un resultado negativo elevado, respecto del servicio que recibe el trabajador agrícola por parte del personal del consulado mexicano. El 57.2% respondieron que el servicio es regular. El juicio negativo es mayor en la provincia de Ontario (67.75% regular y malo un 32.25%), que en Quebec donde los participantes que opinan que la relación es buena son un 51.92%, muy buena un 5% y regular un 43.07% (2004: 25).

Quizá esto se debe a que el número de trabajadores en Quebec es más pequeño y, por ende, el personal del consulado en Montreal puede velar mejor por ellos.<sup>5</sup>

Los problemas en las condiciones de vivienda podrían disminuir con una supervisión adecuada, pues la legislación existe, el inconveniente está en su aplicación. Verma (2003) reportó que las instancias de gobierno encargadas de revisar las condiciones de vivienda no concluyen sus inspecciones a tiempo, o sea, de forma previa al arribo de los trabajadores temporales, ya que, en la actualidad, esta responsabilidad no recae directamente en el gobierno mexicano sino en el canadiense. Sería interesante examinar con más detalle el funcionamiento y las capacidades de los consulados de México en Ontario y Quebec.

Respecto a las provincias en donde no hay un consulado general, lo que puede esperarse son problemas de violación a los derechos humanos incluso mayores, pues la vigilancia es más reducida. La representación del gobierno mexicano en estos lugares recae en Consulados Honorarios,<sup>6</sup> los cuales no cuentan con todas las facultades legales ni con los recursos por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores. El mapa 1 exhibe tal situación, presentando una relación entre las provincias en las que opera el PTAT y el tipo de consulados mexicanos establecidos ahí.

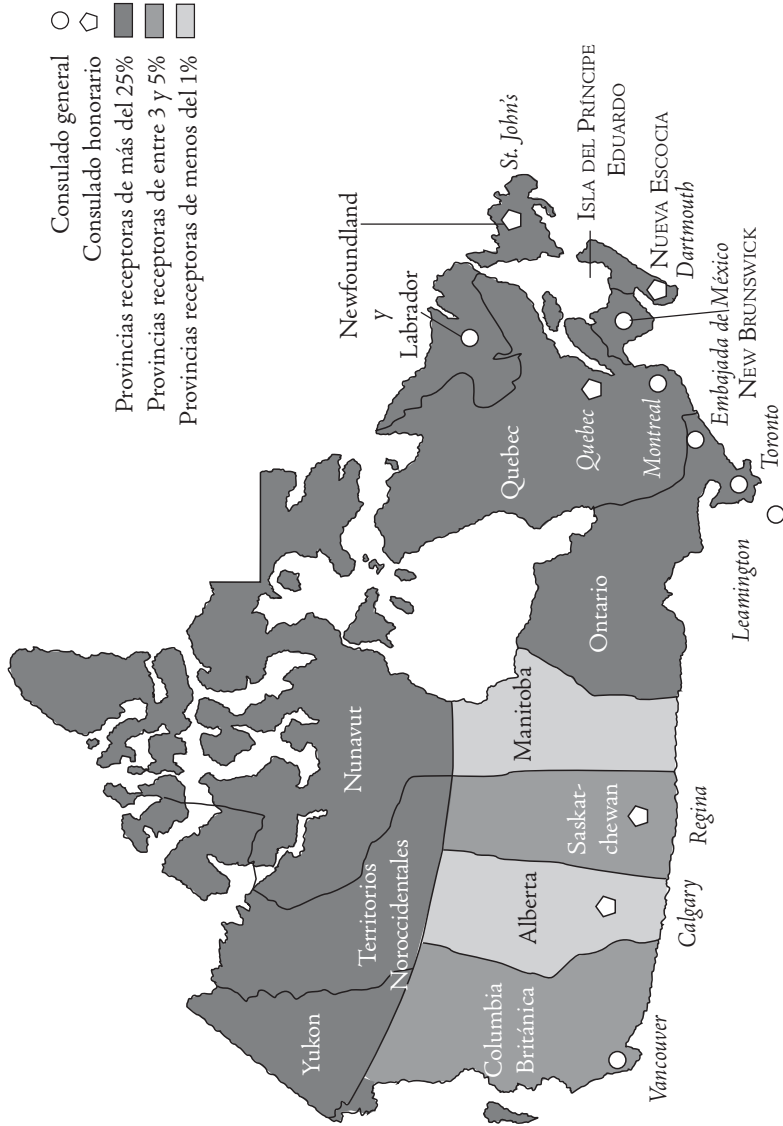
Aún no hay información disponible sobre las actividades del gobierno mexicano y la protección a los trabajadores en las provincias de Columbia Británica, Alberta, Manitoba, Saskatchewan, Príncipe Eduardo y Nueva Escocia, por lo que, en un futuro, la presente investigación podría complementarse con un análisis de campo que cubra este vacío.

