

Programas de trabajadores temporales



Evaluación y análisis del caso mexicano

Jorge Durand

*Programas
de trabajadores
temporales*

*Evaluación y análisis
del caso mexicano*

Jorge Durand

Consejo Nacional de Población
Hamburgo 135, col. Juárez
C. P. 06600, México D. F.
<<http://www.conapo.gob.mx>>

*Programas de trabajadores temporales
Evaluación y análisis del caso mexicano*

Segunda edición: Agosto de 2007
ISBN: 970-628-926-7

Diseño Portada: Myrna Muñoz

Se permite la reproducción total o parcial
sin fines comerciales, citando la fuente.
Impreso en México.

Consejo Nacional de Población

LIC. FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ ACUÑA
Secretario de Gobernación
y Presidente del Consejo Nacional de Población

EMB. PATRICIA ESPINOSA CANTELLANO
Secretaria de Relaciones Exteriores

DR. AGUSTÍN GUILLERMO CARSTENS CARSTENS
Secretario de Hacienda y Crédito Público

LIC. MARÍA BEATRIZ ZAVALA PENICHE
Secretaria de Desarrollo Social

ING. JUAN RAFAEL ELVIRA QUESADA
Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales

ING. ALBERTO CÁRDENAS JIMÉNEZ
Secretario de Agricultura, Ganadería,
Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

LIC. JOSEFINA VÁZQUEZ MOTA
Secretaria de Educación Pública

DR. JOSÉ ÁNGEL CÓRDOBA VILLALOBOS
Secretario de Salud

LIC. JAVIER LOZANO ALARCÓN
Secretario del Trabajo y Previsión Social

AGRÓNOMO ABELARDO ESCOBAR PRIETO
Secretario de la Reforma Agraria

LIC. MIGUEL ÁNGEL YUNES LINARES
Director General del Instituto de Seguridad
y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

MTRO. JUAN FRANCISCO MOLINAR HORCASITAS
Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social

LIC. FLORENCIO SALAZAR ADAME
Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos
y Presidente Suplente del Consejo Nacional de Población

MTRO. CÉSAR GARCÉS FIERROS
Encargado del Despacho de la Secretaría General
del Consejo Nacional de Población



Secretaría de Gobernación

LIC. FRANCISCO JAVIER RAMÍREZ ACUÑA
Secretario de Gobernación

LIC. ABRAHAM GONZÁLEZ UYEDA
Subsecretario de Gobierno

LIC. GILDARDO GÓMEZ VERÓNICA
Comisionado para el Desarrollo Político

LIC. ARMANDO SALINAS TORRE
Subsecretario de Enlace Legislativo

LIC. MIGUEL ALESSIO ROBLES LANDA
Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos

LIC. FLORENCIO SALAZAR ADAME
Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos

LIC. JUAN MARÍA NAVEJA DE ANDA
Subsecretario de Normatividad de Medios

LIC. JUAN JOSÉ LEÓN RUBIO
Oficial Mayor

LIC. LAURA GURZA JAIDAR
Coordinadora General de Protección Civil

LIC. MARCO ANTONIO HERRERA GARCÍA
Titular del Órgano Interno de Control



*Secretaría General
del Consejo Nacional de Población*

MTRO. CÉSAR GARCÉS FIERROS
Encargado del Despacho de la Secretaría General
del Consejo Nacional de Población
y Director General de Planeación en Población y Desarrollo

DR. VIRGILIO PARTIDA BUSH
Director General de Estudios
Sociodemográficos y Prospectiva

MTRO. JUAN ENRIQUE GARCÍA LÓPEZ
Director de Estudios Sociodemográficos

LIC. CARLOS ANZALDO GÓMEZ
Director de Poblamiento
y Desarrollo Regional Sustentable

MTRA. PAULA CRISTINA NEVES
NOGUEIRA LEITE
Directora de Estudios Socioeconómicos
y Migración Internacional

LIC. SANDRA LILIA FLORES MORALES
Directora de Análisis Estadístico
e Informática

LIC. OLGA MINERVA DEL RIEGO DE LOS SANTOS
Encargada de la Dirección General de Programas
de Población y Asuntos Internacionales
y Directora de Coordinación Interinstitucional
e Intergubernamental

LIC. HÉCTOR RAUL LUNA REYES
Director de Administración

Índice

9	Presentación
13	Introducción
19	Del dicho al hecho... políticas migratorias entre México y Estados Unidos
19	La era de los braceros (1942-1964)
24	La fase de migración indocumentada (1965-1986)
27	La fase IRCA: legalización y disuasión
32	El primer <i>Programa Bracero</i> (1917-1918)
35	El <i>Programa Bracero</i> : en la forma, un convenio bilateral, en el fondo, un convenio obrero patronal (1942-1964)
36	Una reevaluación del <i>Programa Bracero</i>
48	La otra cara de la moneda
54	El <i>Programa Bracero</i> a 50 años de distancia
56	Visas privadas-vicios públicos, trabajadores temporales, visas H2A y H2B
68	El Programa de Trabajadores Agrícolas con Canadá
78	Evaluación del PTAT
84	El futuro inmediato 2006-2026
89	Conclusiones
104	Bibliografía

Presentación

El sistema migratorio que vincula México y Estados Unidos tiene una larga tradición histórica y profundas raíces estructurales en ambos lados de la frontera. Sin embargo, como nunca antes, la cuestión migratoria se ha convertido en uno de los temas más controvertidos y de mayor tensión de la relación bilateral.

La evidencia muestra que la migración de mexicanos a Estados Unidos se procesa en condiciones sumamente desfavorables. El creciente flujo indocumentado encuentra su correlato en la proliferación de las mafias dedicadas al contrabando de personas y en los lamentables decesos que ocurren diariamente en la frontera. Asimismo, ya en territorio estadounidense, muchos de los mexicanos que carecen de documentos son objeto fácil de estigma, exclusión y marginación.

