

# El trabajador migrante en situación irregular: marco normativo y políticas públicas\* *The Migrant Worker in an irregular Situation: Regulatory Framework and Public Policies*

Angélica Ocegüera Avalos\*\*

Kenia Yasbeth Aguilar Cisneros\*\*\*

## RESUMEN

Los derechos de los migrantes son uno de los principales puntos de la agenda social y política global de cualquier país. El presente artículo es un acercamiento a la situación en México del respeto a uno de los derechos humanos más importantes que tiene el hombre: el trabajo. Este debe dignificar a la persona, garantía que bajo ninguna circunstancia puede verse limitada por un estatus migratorio "irregular", en virtud de que existen instrumentos internacionales y un marco jurídico nacional de amplia protección que, desde la óptica del derecho, los considera sujetos de derechos fundamentales. Como tal, la política pública del Estado mexicano debe poner especial atención a dicha problemática e incidir en propuestas que mejoren las condiciones laborales de este sector.

**PALABRAS CLAVE:** Dignidad, derecho humano al trabajo, migrante, política migratoria.

## ABSTRACT

*The rights of immigrants are just one of the principles points on the global social and political agenda of any country. The following article is an approach to the situation in Mexico in respect to one of the fundamental Human Right that humans have, the right to work. This should dignify the person, a guarantee that under no circumstances can it be limited by an "Irregular" immigration status, because there are international instructs and a national legal framework of broad protection that from the point of view of the law, considers them subjects of Fundamental Rights. As such, the public policy of the Mexican State must pay special attention to this problem and influence proposals that improve the working conditions of this sector.*

**KEY WORDS:** Dignity, Human right to work, Immigrant, Migratory policy.

\* Artículo de reflexión. Recibido el 11 de octubre de 2018 y aceptado para su publicación el 10 de junio de 2019.

\*\* Profesora investigadora en la Universidad de Guadalajara, México. (aocegüera2000@yahoo.com.mx) orcid.org/0000-0003-2224-1094

\*\*\* Profesora de asignatura en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Guadalajara, México. (kenia@lexabogados.mx) orcid.org/0000-0003-3562-1838

## SUMARIO

1. Introducción
2. Marco normativo internacional del derecho al trabajo del migrante en México
3. Marco normativo nacional del derecho al trabajo del migrante en México
4. Política migratoria del Estado mexicano
5. Participación de actores estatales y no estatales en las políticas públicas laborales en México
6. Conclusiones

## 1. Introducción

El concepto de migración ha sido utilizado para hacer referencia a la movilidad geográfica de las personas, el cual tiene una doble dimensión: “emigración que hace referencia a los flujos migratorios que salen de un país, e inmigración cuando estos llegan a su lugar de destino siendo ajenos al territorio de residencia”.<sup>1</sup> Es un fenómeno de gran complejidad con implicaciones económicas, políticas, sociales y culturales para los países de origen, destino, tránsito y retorno de personas migrantes y sus familias, como es el caso de México.

El flujo de migrantes internacionales a nivel mundial asciende a “214 millones de personas, de las cuales 40 millones son migrantes indocumentadas”.<sup>2</sup> Por lo anterior, al día de hoy, 1 de cada 33 personas en el mundo es migrante.

En México no existe registro exacto de la población total de inmigrantes irregulares. Sin embargo, estudios demográficos presentan que la mayoría de los extranjeros que se encuentran en México, ya sea de tránsito o con el afán de radicar de forma permanente, trabaja en alguna actividad remunerada. De acuerdo con los registros del Instituto Nacional de Migración, del mes de diciembre del 2012 al 25 de septiembre de 2018 se habían entregado 522 139 tarjetas de visitante regional y 87 839 tarjetas de trabajador fronterizo.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ABU-WARDA, NAHIB, “Las migraciones internacionales”, *Revista de Ciencias de las Religiones*, anexo 21, 21 de febrero, 2008, p. 34. [Consulta: 08 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/ILUR/article/view/ILUR0707550033A>

<sup>2</sup> “Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en casos que afecten a personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional”, *Sanaemex*. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://sanaemex.wordpress.com/2016/06/20/protocolo-de-actuacion-migrantes/>

<sup>3</sup> INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, “Protege INM con acciones y programas los derechos humanos de migrantes”, *Boletín*, núm. 42, 2018. [Consulta: 3 de octubre, 2018]. Disponible en <https://www.gob.mx/inm/prensa/protege-inm-con-acciones-y-programas-los-derechos-humanos-de-migrantes>.

Es así que el problema radica en la inseguridad laboral en la que viven miles de inmigrantes que trabajan en México. A pesar de tener constitucionalmente el reconocimiento de derechos humanos y de contar con una legislación laboral reglamentaria, que en ningún apartado condiciona el disfrute de los derechos laborales a una calidad migratoria, la realidad es que estos trabajadores viven con miedo, discriminados, perciben salarios inferiores, carecen de seguridad social y viven amenazados por sus patrones con dar aviso a las autoridades migratorias para que inicien procesos de deportación.