cuenta con una comunidad latina importante, pero ¿qué será de los trabajadores que están en otras provincias, más aislados?

<sup>5</sup> De manera muy general, y considerando las limitaciones de acceso a la información, se puede apreciar que en Quebec existe un número telefónico especial de atención al migrante, mientras que en los consulados de Toronto y Ottawa no está disponible.

<sup>6</sup> La Ley del Servicio Exterior Mexicano define al Consulado Honorario como la oficina a cargo de un cónsul honorario, trátese de un nacional o de un extranjero, en la que éste realiza, sin remuneración alguna, funciones consulares limitadas.

MAPA 1  
 Capacidad institucional de la SRE en Canadá en las provincias receptoras de participantes del PTAT en Canadá



Fuente: Elaboración del autor con datos de la Embajada de México en Canadá y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social



## SEGUNDO PERIODO, 2004-2006: ¿EL INICIO DE UNA POLÍTICA PROACTIVA HACIA LOS TRABAJADORES AGRÍCOLAS TEMPORALES MEXICANOS?

En octubre de 2004 ocurrió un suceso que podría representar un hito de la política reactiva de protección a los migrantes temporales mexicanos en Canadá hacia una más proactiva. En el marco de la visita del presidente Vicente Fox al primer ministro de Canadá, Paul Martin, se anunciaron dos acciones destinadas a mejorar la situación de los migrantes en la provincia de Ontario: la apertura de una oficina consular en Leamington, que es la región con mayor concentración de mexicanos del PTAT, y la creación de un Centro Comunitario de México (o Plaza Comunitaria), en donde se proporcionará educación a distancia y actividades culturales para los migrantes.<sup>7</sup> La oficina depende del Consulado General de México en Toronto y cuenta con tres funcionarios. Estas medidas son muy positivas, sin embargo, no son suficientes, pues están enfocadas únicamente a Leamington, Ontario.<sup>8</sup>

También hubo un viraje en el discurso oficial al incluir el tema de los derechos de los trabajadores en Canadá. En octubre de 2004, el presidente Fox declaró:

para nosotros es indispensable, y logramos un fuerte compromiso entre los dos gobiernos, el gobierno de Canadá y el gobierno de México, de asegurarnos de manera permanente, continua, en todos los lugares donde están estos trabajadores, que sean plenamente respetados sus derechos laborales, sus derechos humanos e inclusive las condiciones de trabajo en las que laboran.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Los centros comunitarios tienen computadoras y acceso a Internet sin pago alguno, así como todos los programas educativos para estudiar la primaria, la secundaria y el bachillerato, incluso tomar cursos universitarios o aprender distintas técnicas o habilidades para mejorar en el trabajo o poner en marcha un pequeño negocio. En México hay tres mil quinientas plazas comunitarias con libre acceso a la población. En Estados Unidos ya son cien, y la de Leamington será la primera en Canadá.

<sup>8</sup> Esta comunidad, aparte de ser el centro de atención de las acciones del gobierno mexicano, ha desarrollado una interesante dinámica en cuanto a la movilización de la sociedad civil canadiense. De acuerdo con Prebisch (2004), ahí ya se han establecido centros de apoyo a los migrantes por iniciativa de organizaciones no gubernamentales, donde se brinda asesoría respecto a los trámites y deducciones de impuestos, servicios médicos y clases de inglés. Otra instancia que los atiende es la parroquia de San Miguel, la cual, además de preocuparse por sus necesidades espirituales, ha realizado un esfuerzo para brindarles apoyo planeando eventos e interacciones sociales y proporcionándoles traductores.