El carácter predominantemente indocumentado de la migración mexicana es producto de una política migratoria estadounidense de cariz claramente restrictivo, que no reconoce la demanda *de facto* de su economía por trabajadores mexicanos. Ante la fragilidad de las políticas migratorias vigentes, se ha abierto

un intenso debate en ambas sociedades en torno a las estrategias más adecuadas para lograr una adecuada gobernabilidad del fenómeno. Entre ellas figura el establecimiento en Estados Unidos de un programa de trabajadores temporales, que podría cumplir con una doble finalidad: la regularización de los flujos y la restitución, por lo menos en un cierto grado, de la circularidad migratoria.

A pesar de que la eventual decisión de implementar un programa de esta naturaleza ha de corresponder al gobierno norteamericano, su diseño e instrumentación requieren de la participación y compromiso del gobierno mexicano. Plantear las características y normatividad de un programa de trabajadores temporales demanda, en primera instancia, conocer críticamente los programas afines que se han concretado en la historia de la migración mexicana. De ahí la pertinencia de una investigación como la que aquí se presenta, que tiene el propósito de evaluar, analizar y comparar las políticas migratorias de ambos países y los programas de trabajadores temporales instrumentados.

Con esta obra, el primer número de la *Serie Temas de Migración*, el Dr. Jorge Durand aporta elementos sumamente valiosos para poder proponer los fundamentos de lo que debería ser, en el futuro, un nuevo y mejor programa.

El extraordinario interés generado por esta obra redundó en el rápido agotamiento de la edición elaborada en noviembre de 2006. Con la segunda edición de *Programas de trabajadores temporales. Evaluación y análisis del caso mexicano*, el CONAPO reitera su com-

promiso de aportar elementos analíticos para sustentar la estructuración de políticas, programas e iniciativas orientados a gestionar el fenómeno migratorio.

Mtro. César Garcés Fierros
Encargado de Despacho
de la Secretaría General
Consejo Nacional de Población

Introducción

Cualquier solución que se dé al tema migratorio entre México y Estados Unidos tiene que dar respuesta a cuatro problemáticas que son cruciales, dos de ellas son de carácter administrativo y la otras dos de perfil restrictivo. En primer lugar, qué hacer con los inmigrantes indocumentados que ya residen y trabajan en Estados Unidos, cerca de doce millones (Pew Hispanic Center. Report 17 de marzo de 2006). En segundo término, cómo llevar a cabo un programa de trabajadores migrantes temporales, que evite el ingreso continuo de indocumentados y cubra las demandas del mercado de trabajo norteamericano.

Hasta el momento existen los programas de visas temporales H2A para la agricultura y H2B para los servicios. Un tercer tema a considerar es la compleja dinámica fronteriza entre México y Estados Unidos, que permite el libre tránsito de mercancías y limita, vigila y controla de manera muy rigurosa el paso de personas.

Finalmente, hay que considerar a la otra parte del contrato social entre el capital y el trabajo: los empleadores. Es decir, qué pasa con aquellos que con-

tratan trabajadores indocumentados de manera consciente y aquellos que dicen que no lo sabían, que son casi todos. Un último tema a considerar, pero que no suele entrar en la agenda bilateral, a pesar de la reciente insistencia del lado mexicano, es el de las alternativas que tienen las comunidades de origen para su desarrollo y para que no sean totalmente dependientes del trabajo migrante.

Con respecto al primer punto, los trabajadores que ya están laborando en Estados Unidos de manera indocumentada, se puede abordar el asunto con algún tipo de regularización, es decir, una solución condicionada, como ya se realizó en 1986, que tome en cuenta el comportamiento del migrante, las labores desempeñadas, su antigüedad en el territorio norteamericano, su conocimiento de la cultura y el idioma y otra serie de requisitos. En esta temática son los migrantes mismos, sus organizaciones, abogados y contactos políticos en ambos países, los que tendrán que dar la batalla legal y política para ganar espacios y lograr una reforma adecuada a sus necesidades.

La manifestación pro inmigrantes del 10 de marzo de 2006 en la ciudad de Chicago, que congregó a más de 200 mil personas para protestar contra la propuesta del Representante James Sensenbrenner (R-WI) HR 4437, conocida como *Enforcement only*, y otras manifestaciones que siguieron después, como la *Gran Marcha* de Los Ángeles y otra docena de ciudades, ponen en evidencia que los inmigrantes del siglo XXI, de una multiplicidad de nacionalidades, están participando activamente en política y saliendo a las calles para plantear sus demandas. Un contexto completamente distinto al de 1986 cuando se promulgó la *Ley de Reforma y Control de la Inmigración* (*Immigration*

Reform And Control Act, IRCA). En esa ocasión se concedió una amplia amnistía a los indocumentados (tres millones), sin que precediera algún tipo de movilización o reclamo.

Por su parte, un programa de trabajadores temporales suele tener un carácter bilateral. Se trata de un acuerdo entre dos gobiernos, en el que se negocian las condiciones laborales, el traslado, la vivienda, la alimentación, los impuestos, los seguros, los mecanismos para solucionar conflictos, la supervisión consular, los periodos de trabajo, los mecanismos de selección y contratación, el mercado de trabajo al cual se pretende apoyar, la magnitud del programa y, finalmente, el retorno. Se trata pues, en cualquier caso, de un programa ordenado, seguro y legal. Condiciones fundamentales en una negociación que no se encuentran en el proceso masivo de migración indocumentada.