Dicha situación es violatoria de los derechos humanos laborales adquiridos. Con base a la teoría de derechos fundamentales de Ferrajoli, el Estado debe garantizarlos frente a entes públicos y privados, buscando eliminar las diferencias entre personas.<sup>4</sup>

Se debe, ante todo, buscar la eficacia en el trabajo digno de los migrantes en México, independientemente de su estatus irregular. Tal estatus se encuentra garantizado por los artículos 1 y 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la Ley de Migración y por el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional.

Para abordar la problemática planteada, es necesario conocer qué factores determinan la irregularidad del trabajador migrante en México y cuál es el ordenamiento jurídico aplicable, dependiendo de su estatus migratorio. Lo anterior debe analizarse en el contexto del sistema constitucional mexicano, que exige que el Estado actúe siempre atendiendo a su función social. Debe instar a los poderes públicos a corregir las desigualdades sociales y elevar al máximo rango un aparato normativo dirigido precisamente a proteger el trabajo decente del inmigrante, independientemente de su condición migratoria.

La política migratoria mexicana debe atender los derechos laborales de aquellas personas que forman parte de su población y que se encuentran bajo su esfera jurídica. Ganarse la vida dignamente es un derecho humano de rango constitucional, que debe ser respetado y garantizado por el Estado mexicano.

La migración por razones económicas o de trabajo implica enfrentar nuevos retos en cuanto a la protección y garantía de los derechos laborales. Las personas migrantes tienen los mismos derechos que se han enumerado anteriormente: de acuerdo con el artículo 1 de la Carta Magna, “todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sin importar su nacionalidad, sexo, creencia religiosa o preferencia política”.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> FERRAJOLI, LUIGI, *Derechos y garantías*, Madrid, Trotta, 2006, p. 24.

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de septiembre, 2017.

Es urgente que se genere una plataforma cuyo objetivo sea eliminar el estado de indefensión laboral en el que se encuentran los trabajadores migrantes considerados como irregulares. Es necesaria la protección real de sus derechos económicos, sociales y culturales, dada su condición de vulnerabilidad. Asimismo, se debe homologar la legislación nacional con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, con el fin de que puedan acceder efectivamente a un trabajo digno, sin discriminación y en igualdad de circunstancias que los trabajadores nacionales.

## 2. Marco normativo internacional del derecho al trabajo del migrante en México

La base legislativa en materia de derechos humanos internacionales es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC).<sup>6</sup> Ambos pactos son vinculantes para México desde su ratificación en 1981.

El derecho a la libre circulación y al trabajo también están contemplados desde el año 1944 en la Declaración de Filadelfia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Afirma que “Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho de perseguir su bien material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad y seguridad económica e igualdad de oportunidades”.<sup>7</sup>

Por otra parte, es importante hacer referencia a la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (ONU, 1990), en la cual se reconoce el derecho a la igualdad en el trato, protección y derechos. También reconoce su equivalencia con los nacionales.<sup>8</sup> Fue ratificada por México el 8 de marzo de 1999.

En la referida convención se prevé que los Estados ratificantes no pueden excluir a ninguna categoría de trabajadores migrantes de su aplicación (artículo 88).<sup>9</sup>

Cabe destacar que existen muchos más ordenamientos jurídicos que protegen a los trabajadores con independencia de su nacionalidad o estatus migratorio.

<sup>6</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Políticas Públicas sobre Migración Laboral*, México, OIM, 2010, p. 45.

<sup>7</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Políticas Públicas sobre Migración Laboral*, México, OIM, 2010, p. 45.

<sup>8</sup> “Convención internacional para la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de agosto, 1999.

<sup>9</sup> “Convención internacional para la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de agosto, 1999.

Todos coinciden en que estos deben gozar de los mismos derechos humanos que los ciudadanos del país receptor.

Además, en forma genérica, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos (debidamente ratificados por México) incluyen como categoría especial, dentro de los derechos económicos, sociales y culturales, a los derechos laborales de los trabajadores migrantes. Entre estos podemos destacar los parámetros de los contratos laborales, la participación en cursos de capacitación y adiestramiento, las condiciones para la reunificación familiar y la provisión de recursos contra el despido injustificado.

De la misma forma, estos instrumentos incluyen disposiciones especiales para facilitar el disfrute de servicios sociales, médicos y vivienda digna. Establecen el principio de la igualdad de trato y de oportunidades para trabajar, contemplan el derecho a la seguridad social, el reconocimiento de derechos colectivos y el acceso a procedimientos jurisdiccionales.<sup>10</sup>

Por su parte, los Convenios 97 y 143 de la OIT establecen los derechos humanos fundamentales, medidas de protección para los trabajadores migrantes y derechos laborales en caso de despido (denominado cese en la normatividad internacional), remuneración, seguridad social, salarios y prestaciones.

Para México, que es un país de origen, tránsito, destino y retorno de trabajadores migrantes, es apremiante la necesidad de establecer u optimizar su marco normativo e institucional en cuanto a los derechos humanos laborales de los migrantes, en función además de la ratificación que ha hecho de las normas internacionales vigentes en esta materia. La ratificación, ciertamente, facilita la cooperación internacional entre países, pero, a su vez, genera la responsabilidad de garantizar en el devenir diario la protección integral a los derechos laborales de los migrantes.