<sup>9</sup> "Se fortalece la relación con Canadá", Programa radiofónico *Fox Contigo*, 30 de octubre de 2004, consultado el 14 de mayo de 2007, en [http://fox.presidencia.gob.mx/foxcontigo/?contenido=15692&pagina=1&fecha\\_desde\\_year=2004&fecha\\_hasta\\_year=2004&palabras=canad%E1](http://fox.presidencia.gob.mx/foxcontigo/?contenido=15692&pagina=1&fecha_desde_year=2004&fecha_hasta_year=2004&palabras=canad%E1).

El subsecretario de Relaciones Exteriores para América del Norte, Gerónimo Gutiérrez, también declaró que

...se anunció un tema que nos había demandado la comunidad allá, que es la apertura de una nueva oficina consular en Ontario, en Leamington, con el propósito de estar cerca de nuestros trabajadores allá, como es la convicción de este gobierno, para atender todas las posibles quejas e inquietudes y necesidades que tengan.<sup>10</sup>

Respecto a las negociaciones bilaterales del AETTAM, cabe notar que se han hecho ligeras modificaciones al contrato de empleo del PTAT, como ofrecer un bono de reconocimiento de cuatro dólares por semana, hasta un máximo de ciento veintiocho, a trabajadores con cinco o más años de antigüedad con el mismo empleador. Esto soluciona un problema que estudios previos habían señalado: aunque los trabajadores participen año tras año en el PTAT, no acumulan antigüedad. Si bien estas modificaciones se dan de forma gradual, son un indicador de las negociaciones existentes. Sería conveniente que el gobierno mexicano insistiera en la remoción de las deducciones por seguro de desempleo que hoy en día sufren los trabajadores.

Finalmente, se ha implementado un programa de concientización a los trabajadores acerca de sus derechos. La STPS preparó un folleto relativo a los derechos de los trabajadores mexicanos que participan en el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá, con el propósito de orientarlos sobre sus derechos laborales antes de salir de México, así como proporcionar información al público interesado en el programa. La distribución de dicho folleto se inició durante el segundo semestre de 2004 (Mora, 2005).

Ésta es una acción acertada, pues Verduzco y Lozano encontraron que los mexicanos no conocen muy bien sus derechos como trabajadores temporales en Canadá: "Cuando se les mencionaron los derechos laborales, 113 trabajadores (31 por ciento de la muestra) respondieron que no sabían o que no se acordaban de ellos. Inclusive aquellos que contestaron que sí conocían sus derechos, no tenían una idea clara de sus implicaciones" (2004: 3). Si los trabajadores no conocen sus derechos, entonces ¿cómo pueden pedir ayuda en caso de que éstos no sean respetados? Habría que examinar la calidad de los talleres previos a la partida de los trabajadores. Maxwell Brem (2006) sugiere que la calidad de la información

<sup>10</sup> "Se fortalece la relación con Canadá", Programa radiofónico *Fox Contigo*, 30 de octubre de 2004, consultado el 14 de mayo de 2007, en [http://fox.presidencia.gob.mx/foxcontigo/?contenido=15692&pagina=1&fecha\\_desde\\_year=2004&fecha\\_hasta\\_year=2004&palabras=canad%E1](http://fox.presidencia.gob.mx/foxcontigo/?contenido=15692&pagina=1&fecha_desde_year=2004&fecha_hasta_year=2004&palabras=canad%E1).

brindada en estos talleres debería mejorarse, además de invitar a personas que ya han participado para que narren sus experiencias.

En cuanto a la política de protección de los migrantes del PTAT, el análisis de las acciones recientes revela un panorama que mejoró durante los últimos dos años del gobierno de Vicente Fox. Si las medidas emprendidas y el cambio de discurso van más allá de una visita presidencial, entonces podrá decirse que la política ha pasado de ser reactiva –esto es, actuar solamente cuando los migrantes externan sus inconformidades– a ser proactiva, al establecer medidas preventivas y generar una continua interacción con los participantes del programa migratorio.

## Conclusiones y sugerencias de política

Aunque la proporción de migrantes mexicanos hacia Canadá está muy por debajo de la de aquellos que se dirigen a Estados Unidos, es importante mantener una vigilancia y un esfuerzo permanentes en la defensa de sus derechos humanos.