El objetivo de la presente investigación es evaluar, analizar y comparar las políticas migratorias de ambos países y los programas de trabajadores temporales en los que México participa o ha participado, para proponer, desde el punto de vista mexicano, los fundamentos de lo que debería ser un futuro programa de trabajadores migrantes. Se trata de analizar cuatro programas de trabajadores temporales: 1) en primer lugar, analizaremos si realmente existió un *Primer Programa Bracero* en 1917, como sugieren algunos autores; 2) en seguida, analizaremos el *Programa Bracero*, que duró 22 años (1942-1964), movilizó a cinco millones de trabajadores a lo largo de todo el periodo, se orientó fundamentalmente a las labores agrícolas y se dirigió de manera prioritaria a los estados de California, Washington, Oregon, Arkansas y Texas; 3) en tercer lugar, el *Programa de Trabajadores Agrícolas*

Temporales México–Canadá, que empezó en 1974 y continúa operando y envía en los últimos años un promedio de diez mil trabajadores anuales a las provincias de Ontario, Québec y Manitoba y Alberta; 4) finalmente, trataremos del *Programa de visas H2A*, para la agricultura y H2B, para los servicios, que opera desde 1987 y envía aproximadamente a 80 mil trabajadores anuales a diferentes estados de la Unión Americana, con la particularidad de que incluye de manera muy significativa a la Costa Este, un lugar de destino no tradicional de la migración mexicana.

El tema de la reforma migratoria es vital tanto para México como para Estados Unidos. Después del ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, se ha tomado conciencia de que la presencia masiva de una docena de millones de indocumentados es un problema de seguridad nacional. La única manera de solucionar esta situación es contar con información sobre los trabajadores y migrantes indocumentados que viven y trabajan en Estados Unidos, de los cuales seis millones son de origen mexicano. Por otra parte, la antigüedad, magnitud, dispersión y penetración de la migración mexicana, tanto legal como indocumentada, obliga a tomar cartas en el asunto a nivel bilateral. La situación de México, en comparación con la de otros países, es excepcional por su condición de vecindad (tres mil kilómetros de frontera compartida), por la antigüedad de un flujo migratorio centenario y por la magnitud del flujo, lo que impone en los hechos la pertinencia de una negociación bilateral. Como quiera, en Estados Unidos hay una tendencia a promulgar leyes migratorias de carácter general, que aplican para todos los países y hay reticencia a legislar sobre casos especiales.

Un programa justo, legal, ordenado, seguro y exitoso de trabajadores temporales es una solución con la que todos ganan: los migrantes, sus familias, los empleadores, los pueblos y los gobiernos de México y Estados Unidos. Por el contrario, continuar con el *statu quo* mantendrá una situación en la que sólo ganan los empleadores inescrupulosos, los políticos oportunistas y los traficantes de personas.

Para poder planear un programa de trabajadores temporales es indispensable, por una parte, evaluar los que ya se han aplicado en el pasado para rescatar las experiencias positivas y evitar o controlar las áreas conflictivas. Por otra, es necesario adecuar los elementos básicos que componen cualquier tipo de programa a la situación y el contexto actual.

La reflexión académica y profesional sobre este tema es vital para ambos países, no sólo para el momento de aplicación o elaboración de una ley, sino también para las múltiples adecuaciones y ajustes que requiere este tipo de programas.

SE NECESITAN
¡TRABAJADORES MEXICANOS!
con Familias, para el Ferrocarril Burlington
Secciones y Campos

La Compañía se encarga de proporcionar a los trabajadores para su mayor comodidad CARRO, ESTUFA y CARBON enteramente gratis. Nuestras oficinas no cobran fianza por el enganche.

Se da a los trabajadores y familias, tierra para que siembren.

Podemos dar trabajo a los jornaleros mexicanos, en Illinois, Wisconsin, Iowa, Missouri, Nebraska, Colorado, Sur Dakota, Montana y Wyoming. Ocurran a cualquiera de las siguientes oficinas:

Kansas City, Mo. 416 Main Street		Omaha, Nebr. 307½ So. 12th St
Denver, Colo. 1341 18th St.		St. Louis, Mo. 11 North 8th St.

C. B. & Q. Railroad Co

El Cosmopolita, Semanario Mexicano de Kansas City, mayo 1918.



Foto: Acervo de la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos.

***Del dicho al hecho...
Políticas migratorias
entre México y Estados Unidos***

Si se analiza el proceso histórico de las relaciones entre México y Estados Unidos en el campo de la migración se puede constatar que cada 20 o 22 años se da un cambio radical en cuanto al modelo, la política y el patrón migratorio. *El modelo* se refiere al marco conceptual, lo que se pretende que debería ser el fenómeno; *la política*, por su parte, procura llevar a cabo ese modelo a partir de una ley migratoria y, finalmente, *el patrón* se refiere a la realidad, al resultado de la aplicación de la ley (política) con todos sus ajustes, contradicciones y consecuencias no deseadas o no previstas.

En el caso de México y Estados Unidos se pueden apreciar, entre 1942 y 2006, cuatro fases migratorias que responden fundamentalmente a factores económicos y políticos de cada coyuntura: el *Programa Bracero*, la fase indocumentada; la era de IRCA —legalización y represión— y la que actualmente está en proceso de formación, que tiene una marcada preocupación por la seguridad nacional y la consecuente militarización de la frontera.

***La era de los braceros
(1942-1964)***

La fase migratoria del *Programa Bracero* surgió en la coyuntura política y económica de la Segunda Guerra Mundial. La urgencia de mano de obra por parte de Estados Unidos obligó a buscar una solución negociada con México, que culminó en la firma del convenio bilateral conocido como el *Programa Bracero*. Para Estados



Foto: Acervo de la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos.



Foto: Acervo de la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos.



Foto: Acervo de la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos.



Foto: Acervo de la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos.