Si bien el sistema interamericano para la protección de los derechos humanos no prevé un instrumento específico sobre los trabajadores migratorios, estos gozan de la protección general de la Organización de Estados Americanos (OEA), la cual adoptó la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”.

La mayoría de los países garantizan el derecho de toda persona a circular libremente en el territorio. Sin embargo, condicionan la inmigración a intereses

<sup>10</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Políticas Públicas sobre Migración Laboral*, México, OIM, 2010, p. 46.

sociales, políticos, económicos y demográficos,<sup>11</sup> a pesar de que existe una regulación internacional protectora de los derechos humanos a la que deben sujetarse los Estados. La Organizacional Internacional de Migración (OIM) lo señala en los siguientes términos:

La autoridad de un Estado para regular el ingreso, permanencia y remoción sobre su territorio, no es absoluta. Las obligaciones internacionales –basadas en normas internacionales– limitan la autoridad del Estado sobre asuntos de migración para proteger los derechos humanos y equilibrar los intereses de los migrantes con los intereses de los Estados.<sup>12</sup>

### 3. Marco normativo nacional del derecho al trabajo del migrante en México

La Constitución Mexicana sufrió una reforma trascendental el pasado 10 de junio de 2011. Se modificó el título primero y se sustituyó el concepto de garantías individuales por el de derechos humanos. Además se incorporaron constitucionalmente los derechos contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos.<sup>13</sup>

Destaca que en el artículo 1, párrafo segundo, el constituyente ofreció una cláusula de interpretación de tales derechos al mencionar que “Las normas relativas a los derechos humanos se interpretaran de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.<sup>14</sup> Igualmente, consagró la obligación del Estado mexicano de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Otra reforma constitucional de importancia en el tema migratorio es la del artículo 11, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto del 2016. Se modificó el segundo párrafo para quedar como sigue:

<sup>11</sup> RUIZ, ÁNGEL GUILLERMO, “El derecho humano al trabajo de los trabajadores migrantes”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, vol. 22, p. 9.

<sup>12</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, “Derecho Migratorio Internacional”, *Asociación de Profesionales y Estudiantes de Derecho*, p. 5. [Consulta: 3 de septiembre, 2018]. Disponible en <https://adederecho.files.wordpress.com/2014/03/derecho-migratorio-internacional-oim.pdf>

<sup>13</sup> PELAYO, CARLOS, *Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013, p. 12.

<sup>14</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de septiembre, 2017.

Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.<sup>15</sup>

Las reformas constitucionales antes citadas son importantes en la medida en que amplían el alcance de la interpretación de las normas a favor de toda persona, sin distingo alguno. Entre tales personas se encuentra el trabajador migrante. Sin embargo, la realidad aún nos muestra una deuda con la comunidad migratoria en condición irregular, la cual sigue siendo objeto de violación a sus derechos humanos.

En cuanto a leyes reglamentarias, tenemos que en 2011 se aprobó una nueva Ley de Migración (LM). Con ello, se renovó la legislación existente desde 1974, la cual pretende proteger los derechos humanos de todos los migrantes, incluyendo los laborales, sin importar su estatus legal, así como establecer mecanismos para que cualquier persona pueda regularizar su situación migratoria de manera voluntaria ante la autoridad y acceder a servicios médicos y educativos, entre otros.<sup>16</sup>

El artículo 11 de la LM señala que “en cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos”.<sup>17</sup> Esto representa un recurso muy valioso que deben ejercer los trabajadores migrantes.

La Ley Federal del Trabajo establece únicamente dos artículos relativos al trabajo de migrantes. Uno es el artículo 2, en relación directa con el 3 del

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de septiembre, 2017.

<sup>16</sup> Centro de Información de las Naciones Unidas, “Promulgación Nueva Ley de Migración en México”, *Comunicado*, 11/127, 25 de mayo, 2011, p. 1. [Consulta: 7 de octubre, 2018]. Disponible en: <http://goo.gl/nyJGc4>

<sup>17</sup> “Ley de Migración”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de abril, 2016, p. 6.

derecho a la no discriminación por condición migratoria. Sin embargo, si se revisa el artículo 42, que contiene las causales de suspensión temporal de la relación de trabajo, estipula que sin responsabilidad para el patrón se podrá suspender al trabajador que carezca de los documentos que las leyes o reglamentos establezcan (fracción vii), lo que nos remite a los permisos que contempla la Ley de Migración.

Por lo anterior, aquella persona que trabaja y carece de esa documentación reglamentaria exigida por la normatividad nacional es considerada trabajador migratorio irregular. Conforme con la definición de la Organización Internacional del Comercio, esto es “la persona que habiendo ingresado ilegalmente o tras vencimiento de su visado, deja de tener status legal en el país receptor o de tránsito”.

No se puede perder de vista que, de conformidad con las disposiciones legales antes citadas, el patrón, al contratar a un extranjero en condición irregular, debe tener claro que dicho estatus migratorio no implica de ninguna forma vulnerar los derechos laborales del trabajador.