La presente investigación revela que, a pesar de existir una serie de normas para proteger a los participantes del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales, aún se violan sus derechos humanos, por ejemplo las inadecuadas condiciones de vida y de trabajo en las granjas canadienses, las excesivas deducciones e impuestos no reembolsados en sus salarios y el desconocimiento de sus derechos. Uno de los factores fundamentales que generan esta situación es la falta de supervisión por parte de las autoridades responsables, en este caso las representaciones de la SRE en Canadá, para asegurar el cumplimiento del contrato firmado entre el empleador y el empleado.

Al estudiar el problema en un contexto más amplio, es decir en el análisis de la política del gobierno de Vicente Fox hacia los migrantes, es posible descubrir que la protección a migrantes proactiva, establecida como prioridad de la política exterior, se enfocó sobre todo hacia los connacionales en Estados Unidos. Respecto al PTAT, la política de la Secretaría de Relaciones Exteriores es tradicional y reactiva, casi llevando a una ausencia de política. Por lo general, las acciones se inician hasta que el problema haya sido reportado por el trabajador. Además, los consulados no cuentan con los recursos humanos ni materiales suficientes. Es importante recalcar que el programa es cada vez más amplio y los trabajadores se dirigen a una variedad más grande de provincias. En la mayoría de ellas, los consulados, por ser honorarios, no tienen las facultades legales necesarias para apoyarlos.

Aunque a partir de 2004 hubo un cambio de política y se abrió una plaza comunitaria y una oficina consular en Leamington, queda por averiguar si el esfuerzo del nuevo gobierno continúa por esta vía y se hace extensivo a otras provincias en las que también hay mexicanos trabajando.

Con la finalidad de establecer líneas de acción esenciales para proteger adecuadamente a los migrantes mexicanos temporales en Canadá, sería conveniente evaluar lo que sucede en las diversas provincias canadienses. Algunas ideas para nuevos programas se basan en experiencias anteriores o adaptadas a la situación, por ejemplo ampliar la red de oficinas consulares cercanas a las comunidades que presenten la mayor concentración de migrantes y establecer un consulado móvil para llegar a las comunidades más lejanas (en este caso se puede aprovechar la experiencia de los consulados móviles en Estados Unidos).

Por otra parte, pese a que existe un número telefónico de atención a los migrantes en los consulados mexicanos en Canadá, muchos trabajadores no tienen acceso a una línea telefónica o ésta se encuentra en comunidades lejos de sus granjas. Así, podría estipularse en el contrato la responsabilidad del empleador de poner a disposición del trabajador un teléfono para que se comunique si es necesario.

En el nivel multilateral, es relevante que México siga apoyando y promoviendo el régimen internacional de derechos humanos de los migrantes y, sobre todo, que busque formas de lograr un mayor compromiso de Canadá y Estados Unidos.

La sociedad civil canadiense puede representar un punto de apoyo para el gobierno de México, pues ha conformado organizaciones no gubernamentales preocupadas por los derechos humanos que registran las violaciones, y algunas de ellas han implementado programas de asistencia a los migrantes. Valdría la pena documentar y dar seguimiento a las acciones que la sociedad civil lleva a cabo para proteger a los mexicanos en Canadá y explorar canales de cooperación.

## Bibliografía

Basok, Tanya

- 2000 "Migration of Mexican Seasonal Farm Workers to Canada and Development: Obstacles for Productive Investment", en *International Migration Review*, vol. 34, núm. 1, primavera, pp. 79-97.
- 2003 "Human Rights and Citizenship: The Case of Mexican Migrants in Canada", Center for Comparative Immigration Studies (Working Paper, 72), San Diego [disponible en <http://repositories.cdlib.org/ccis/papers/wrkg72>; consultado el 14 de mayo de 2007].

Brem, Maxwell

- 2006 *Migrant workers in Canada: a review of the Canadian Seasonal Agricultural Workers Program*, North-South Institute, Ottawa.

Commission for Labor Cooperation

- 2002 *Protection of Migrant Agricultural Workers in Canada, Mexico and the United States*, Secretariat of the Commission for Labor Cooperation, Washington, D.C. [disponible en <http://www.naalc.org/english/pdf/study4.pdf>; consultado el 14 de mayo de 2007].

Consejería Agroalimentaria de México en Canadá (CAMC)

- s.f. "Mexican Seasonal Agricultural Workers Program" [disponible en: [www.nasda.org/ Accord/Mx-CanProgTrabAgr.pdf](http://www.nasda.org/ Accord/Mx-CanProgTrabAgr.pdf); consultado el 14 de mayo de 2007].