Unidos el nuevo modelo migratorio consistía en conformar una mano de obra con las siguientes características: legalidad, masculinidad, ruralidad y temporalidad. El objetivo era romper de manera definitiva con el patrón migratorio anterior, conocido como del “enganche” (*indentured labor*) (Durand, 1994) y que se caracterizaba por estar controlado por las empresas contratistas, conocidas en México como enganchadoras, y que abastecían de mano de obra mexicana a la agricultura, minería, empresas ferrocarrileras e industrias. Otros rasgos relevantes de la fase del enganche, eran la condición legal irregular del flujo migratorio, ya que no había propiamente un proceso de ingreso definido, y el carácter familiar del flujo, ya que en la agricultura y en otras actividades laboraba toda la familia, incluidos los niños. De hecho, muchas empresas agrícolas y ferrocarrileras fomentaban la migración familiar con el objetivo de fijar a la mano de obra en lugares donde era difícil su permanencia, como en el caso de los peones de vía que daban mantenimiento a las redes ferrocarrileras.

El *Programa Bracero* rompió con el modelo privatizado y el patrón migratorio del enganche y le otorgó a ambos gobiernos el manejo, selección de la mano de obra, contratación y distribución, tanto geográfica como en el mercado de trabajo.

La política estaba definida en los convenios braceros que se volvían a negociar cada año a los largo de los 22 años que duró el programa. En la práctica se trataba de una especie de contrato colectivo de trabajo negociado por ambos gobiernos, donde se establecían salarios, prestaciones y reglamentos.

El patrón migratorio se ajustó notablemente al modelo. Se consiguió conformar una mano de obra temporal, masculina y un proceso migratorio circular. Por otra parte, se logró la inserción de la mano de obra en el medio agrícola. Cincuenta años después podemos comprobar el éxito de esta medida al comprobar que 85 por ciento de la mano de obra agrícola, en el año 2000, era mexicana (Durand y Massey, 2003).

Sin embargo, como una consecuencia no prevista o no deseada, se desarrolló un movimiento paralelo y de dimensiones semejantes de trabajadores indocumentados. Algo previsible, porque todo proceso de migración de trabajadores temporales genera un movimiento paralelo. Lo que es importante destacar en este caso es que la migración indocumentada compartía las características de ser mayoritariamente masculina y temporal.

El gobierno mexicano coincidía con el estadounidense en que había que romper con el sistema de enganche y, por otra parte, asumir el control oficial del flujo migratorio. No hubo objeciones en cuanto al modelo que pretendía imponer el gobierno americano. Su papel se centró fundamentalmente en obtener mayores ventajas para los trabajadores, en supervisar el proceso y en controlar los lugares de contratación. Para México, el modelo ideal es el acuerdo bilateral con un programa de trabajadores temporales, y esta ha sido una postura permanente que perdura hasta la actualidad. Del mismo modo, con respecto a la migración indocumentada, su postura permanente ha sido la de respetar el derecho constitucional al libre tránsito. Sólo en una oportunidad, cuando se rompieron las pláticas sobre el *Programa Bracero*, en enero de 1954, y Estados Unidos decidió llevar a cabo un programa interino de

“contratación unilateral, México trató de impedir, por la fuerza, la salida de los migrantes. Sin embargo, esta medida fue un fracaso total, por su carácter represivo, al utilizar a las fuerzas armadas y por la política norteamericana de abrir las puertas y “secar mojados” (Morales, 1980:138). Nunca más México utilizó la fuerza para impedir la salida de sus connacionales. Pero la tentación sigue latente en algunos políticos y, obviamente, sería una opción muy satisfactoria para Estados Unidos que México hiciera el trabajo sucio con su gente.

El *Programa Bracero* terminó en 1964, después de 22 años de funcionamiento, y nunca más volvió a renovarse, a pesar de la reiterada insistencia del gobierno mexicano.

La fase de migración indocumentada (1965-1986)

Después de dos décadas de acuerdo bilateral, México dejó de ser un caso especial y fue considerado como un país más en la nueva legislación migratoria de Estados Unidos, que otorgaba visas con un sistema de cuotas igualitarias por países. De un máximo de 450 mil trabajadores contratados durante la vigencia del *Programa Bracero*, México pasó a tener acceso a un número ilimitado de visas permanentes, al igual que todos los países americanos —en la práctica llegó a utilizar unas 60 mil— pero en 1968 se tuvo que ajustar a una cuota anual de tan sólo 20 mil visas, igual que cualquier otro país. Obviamente esto generó la nueva fase, conocida como la de la migración indocumentada.

El modelo migratorio en este caso pretendía establecer un régimen semejante e igualitario a nivel mundial, sin las preferencias y excepciones por países, razas y hemisferios de épocas anteriores. La política migratoria se concretó en la *Ley de Inmigración y Servicios de Naturalización*, conocida como Hart-Celler Act de 1965, que tuvo varias adiciones y modificaciones posteriores.

El patrón migratorio tuvo como característica fundamental que el contingente de trabajadores mexicanos contratados legalmente, pasara a ser de indocumentados y por tanto sujetos a deportación. La legalización era posible, pero con un trámite largo y con el apoyo de los empleadores. De este modo se conformó un doble proceso: por una parte, la legalización de antiguos braceros que se convertían en migrantes definitivos¹ y el proceso de conformación de una masa muy significativa de trabajadores indocumentados, que por definición eran temporales, ya que su condición irregular los convertía automáticamente en migrantes sujetos a deportación en cualquier momento y que no tenían posibilidad de legalizar su situación.

Más que una política, propiamente dicha, en el caso de la migración mexicana se dio una situación de mantener el *statu quo*, en el que el mercado se encargaba de regular la compra-venta de mano de obra migrante y el gobierno americano sólo intervenía de manera esporádica con deportaciones selectivas y ciertos controles fronterizos.

¹ La Hart-Celler Act tiene varias fases, en la primera (1965) se considera al hemisferio occidental, es decir América, como un caso diferente que no requiere un sistema de cuotas, pero en 1968, se abandona esta política y los países latinoamericanos entran al sistema de cuotas, de 20 mil visas por país.