Como lo estipula el artículo 6 de la Ley Federal del Trabajo, los tratados celebrados y aprobados por México “serán aplicables a las relaciones de trabajo en todo lo que beneficien al trabajador”. Es así que la situación de los trabajadores migratorios en México es regulada también por los tratados de los cuales el Estado mexicano es partícipe mediante la ratificación. En ellos, nuestro país hace énfasis en el trato de igualdad que deben tener los trabajadores migratorios y en cómo nuestras leyes los acogerán y protegerán. No obstante, la realidad dista mucho de esta letra plasmada: condiciones de desigualdad, trámites burocráticos, intimidación por parte de los patrones, amenazas de reporte ante migración si no hacen las cosas tal y como les dicen, entre otras acciones. Esto puede incidir en la ineficacia de la referida legislación.

México ha hecho esfuerzos en el plano jurisdiccional. Una evidencia es el “Protocolo de actuación para quienes imparten justicia, en caso que afecten a migrantes y personas sujetas de protección internacional”, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con él se busca que todo juzgador elimine actuaciones judiciales que generen actos de discriminación en contra de los migrantes y, ante todo, que se les garantice el acceso a la justicia pronta, expedita y completa.

En dicho protocolo se presentan los principios generales para la actuación jurisdiccional en todos sus niveles en los casos en los cuales se involucren personas migrantes: *a)* No discriminación e igualdad, *b)* Propersona, *c)* Universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, *d)* No devolución, *e)* Interés superior del niño, niña o adolescente migrante, *f)* Unidad familiar, *g)* No

revictimización, h) Presunción de inocencia, i) Gratuidad, j) Beneficio de la duda, k) Asistencia humanitaria y protección.<sup>18</sup>

#### 4. Política migratoria del Estado mexicano

Para iniciar el presente punto se considera fundamental la definición de “política pública migratoria”. Al efecto, citaremos el artículo 2 de la Ley de Migración:

El conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.<sup>19</sup>

Es importante mencionar que a la fecha de la redacción del presente artículo no existe el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno mexicano en funciones. Su elaboración se encuentra en proceso. Tiene como fecha límite de presentación al Congreso de la Unión el día 30 de abril del 2019, para su discusión y aprobación.

Ante la inexistencia de programas generados por la administración federal 2018-2024, se procede al análisis de las políticas públicas migratorias que prevalecieron en México en el sexenio que concluyó el mes de noviembre del año 2018, mismas que giraban sobre cinco estrategias planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, las cuales consistían en ofrecer asistencia y protección consular a todos aquellos mexicanos que lo requieran; crear mecanismos para la reinserción de las personas migrantes de retorno y fortalecer los programas de repatriación; facilitar la movilidad internacional de personas en beneficio del desarrollo nacional; diseñar mecanismos de coordinación interinstitucional y multisectorial, para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública en materia migratoria; y garantizar los derechos de las personas migrantes, solicitantes de refugio, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> “Protocolo de actuación para quienes Imparten Justicia en casos que afecten a personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional”, *Sanaemex*. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://sanaemex.wordpress.com/2016/06/20/protocolo-de-actuacion-migrantes/>

<sup>19</sup> “Ley de Migración”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de abril, 2016.

<sup>20</sup> “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*. [Consulta: 27 de marzo, 2018]. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5299465](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465)

De acuerdo con lo anterior, consideramos que estas estrategias se encontraban focalizadas principalmente en el mexicano en el exterior o retornado. Únicamente los puntos 4 (en un segmento) y 5 tenían enfoque en los migrantes que se encuentran en nuestro país en busca de trabajo, ya sea de forma definitiva o de paso, en situación regular o irregular.

Al mes de mayo del 2019, no existe un análisis de resultados de las estrategias antes señaladas. Sin embargo, resulta pertinente citar las principales conclusiones del Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 (PSTPS) realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), mismas que resultan aplicables al tema de estudio del presente artículo.

Es un programa congruente y pertinente, y se encuentra en general alineado a los programas presupuestarios asociados. Sin embargo, hacen falta desarrollos institucionales nodales para lograr una política laboral moderna, en particular para la activación de trabajadores hacia la economía formal y para apoyar a discapacitados y mujeres mediante programas de mayor cobertura y que provean servicios en forma personalizada (es decir, los programas modernos de activación no se basan en subsidios o medidas generales, sino que identifican la condición especial de la persona y proveen apoyos acordes a sus circunstancias).<sup>21</sup>

El Instituto Nacional de las Mujeres publicó en su dominio de internet el directorio sobre programas y subprogramas que el gobierno federal ofrece a los migrantes. Particulariza, en este caso, los de empleo a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La STPS cuenta con cinco programas, tres de los cuales se dirigen sólo a personas mexicanas: Feria del Empleo, Mecanismo de Movilidad Laboral (para trabajos temporales en Canadá y Estados Unidos) y Trabajadores agrícolas temporales México-Canadá; los otros dos incluyen a personas mexicanas y extranjeras: Servicio Nacional de Empleo por Teléfono y Portal del Empleo, pero en este último se requiere computadora con acceso a internet y la Clave Única del Registro de Población (CURP), lo que sin duda dificulta la inclusión del migrante irregular.