Ferguson, Sue

- 2004 "Hard Time in Canadian Fields: Conditions can be tough for our 19,000 migrant workers", en *Macleans* [disponible en [http://www.macleans.ca/canada/national/article.jsp?content=20041011\\_90409\\_90409](http://www.macleans.ca/canada/national/article.jsp?content=20041011_90409_90409); consultado el 14 de mayo de 2007].

Hernández Castro, Rocío

- 2000 *Migración y derechos humanos. Mexicanos en Estados Unidos*, Facultad de Estudios Superiores-Aragón, Universidad Nacional Autónoma de México México.

Lozano, Fernando

- 2003 "Discurso Oficial, Remesas y Desarrollo en México", en *Migración y Desarrollo*, núm. 1, octubre.

Martin, Philip

- 2006 "Managing Labor Migration: Temporary Worker Programmes for the 21st Century", ponencia presentada al *International Symposium on International Migration and Development*, Naciones Unidas, Turín.

Mellado, Xiomara

- 2000 "Análisis jurídico del acuerdo para el empleo temporal agrícola entre los gobiernos de México y Canadá", tesis de licenciatura, Universidad Tecnológica de México, México.

Min Sook, Lee

- 2003 "Los otros braceros", en *La Jornada* [disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2003/sep03/030928/mas-cano.html>; consultado el 14 de mayo de 2007].

Mora, Mónica

- 2005 "Promoviendo el respeto de los derechos de los trabajadores migratorios sin importar su condición migratoria", ponencia presentada al Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, Boca del Río, Ver.

Pacheco, Mayra

- 2004 “Diagnóstico operativo del Programa de Trabajadores Agrícolas Migratorios Temporales Mexicanos en Canadá”, en *Antropología*, vol. 74, pp. 16-29.

Preibisch, Kerry

- 2004 “Trabajadores migrantes agrícolas: procesos de inclusión y exclusión social en el Canadá rural”, en *Antropología*, vol. 74, pp. 39-50.

Presidencia

- 2004 *Cuarto Informe de Gobierno*, Presidencia, México.

- 2006 *Sexto Informe de Gobierno*, Presidencia, México.

Reyes, Claudia

- 2004 “Mejora en la vivienda familiar de los trabajadores temporales migrantes en Canadá”, en *Antropología*, vol. 74, pp. 79-82.

Ruhs, Martin

- 2003 “*Temporary Foreign Worker Programmes: Policies, Adverse Consequences, and the Need to Make Them Work*”, en *Perspectives on Labour Migration 6*, International Migration Branch, International Labour Office (ILO), Ginebra.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)

- s.f. *Migratorios a Canadá* [disponible en [http://www.stps.gob.mx/03\\_sub\\_capacita/01\\_dge/migra\\_canada.htm](http://www.stps.gob.mx/03_sub_capacita/01_dge/migra_canada.htm)].

Secretaría de Relaciones Exteriores

- 2003 *Decreto por el que se crea el Instituto de los Mexicanos en el Exterior*, SRE, México [disponible en [http://www.sre.gob.mx/acerca/marco\\_normativo/ime.htm](http://www.sre.gob.mx/acerca/marco_normativo/ime.htm)]; consultado el 14 de mayo 2007].

- 2005 *Ley del Servicio Exterior Mexicano*, SRE, México [disponible en [http://www.sre.gob.mx/acerca/marco\\_normativo/leysem/default.htm](http://www.sre.gob.mx/acerca/marco_normativo/leysem/default.htm)]; consultado el 11 de mayo 2007].

United Food and Commercial Workers (UFCW)

- 2003 *Rapport national des TUAC Canada sur la situation des travailleurs agricoles migrants au Canada*, Canadá.

Verduzco, Gustavo y María Isabel Lozano

- 2004 *Mexican Farm Workers: Participation in Canada's Seasonal Agricultural Labour Market and Development Consequences in Their Rural Home Communities*, reporte de investigación, North-South Institute, Ottawa.

Verma, Veena

- 2004 *The Mexican and Caribbean Seasonal Agricultural Workers Program: Regulatory and Policy Framework, Farm Industry Level Employment Practices, and the Future of the Program under Unionization*, reporte de investigación, North-South Institute, Ottawa.