Sin el *Programa Bracero*, el gobierno mexicano no supo qué hacer, salvo insistir y reiterar la posibilidad de un nuevo acuerdo, asunto en el que estuvo empeñado el gobierno del Presidente Díaz Ordaz (1964-1970). Finalmente, su sucesor, el Presidente Luis Echeverría intentó, en 1974, llevar adelante un acuerdo migratorio, pero el Presidente Gerald Ford declinó y argumentó que “se había comprobado que este tipo de acuerdos no garantizaba la protección de los derechos laborales de los trabajadores mexicanos” (García y Griego, 1998). Irónicamente era por el bien de México y de los mexicanos que no debía insistirse más en el asunto.

No sabemos si el gobierno mexicano estuvo de acuerdo con la opinión del Presidente Ford, pero el hecho es que México no volvió a hablar del asunto y mantuvo por años una actitud pasiva. Actitud que García y Griego calificó, acertadamente, como la “política de no tener política”; se trataba de una estrategia “para no involucrarse con ninguna solución norteamericana del problema”. Al parecer, la actitud mexicana se sustentaba en una “base racional” y en “un cálculo de los costos y beneficios”. Pero el mismo autor reconoce que otras opiniones consideraban la estrategia mexicana como “mantener el *statu quo*” (1988). Posteriormente, García y Griego afirmó que esta política tuvo costos considerables, porque México renunció a manifestar su posición sobre un tema vital y de interés nacional (Calderón, 2002).

Ciertamente, el cálculo tuvo beneficios políticos para el gobierno en turno. Lo que no se ha evaluado es el beneficio o perjuicio de esta política con respecto a los migrantes. Desde nuestro punto de vista, se los abandonó a su suerte. Sólo había reacciones esporádicas del

gobierno en funciones cuando había un escándalo con la Patrulla Fronteriza y había muertos en la frontera.

El cruce fronterizo se había convertido en un juego del gato y el ratón y ambas partes conocían las reglas. La manifestación más palpable de esto es que en épocas de Navidad, los patrulleros de la zona de San Isidro se disfrazaban de Santa Claus y entregaban regalos a los migrantes, que esperaban la noche para cruzar la frontera. Una vez entregado el regalo, empezaba el juego y los migrantes empezaban a correr tratando de evadir a los patrulleros. Pero el juego terminó en 1986 con la promulgación de la IRCA, conocida popularmente como Ley Simpson-Rodino.

La fase IRCA: legalización y disuasión

En 1986 se dio un nuevo giro en la política migratoria norteamericana. El Presidente Ronald Reagan manifestó, preocupado, en un mensaje a la nación que se “había perdido el control” de las fronteras. El tema o problema migratorio se convertía así en un asunto de seguridad nacional y para ello se emitió la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA). El modelo migratorio que estaba detrás de la ley partía del supuesto de que se había perdido el control de la frontera por la “invasión” de inmigrantes indocumentados, de ahí que fuera necesario controlar (cerrar) la frontera, pero al mismo tiempo había que asegurar la mano de obra necesaria.

La política migratoria de IRCA puede resumirse en cuatro disposiciones. 1) promover una amnistía a aquellos indocumentados que probaran que habían residido y trabajado honestamente los últimos cinco años (LAW); 2) promover un Programa Agrícola de Trabajado-

res Especiales (SAW) que otorgara visas a aquellos que demostraran que habían laborado en la agricultura, al menos 90 días durante el último año; 3) reforzar los programas de control fronterizo y mejorar sustancialmente el presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés) para impedir el paso de migrantes indocumentados y 4) penalizar por medio de sanciones a aquellos empleadores que contrataran indocumentados.

El proceso de legalización funcionó adecuada y burocráticamente, se legalizaron tres millones de indocumentados, de los cuales 2.3 fueron de origen mexicano. El mayor impacto de esta medida fue cambiar radicalmente el *status* legal del contingente de migrantes mexicanos, que pasó de ser en su mayoría de migrantes indocumentados a uno compuesto por residentes y posteriormente ciudadanos.

El control fronterizo se incrementó notablemente en presupuesto, tecnología y horas de vigilancia, pero los resultados no fueron muy exitosos (Massey, Durand y Malone, 2002). Finalmente, las sanciones a los empleadores no funcionaron por resquicios en la ley y porque no había voluntad política, ni presupuesto para aplicarla.

Por tanto, del presupuesto fundamental del modelo migratorio, que asumía como problema clave el control de la frontera, poco se pudo lograr porque en dos décadas el número de inmigrantes indocumentados creció a un ritmo promedio aproximado de 550 mil personas, de los cuales unos 300 mil eran mexicanos (Passel, 2005).

Veinte años después de IRCA, se constata que el sistema migratorio estaba totalmente resquebrajado y que requiere de urgentes reparaciones (Massey, Durand

y Malone, 2002). Las consecuencias no previstas y no deseadas del modelo y la *Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante* (IRAIRA, por sus siglas en inglés) de 1996 generaron un patrón migratorio que se caracteriza por: 1) el aumento de nuevos flujos, a pesar del incremento en el riesgo y el costo del cruce subrepticio; 2) el incremento del *stock* de migrantes debido al alargamiento de su estancia; 3) la intensificación de los procesos de reunificación familiar; y 4) una nueva distribución geográfica de la población migrante, fuera de los estados de destino tradicionales y 5) por un nuevo contexto social y cultural en que los mexicanos han entrado en contacto con otros grupos sociales, dentro del espectro racial de Estados Unidos (blancos y negros) y muy especialmente con latinos de otros orígenes nacionales, con los cuales comparten residencia, lugares de esparcimiento, mercado de trabajo y escuelas.

En el año 2000 la Oficina del Censo de Estados Unidos indicaba que se habían contado 31.1 millones de personas nacidas en el extranjero de una población total de 281 millones, es decir 11 por ciento. Sin embargo, entre 1990 y 2000 la población extranjera pasó de 19.8 a 31.1 millones, lo que significa que hubo un crecimiento de 57 por ciento en la última década. Por otra parte, la mayoría de la población extranjera proviene de Latinoamérica (51.7%), y lo que es aún más notorio, los latinoamericanos son una amplia mayoría entre la población indocumentada. De los 10.3 millones de indocumentados que Jeffrey Passell (2005) estimó para el año 2004, 81 por ciento proviene de Latinoamérica, muy especialmente de México (57%).