<sup>21</sup> Coneval, "Conclusiones al Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 (pstps), *Coneval*. [Consulta: 16 de abril, 2018]. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo-2013-2018-Balance-del-Sexenio.aspx>

Además, esta dependencia tiene tres subprogramas enfocados únicamente a personas mexicanas: Subprograma Movilidad Laboral Agrícola; Subprograma Movilidad Laboral Sectores Industrial y de Servicios, así como el Subprograma Repatriados Trabajando (para connacionales repatriados que se encuentran en la frontera de México con Estados Unidos).

La SHCP solo cuenta con el Fondo de Apoyo a Migrantes, el cual se enfoca en los trabajadores mexicanos de retorno.

Al respecto, la Unidad de Política Migratoria incorpora entre sus planes de trabajo a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (Profedet), órgano desconcentrado de la STPS que tiene como misión asesorar y representar gratuitamente a cualquier trabajador. Además, propone soluciones a los conflictos entre trabajadores y empleadores por medio de la conciliación. La desventaja de este programa es la nula información respecto a su existencia y función, lo que deja al migrante imposibilitado para usarlo y, en consecuencia, para defender sus derechos laborales.

Por lo anterior, es necesario destacar doce programas implementados por el Estado mexicano para la protección de los derechos de los migrantes y sus familiares (véase la tabla 1).

Tabla 1. Programas para la protección de los migrantes y familias

|   |
|---|
| 1. Programa Frontera Sur, implementado desde marzo 2008, que posibilita el otorgamiento de las formas migratorias de trabajador fronterizo (FMTF) y de visitante local (FMVL) a trabajadores migratorios guatemaltecos y beliceños.   |
| 2. Programa de regularización migratoria vigente desde noviembre 2008 hasta mayo de 2011.   |
| 3. Manual de criterios y trámites migratorios del Instituto Nacional de Migración (INM), enero 2010.  |
| 4. Programa de regularización migratoria 2011.  |
| 5. Estrategia de prevención y atención a niños y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados.   |
| 6. La adopción de la estrategia integral para la prevención y el combate al secuestro de migrantes.   |
| 7. El establecimiento del grupo técnico de secuestro de migrantes.  |
| 8. Los diferentes programas establecidos por el Estado para brindar asistencia a trabajadores mexicanos en el exterior, así como las medidas adoptadas para facilitar la reintegración de los trabajadores migratorios repatriados a México, como el portal electrónico e-Migrantes, el programa de repatriación humana y el programa de repatriación voluntaria al interior. |
| 9. Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.  |

ANGÉLICA OCEGUERA AVALOS / KENIA YASBETH AGUILAR CISNEROS

- |  |
|--|
| 10. Adopción por el Instituto Nacional de Migración (INM) de protocolos para la detección, identificación y atención de extranjeros víctimas de delitos y la posibilidad de otorgamiento de visados para la estancia legal de víctimas y testigos de delitos.                          |
| 11. Acuerdo por el que se emiten normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias, en vigor desde el 8 de octubre de 2009.  |
| 12. Conjunto de medidas adoptadas para mejorar las condiciones de las estaciones migratorias, para reducir el hacinamiento y el tiempo de permanencia en las mismas, para facilitar el acceso a asistencia médica, así como el acceso de los albergues a comunicación con el exterior. |

Fuente: ISLAS COLÍN, ALFREDO, "Trabajadores migrantes en México: Análisis normativo", *Barataria, Revista Castellano-Manchego de Ciencias Sociales*, núm. 23, pp. 13-50.

De los programas enumerados con anterioridad, resalta la ausencia de esquemas institucionales enfocados a la inclusión laboral del trabajador migrante con estatus irregular en México.

En este contexto, independientemente de la situación migratoria de las personas, se debe de aplicar lo establecido por la Ley Federal del Trabajo en su artículo 2: "propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales, el cual se entiende como aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador".<sup>22</sup> Al respecto, consideramos que son casi nulos los mecanismos para asegurar su cumplimiento, específicamente, para verificar las condiciones laborales de los trabajadores migrantes.

#### *a) El desarrollo y nivel de eficacia de las políticas públicas laborales vigentes en México con relación al trabajador migrante*

Como se puede ver, el esfuerzo de México no es suficiente, ciertamente se ha promovido la discusión de múltiples aspectos vinculados con la migración laboral, buscando en el discurso un enfoque integral que tenga como centro a la persona migrante, mismo que desgraciadamente no se ve reflejado en su estructura jurídica y administrativa.