Mientras en 1986 se legalizó a cerca tres millones de indocumentados, en 2006 se maneja una cifra cuatro veces mayor. Más aún, después del 11 de septiembre

de 2001, la frase del Presidente Reagan resulta ser pura retórica. Ahora sí tiene sentido hablar de un problema de seguridad nacional. Problema que ciertamente no vino por la frontera sur, sino por las fronteras internas en los aeropuertos y por la frontera canadiense. No hay ningún caso comprobado de que haya ingresado un terrorista por la frontera mexicana, salvo el caso del cubano Luis Posada Carriles, considerado como terrorista por el gobierno venezolano y cubano, pero no por Estados Unidos. (<http://www.petitiononline.com/7800018/petition.html>, consultado el 21 de junio de 2006)

La vinculación entre terrorismo y migración indocumentada condujo a un cambio radical en la administración del ingreso y salida de personas. Este cambio modificó las atribuciones del INS y quedó adscrito al nuevo Departamento de Seguridad de la Patria (Homeland Security Department, HDS).

Durante esta fase, la política migratoria mexicana tuvo dos variables. De 1986 a 2000, México realizó un intenso programa de apoyo a la población migrante. Más que política exterior, se trataba de una política interna para ayudar, proteger y dinamizar a la comunidad mexicana radicada en Estados Unidos. Se puso en marcha el *Programa Paisano* para contrarrestar las extorsiones que recibían los mexicanos a la hora del retorno, tanto en el trayecto, como en aduanas (<http://www.paisano.gob.mx/>). Se desarrolló un amplio programa de apoyo a las comunidades mexicanas en el exterior (<http://www.ime.gob.mx/>). Se puso en marcha la matrícula consular para dotar de identificación oficial a los migrantes. Se establecieron medidas para reducir el costo en las transferencias de remesas. Se desarrolló el *Programa 3x1* que apoya con recursos

oficiales las remesas sociales que envían los migrantes para proyectos de infraestructura (Durand, 2005) (<http://www.sedesol.gob.mx/mexicanosenelexterior/main.htm>).

A partir del año 2000, con la llegada del Presidente Vicente Fox a la Presidencia, se puso en marcha un asertivo esfuerzo oficial para lograr un convenio migratorio de carácter bilateral, que resolviera cuatro temas fundamentales: 1) encontrar una forma de solución para el contingente de migrantes indocumentados radicados en Estados Unidos; 2) establecer un nuevo programa de trabajadores temporales, que fuera legal y seguro; 3) abordar de manera bilateral los temas y problemas de tipo fronterizo y 4) apoyar a las comunidades de origen para evitar en el futuro la salida de nuevos migrantes. Esta propuesta de solución integral y coresponsable se le llamó popularmente *la enchilada completa* ("México frente al fenómeno migratorio", en www.sre.gob.mx/eventos/fenomenomigratorio/docmigratorio.htm revisado el 5 de junio de 2006).

Durante 2000 y 2001 se avanzó notablemente en el proyecto, pero éste se vino abajo el 11 de septiembre de este último año, cuando cambiaron radicalmente las condiciones y el contexto internacional y bilateral para un posible arreglo.

Durante el período de IRCA cuatro factores incidieron de manera directa en la conformación del patrón migratorio. La puesta en marcha de la *Operación Bloqueo*, en El Paso, y la *Operación Guardián*, en San Diego (1993), que culminó con la construcción de muros en diversos puntos de la frontera, donde se concentraban los cruces subrepticios. *La Proposición 187* en California (noviembre de 1994) que pretendía

penalizar de manera anticonstitucional a los migrantes indocumentados. La IIRAIRA de 1996, sobre servicios sociales y migración, que, entre otras, medidas le quitó una serie de derechos y concesiones económicas y sociales a los indocumentados y a los residentes legales y, finalmente, el endurecimiento de la política norteamericana en torno al binomio seguridad nacional–migración a partir del ataque terrorista de 2001, que afectó de manera directa las negociaciones que llevaba a cabo México y al contexto fronterizo.

Estos cuatro factores son coherentes con el modelo migratorio de legalización y disuasión. Una vez legalizados los migrantes empiezan las restricciones a los indocumentados, pero también a la población que ya es residente, beneficiaria de IRCA, a la cual obliga a buscar la ciudadanía, para poder gozar de todos los beneficios. Finalmente, los ataques realizados por migrantes terroristas dan sentido, por primera vez, a una política migratoria ligada a una de seguridad nacional.

Una vez revisado el panorama general de los modelos, políticas y patrones migratorios podemos pasar a analizar los casos especiales de programas de trabajadores temporales.

El primer Programa Bracero (1917-1918)

El 5 de febrero de 1917 se promulgó la ley migratoria conocida como Burnett que condicionaba el ingreso de inmigrantes, menores de 16 años, a que demostraran que sabían leer y escribir y al pago de ocho dólares por persona. Esta ley, como muchas otras de carácter ge-

neral, solucionaba problemas en un lado y los creaba en otro. Se trataba de detener el flujo de inmigrantes analfabetas que provenían de Europa del Este, pero esto afectó a los trabajadores migrantes del sur, que por lo general no podían cubrir este requisito y menos aún pagar los ocho dólares. El resultado fue la deportación sistemática de trabajadores mexicanos y mayores dificultades para cruzar la frontera de manera legal (Cardoso, 1980; Avidán, 1985).

Esta ley apareció en una pésima coyuntura, justo antes de que Estados Unidos ingresara en la Primera Guerra Mundial y que tuviera escasez y mayor demanda de mano de obra en múltiples frentes: agricultura, caminos, ferrocarriles, minería e industria en general.

A los tres meses (mayo de 1917) se promulgó una excepción para aquellos que fueran trabajadores temporales y se dedicaran exclusivamente al trabajo agrícola, es decir los mexicanos (Alanís, 1999). De este modo, las leyes, disposiciones y excepciones fueron conformando un flujo de inmigrantes mexicanos que se caracteriza por ser mano de obra temporal y por dedicarse prioritariamente a la agricultura.

Como quiera, las disposiciones legales tardaron en aplicarse y, sobre todo, dificultaban la importación masiva de mano de obra, ya no sólo para la agricultura, sino también para la minería, los ferrocarriles y la industria (Alanís, 1999). La guerra desplazaba cientos de miles de personas que tenían que integrarse a las distintas ramas de las fuerzas armadas, pero al mismo tiempo se requería de más alimento, más minerales, más productos, más armamento.

Como suele suceder, las políticas (leyes migratorias) tienen consecuencias no esperadas o deseadas. De ahí que los empleadores presionaran al gobierno para establecer programas de reclutamiento de mano de obra en México. Las necesidades eran tan perentorias que los enganchadores preferían a los migrantes que tuvieran familia, ya que todo el grupo familiar podía ser integrado a las labores del campo. No sólo los empleadores tenían interés en los mexicanos, también los reclutadores del ejército que promovían y, en su caso, exigían a los trabajadores a que se naturalizaran. En 1918 ya habían sido enrolados y enviados al frente de guerra cerca de 60 mil mexicanos. El grupo de extranjeros más numeroso (Alanís, 1999).

La salida masiva de mexicanos hacia el país vecino generó una serie de reacciones en contra por parte de la clase política mexicana que trataba de desalentar el proceso. De hecho, allí se empezó a gestar la política emigratoria de la época, que era claramente de carácter disuasivo y que perduró hasta el fin de la década de los años veinte (Durand, 2005). Como quiera, impedir el flujo era poco práctico, si no imposible, de ahí que las autoridades federales “hicieran todos los esfuerzos para que sus compatriotas sufrieran lo menos posible durante su estadía en el extranjero” (Alanís, 1999:73).

Al parecer, nunca hubo propiamente un “Primer Programa Bracero” como afirman algunos autores (Avidán, 1985; Alanís, 1999). Hubo pláticas y acuerdos consulares, pero nunca se dio una negociación bilateral y menos aún se firmó un convenio. Sin embargo, la salida masiva de mexicanos y la urgencia perentoria de trabajadores por parte de Estados Unidos obligó al gobierno mexicano a tomar cartas en el asunto y exigir que se firmaran contratos laborales, que se respetaran

las condiciones establecidas en los contratos, que los empleadores asumieran parte de los gastos, como los de transporte y vivienda y, sobre todo, que no se utilizaran mecanismos legales y subterfugios para incorporar a ciudadanos mexicanos o hijos de mexicanos en el ejército y por tanto enviarlos al frente de guerra.

En este periodo fueron las guerras, tanto la Revolución Mexicana como la Primera Guerra Mundial las que, por razones diferentes, le dieron un impulso tremendo a la migración entre México y Estados Unidos. Entre 1910 y 1917, México expulsó a miles de familias que huían de la Revolución y, por primera y única vez, ingresaron a Estados Unidos como refugiados miles de mexicanos (Durand y Arias, 2005), y posteriormente fueron los factores de atracción, la demanda de trabajadores por la Primera Guerra Mundial la que impulsó el flujo.

***El Programa Bracero:
en la forma, un convenio
bilateral, en el fondo,
un convenio obrero patronal
(1942-1964)***

El *Programa Bracero* ha sido el esfuerzo más consistente, de mayor magnitud y mejor logrado del que podamos presumir o avergonzarnos ambos países con respecto a un programa de trabajadores temporales.

Los antecedentes inmediatos del *Programa Bracero* fueron el sistema de contratación conocido como el "enganche" y las deportaciones masivas. Ambas modalidades de manejo de la mano de obra migrante fueron nefastas (Durand, 1994).

El sistema de enganche, como negocio privado de las casas de contratación, fue un sistema de explotación extremo que dejaba en manos de particulares el contrato, traslado, salario, control interno de los campamentos y las cargas de trabajo. Las consecuencias de este sistema fueron el trabajo infantil, las policías privadas, los contratos leoninos, el endeudamiento perpetuo y condiciones miserables de vida y trabajo (Durand, 1994).

Por su parte, las deportaciones masivas (1921, 1929-1933 y 1939), fueron una respuesta selectiva en tiempos de crisis y contracción del mercado de trabajo estadounidense (Carreras, 1974). Sólo y únicamente los trabajadores mexicanos, entre decenas de otros grupos de inmigrantes, fueron deportados de manera masiva y en repetidas ocasiones. Con ninguna otra comunidad de inmigrantes se aplicó una política semejante. La deportación masiva puso en evidencia, por una parte, que es la demanda la que impone el ritmo migratorio y, por otra, que cuando no hay trabajo el flujo migratorio disminuye de manera drástica, sea por la vía de la deportación oficial o del retorno voluntario.

Dados los antecedentes de las deportaciones masivas y el predominio del sistema de enganche, es de suponer que el *Programa Bracero* fue un cambio significativo. No obstante, el programa tiene más críticos que defensores, tanto en México como en Estados Unidos.

Una reevaluación del Programa Bracero

La primera virtud del *Programa Bracero* fue acabar con el sistema de enganche. La contratación dejó de

ser un negocio particular y pasó a depender de programas oficiales, de carácter bilateral. Sólo en una ocasión se optó por la contratación unilateral, pero incluso en este caso fue controlada oficialmente (Morales, 1982).