Es así que aún estamos lejos de adoptar políticas públicas en materia laboral que tiendan a potencializar individual y colectivamente a los trabajadores migrantes, buscando ante todo que se respeten sus derechos laborales y de seguridad social, lo anterior se puede corroborar con el documento denominado "Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México", realizado por

<sup>22</sup>Ley Federal del Trabajo, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de mayo de 2019.

el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, que en su punto 29 señala lo siguiente:

El Comité observa que todavía existen brechas legislativas y prácticas que afectan los derechos de las trabajadoras migrantes. Le preocupa que muchas migrantes que trabajan en sectores feminizados, como el trabajo doméstico, no cuentan con garantías legales para la protección de sus derechos laborales, en un marco de igualdad y no discriminación. Asimismo, observa que pocas mujeres migrantes tienen acceso al trabajo decente en sectores tales como la agricultura. Nota con preocupación que la legislación no contempla la reparación del daño a los trabajadores que perdieron el trabajo como consecuencia de hostigamiento y acoso sexual.<sup>23</sup>

Independientemente de su situación migratoria, el respeto a los derechos humanos laborales de los migrantes irregulares sigue siendo un reto en México, esta tarea requiere corresponsabilidad de todos los actores, incluyendo la participación de la sociedad civil, el sector privado, la academia y expertos, así como de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal).

## 5. Participación de actores estatales y no estatales en las políticas públicas laborales en México

Entre las instituciones relacionadas con la política migratoria en forma directa o indirecta, destacan los actores estatales y los no estatales.

Para efecto del presente capítulo llamaremos actores estatales a todas las estructuras que operan por conducto del Estado. Entre los cuales encontramos los siguientes.

A la Secretaría de Gobernación le corresponde, de acuerdo con el artículo 27, fracción 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), “Formular y dirigir la política migratoria, así como vigilar las fronteras del país y los puntos de entrada al mismo por tierra, mar o aire, garantizando en términos de ley la libertad de tránsito, en coordinación con las demás autoridades competentes”.<sup>24</sup>

<sup>23</sup>“Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”, *Naciones Unidas*. [Consulta: 16 de abril, 2018]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22070&LangID=5>

<sup>24</sup>“Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de junio, 2018.

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación encargado de conducir la política en materia de refugiados y protección complementaria, así como gestionar acciones de asistencia desde el inicio del procedimiento con pleno respeto a los derechos humanos.<sup>25</sup>

La Unidad de Política Migratoria (UPM) tiene como principal objetivo proponer la política migratoria del país. Toma en consideración los principios establecidos por la Ley de Migración. Está adscrita a la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos.<sup>26</sup>

De acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Migración, el Instituto Nacional de Migración “es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría”.<sup>27</sup>

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) tiene entre sus atribuciones algunas que se relacionan con la política migratoria. Se encuentran señaladas en algunas fracciones del artículo 40 de la LOAPF: “I. Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos [...] III. Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, de Economía y de Relaciones Exteriores [...] y VII. Establecer y dirigir el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento”.<sup>28</sup>

Los actores no estatales que consideramos de mayor importancia en el tema de políticas públicas enfocadas a la migración laboral son los empresarios, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones de migrantes.

La coordinación de las entidades gubernamentales con los principales sectores no estatales involucrados en el tema laboral de los migrantes es indispensable para generar una política laboral eficiente para estas personas.

Una política integral de empleo de migrantes, debe contar con una comunicación integral de sus interlocutores, y en esta cadena no podemos dejar fuera a los empleadores, es decir, al sector empresarial.

<sup>25</sup>“Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados”, *Gobierno de México*. [Consulta: 12 de abril, 2019]. Disponible en: <https://www.gob.mx/comar/que-hacemos>

<sup>26</sup>“Unidad de política migratoria, registro e identidad de las personas”, *Gobierno de México*. [Consulta: 25 de mayo, 2011]. Disponible en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/quienes\\_somos\\_UPM](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/quienes_somos_UPM)

<sup>27</sup>“Ley de Migración”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de abril, 2016.

<sup>28</sup>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 12 de abril del 2019

Las Cámaras de Comercio realizan estudios de mercado de mano de obra y bolsas de empleo que proporcionan información valiosa para la toma de decisiones en materia de políticas públicas laborales. Por ello, son actores a los cuales se debe poner atención.<sup>29</sup>

Algunos autores se oponen a reconocer a los sindicatos como actores no gubernamentales en materia de políticas públicas. Sin embargo, la OIM ha planteado que los sindicatos son importantes en el proceso de migración laboral, ya que funcionan como representantes de los trabajadores nacionales y migrantes en defensa de sus derechos laborales y se vinculan con organismos gubernamentales para contratación y condiciones laborales de los trabajadores migrantes.<sup>30</sup>

Estamos de acuerdo con que se debe generar mayor participación de los sindicatos en las políticas públicas laborales. De conformidad con la Ley Federal del Trabajo, el sindicato es el representante de la colectividad de los trabajadores, el que puede accionar el derecho a huelga en caso de incumplimiento. Por lo anterior, los migrantes tendrían la posibilidad de mayor presencia al ser representados por organizacionales sindicales que cumplan realmente con los fines para los que fueron creados, de conformidad con las normas aplicables.

De acuerdo con la OEA, se entenderá por organización de la sociedad civil a “toda institución, organización o entidad nacional o internacional integrada por personas naturales o jurídicas de carácter no gubernamental”.<sup>31</sup>

En México, no existe un registro exacto de las organizaciones de la sociedad civil constituidas. Sin embargo, existen estimaciones que hablan de 20 000 a 35 000 en todo el territorio nacional.<sup>32</sup> De estas, cabe señalar que 57 se dedican a la protección de migrantes en nuestro país.<sup>33</sup>

Las organizaciones de la sociedad civil que brindan atención a los migrantes tienen como principal objetivo ofrecerles asistencia y apoyo, defender sus derechos y utilizar los canales de comunicación para denunciar los abusos en su contra. Cabe mencionar que algunas de estas asociaciones participan políticamente para presentar iniciativas de ley o la creación de planes o programas

<sup>29</sup> GUZMÁN, LORENA, “Estudio regional sobre políticas públicas de integración de migrantes en Centroamérica y México”. Sin Fronteras, I.A.P., Ciudad de México, 2016.

<sup>30</sup> Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Políticas Públicas sobre Migración Laboral”, México, D.F. p. 110, 2010.

<sup>31</sup> Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Políticas Públicas sobre Migración Laboral”, México, D.F. p. 107, 2010.

<sup>32</sup> BOBES, CECILIA, PARDO, ANA MELISA, Política migratoria en México: Legislación, imaginarios y actores. FLACSO. Ciudad de México, p. 105, 2016.

<sup>33</sup> Propuesta Cívica, A.C., Atlas de las Organizaciones de la Sociedad Civil dedicadas a la protección de migrantes en México. Lecciones para su fortalecimiento. Consultado 26-IV-2019 en <http://www.propuestacivica.org.mx/acervo-virtual.html>

de protección a los derechos humanos de la comunidad migrante. Se enfocan en los que se encuentran en calidad migratoria irregular.

Llegar a los propios migrantes como actores nos parece básico. Pudiera parecer lógica su inclusión en las políticas públicas; sin embargo, dado el diseño de las mismas, podemos concluir que no se toma en cuenta al principal involucrado en el proceso, es decir, a aquella persona que decida, de forma permanente o transitoria, estar en México, un ser humano que ante diferentes factores (los cuales deben ser objeto de valoración y correspondiente clasificación) decide abandonar su lugar de nacimiento para enfrentarse a nuevos retos, que ante la falta de políticas públicas armonizadas con el marco normativo pueden hacer imposible el objetivo o incluso en situación aún más extrema, con el riesgo inminente de perder la vida.

## 6. Conclusiones

Hay mucho trabajo por hacer de parte del Estado mexicano. Habría que pensar en el diseño de mejores políticas públicas, más incluyentes y que no estén basadas en disminuir la migración, sino en cómo hacerla más digna, reconociendo y respetando las garantías de los migrantes, su personalidad jurídica, sus derechos de debido proceso y acceso a la justicia, entre otros factores.

Se deben garantizar los derechos laborales de los trabajadores migrantes, independientemente de su estatus migratorio. Se debe asegurar su acceso a prestaciones iguales que a los connacionales, su derecho a procesos judiciales que les reconozcan o restituyan en el goce de un derecho laboral vulnerado. Es necesario que se implementen los mecanismos adecuados que tiendan a la eficacia del marco normativo internacional y nacional del derecho al trabajo del migrante irregular en México.

En la política migratoria interna del Estado mexicano, se han registrado algunos avances, pero actualmente, por ser un país de origen, tránsito y retorno de migrantes, tiene además un gran desafío: atender la dimensión supranacional de este fenómeno. En este último punto se identifica una estructura institucional mundial que enmarca a la migración y al desarrollo en la perspectiva de los derechos humanos, la igualdad y la sostenibilidad que forman parte de la agenda global de desarrollo post 2015, cuya visión y principios deben guiar las políticas públicas diseñadas por los Gobiernos en su ámbito territorial. Se pretende que estas estén alineadas a nivel global, regional y nacional, lo que implica para México y el resto de los países un mayor compromiso y corresponsabilidad.

La ONU, dada su importancia, juega un papel protagónico en la gobernanza de la migración internacional que tiene implicaciones no sólo en la generación de espacios de diálogo, agendas e instrumentos internacionales; su intervención debe traducirse en políticas migratorias globales eficaces, y en su cooperación a través de programas y financiamiento para atender esta compleja problemática que afecta a millones de seres humanos.

Con base en lo anterior, consideramos necesarios formular las siguientes recomendaciones:

1. Proporcionar información adecuada, explicada en términos que puedan ser comprendidos por todos los migrantes, sobre sus derechos laborales mínimos y las acciones por seguir en caso de negativa de acceso a los mismos o su violación.

2. Buscar el mayor aprovechamiento del presupuesto designado a los actores estatales que tienen atribuciones en materia migratoria, evaluando la eficiencia de programas de trabajo, con su correspondiente mejora o la eliminación de aquellos que no presenten resultados favorables.

3. Desarrollar un sistema nacional y estatal de registro de las características socioeconómicas de las personas migrantes, realizando estudios sobre las posibilidades de favorecer la complementariedad de los mercados laborales con los países de la región, así como facilitar la obtención de la documentación migratoria.

4. Promover campañas para informar adecuadamente a los empleadores y trabajadores migratorios (con enfoque en los que se encuentren en estatus irregular) acerca de sus derechos y obligaciones, así como generar estímulos fiscales para los patrones que contraten migrantes, ampliando el beneficio en proporción a la vulnerabilidad del trabajador, esto como una estrategia para reducir la desigualdad, y prevenir o erradicar su exclusión social.

5. Fortalecer la profesionalización de los funcionarios de la STPS, en cuanto a su capacitación, a efecto de que cuenten con las herramientas necesarias para acompañar al migrante irregular en su proceso de regularización, contratación y permanencia en el trabajo.

6. Realizar proyectos de capacitación para migrantes, con el fin de reforzar sus habilidades laborales e implementar estrategias que faciliten su colocación o permanencia en un empleo formal.

7. La atención del fenómeno migratorio requiere de financiamiento, por lo que se considera vital la aprobación de partidas presupuestales que permitan brindar a los migrantes la protección y servicios a los que se ha comprometido el Estado mexicano.

Ante todo, se debe buscar el empoderamiento de los trabajadores migrantes para que superen el duelo que viven al haber dejado lo poco o mucho que tenían en sus países de origen. Es un gran reto que, sin duda, requiere del trabajo de todos. Es momento de implementar acciones que construyan una representación sólida de los involucrados.

## Bibliografía

- ABU-WARDA, NAHIB, “Las migraciones internacionales”, *Revista de Ciencias de las Religiones*, anexo 21, 21 de febrero, 2008. [Consulta: 08 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/ILUR/article/view/ILUR0707550033A>
- CENTRO DE INFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Promulgación Nueva Ley de Migración en México”, *Comunicado*, 11/127, 25 de mayo, 2011. [Consulta: 7 de octubre, 2018]. Disponible en: <http://goo.gl/nyJGc4>
- “Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados”, *Gobierno de México*. [Consulta: 12 de abril, 2019]. Disponible en: <https://www.gob.mx/comar/que-hacemos>
- “Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”, *Naciones Unidas*. [Consulta: 16 de abril, 2018]. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22070&LangID=S>
- Coneval, “Conclusiones al Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018 (PSTPS)”, *Coneval*. [Consulta: 16 de abril, 2018]. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo-2013-2018-Balance-del-Sexenio.aspx>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1917, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de septiembre, 2017.
- “Convención internacional para la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de agosto, 1999.
- FERRAJOLI, LUIGI, *Derechos y garantías*, Madrid, Trotta, 2006.
- INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, “Protege INM con acciones y programas los derechos humanos de migrantes”, *Boletín*, núm. 42, 2018. [Consulta: 3 de octubre, 2018]. Disponible en <https://www.gob.mx/inm/prensa/protege-inm-con-acciones-y-programas-los-derechos-humanos-de-migrantes>
- ISLAS COLÍN, ALFREDO, “Trabajadores migrantes en México: Análisis normativo”, *Barataria, Revista Castellano-Manchego de Ciencias Sociales*, núm. 23.
- “Ley de Migración”, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de abril, 2016.
- “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de junio, 2018.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, “Derecho Migratorio Internacional”, *Asociación de Profesionales y Estudiantes de Derecho*. [Consulta: 3 de septiembre, 2018]. Disponible en <https://adederecho.files.wordpress.com/2014/03/derecho-migratorio-internacional-oim.pdf>

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, *Políticas Públicas sobre Migración Laboral*, México, OIM, 2010.
- PELAYO, CARLOS, *Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2013.
- PÉREZ LUÑO, ANTONIO ENRIQUE, *Los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 2004.
- “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, *Diario Oficial de la Federación*. [Consulta: 27 de marzo, 2018]. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5299465](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465)
- “Protocolo de actuación para quienes Imparten Justicia en casos que afecten a personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional”, *Sanaemex*. [Consulta: 10 de agosto, 2018]. Disponible en: <https://sanaemex.wordpress.com/2016/06/20/protocolo-de-actuacion-migrantes/>
- RUIZ, ÁNGEL GUILLERMO, “El derecho humano al trabajo de los trabajadores migrantes”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, vol. 22.
- “Unidad de política migratoria, registro e identidad de las personas”, *Gobierno de México*. [Consulta: 25 de mayo, 2011]. Disponible en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/quienes\\_somos\\_UPM](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/quienes_somos_UPM)
- LÓPEZ MEDINA, DIEGO EDUARDO, *El Derecho de los Jueces*, Bogotá, Legis - Universidad de los Andes, 2006.
- MELO, JORGE ORLANDO, *Historia mínima de Colombia*, México, El Colegio de México - Turner, 2017.
- O CAMPO LÓPEZ, JAVIER, *¿Qué es el Conservatismo Colombiano?* Bogotá, Planeta, 1991.
- POMBO, MANUEL y GUERRA, JOSÉ JOAQUÍN, *Constituciones de Colombia, tomo 4*, Colombia, Fondo de Promoción de la Cultura del Banco Popular, 1986.
- RIVADENEIRA VARGAS, ANTONIO JOSÉ, *Historia Constitucional de Colombia 1510-1978*, Bogotá, Horizontes, 1978.
- VALDERRAMA ANDRADE, CARLOS, *Miguel Antonio Caro y la Regeneración*, Bogotá, Instituto Caro y Cuervo, 1997.