Su segunda virtud fue el reconocimiento explícito de la existencia de un mercado de trabajo binacional entre México y Estados Unidos. A diferencia de la mayoría de las leyes migratorias norteamericanas, que son de aplicación general, el *Programa Bracero* fue un acuerdo bilateral, promovido originalmente por Estados Unidos y sostenido por el interés mutuo de ambas partes. En algunos lugares los braceros eran recibidos como verdaderos héroes que venían a ayudar y no a quitar empleos.

Entre los migrantes de la época existía la clara conciencia de que con su trabajo contribuían a una causa mayor: el esfuerzo bélico de los aliados. El primer contingente de trabajadores llegó a Stockton, California, el 29 de septiembre de 1942. Todos portaban un gafete con la V de la Victoria y los vagones de los trenes llevaban inscripciones en el mismo sentido. Los primeros braceros quedaron retratados para siempre por Dorothea Lange, quien, en compañía de un comité de damas de origen mexicano, estuvo en el andén esperando el arribo de los vagones para darles la bienvenida. Hubo recibimientos amables en otros lugares. En Dakota del Norte, por ejemplo, fue el propio gobernador quien recibió a los trabajadores mexicanos. En un largo discurso saludó a los braceros, además de informarles que su pueblo y gobierno los recibían con los brazos abiertos y les agradeció su colaboración en esos momentos.



Foto: Acervo de la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos.



Foto: Acervo de la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos.



Foto: Acervo de la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos.



Foto: Acervo de la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos.

Bienvenida a los braceros en Dakota del Norte

(Discurso del Gobernador Sr. Moses el 16 de agosto de 1944,

Archivo de SRE, III 71612. III 553 [72:73]/153 59.)

"Habéis venido a ayudarnos en nuestra más difícil y más importante tarea en tiempos de guerra: la de levantar las cosechas y embarcarlas para suministrar víveres, ropa y equipo necesario para nuestros soldados y nuestros aliados combatientes... México y Estados Unidos se yerguen hombro con hombro por una causa común... Nos enfrentamos a la escasez más crítica de trabajadores agrícolas en la historia de nuestro Estado. Los hombres provenientes de nuestros campos, nuestras ciudades y poblados se han incorporado a las filas de nuestras fuerzas militares..." (Ese año se esperaba una cosecha récord de granos y productos agrícolas, pero había escasez de mano de obra).

Cada hora que pasen en los campos de cultivo será una aportación directa a la causa por la que todos luchamos. Los granjeros y hacendados de Dakota del Norte se enorgullecen de su hospitalidad. Desplegarán sus mejores esfuerzos para que puedan gozar de comodidad y para hacer placentera y memorable su visita"

Los años de xenofobia y persecución parecían haber quedado atrás. Los braceros eran ahora bienvenidos. Los campos debían ser labrados y cosechados; en las huertas había que podar, regar, pizar; los productos tenían que ser seleccionados, envasados, enlatados, transportados. El mundo agrícola norteamericano pasó a depender, en buena medida, de la mano de obra mexicana.

En muchos lugares se trataba de acoger a los braceros y de solucionar problemas básicos que facilitarían una mejor comprensión y entendimiento. Un ejemplo es la publicación de un sencillo folleto, el Manual práctico de inglés para los braceros.

Los cuadros 1 y 2 muestran ciertas preferencias en cuanto a lugares de origen de los braceros (el Occidente de México) y lugares de destino (el Sudoeste, especialmente California). Sin embargo, un análisis más cuidadoso permite apreciar una gran diversidad y dispersión de la mano de obra bracera tanto en cuanto a su lugar de origen como a su destino.

La tercera ventaja del *Programa Bracero* fue su carácter temporal. Los trabajadores iban y regresaban. Este punto es fundamental, porque es un elemento de coincidencia plena de los dos gobiernos involucrados. México y Estados Unidos están de acuerdo en que la migración legal de tipo temporal es una de las mejores opciones. El dicho aquel de que “no hay nada más definitivo que un trabajador temporal”, se ajusta a la problemática europea, no al caso mexicano, y tampoco a la experiencia del convenio entre México y Canadá. Según los datos del Mexican Migration Project, más de 56 por ciento de los migrantes, de todas las épocas, sólo fueron en una ocasión a trabajar a Estados Unidos y 16 por ciento adicional sólo realizó dos viajes (Mexican Migration Project, 2001).

En cuarto lugar, hay que señalar que el *Programa Bracero* funcionó a lo largo de 22 años. Tuvo sus altas y sus bajas, pero no se puede decir que un programa bilateral que funcionó durante dos décadas y que movilizó a cerca de cinco millones de trabajadores haya sido un fracaso. La duración del programa es el mejor argumento en un ejercicio de evaluación. Obviamente hubo un sinnúmero de problemas, pero es algo normal en un acuerdo de esta naturaleza, con esta duración y de esta magnitud.

En quinto término, el programa mismo tuvo recursos políticos suficientes para corregir desviaciones serias y su-

Cuadro 1a. Estados de destino durante el Programa Bracero 1952-1957

	1952	%	1953	%	1955	%	1956	%	1957	%
Total	197 100	100.00	201 380	100.00	398 300	100.00	445 197	100.00	436 049	100.00
Arizona	19 350	9.82	12 141	6.03	18 584	4.67	22 283	5.01	23 108	5.30
Arkansas	25 658	13.02	27 706	13.76	30 218	7.59	30 289	6.80	23 658	5.43
California	57 402	29.12	52 452	26.05	109 677	27.54	150 877	33.89	149 069	34.19
Colorado	4 201	2.13	3 248	1.61	3 908	0.98	7 368	1.65	8 189	1.88
Delaware	--	--	--	--	--	--	--	--	115	0.03
Georgia	387	0.20	1 243	0.62	--	--	25	0.01	--	--
Iaho	249	0.13	501	0.25	323	0.08	574	0.13	354	0.08
Illinois	--	--	109	0.05	260	0.07	147	0.03	175	0.04
Indiana	--	--	--	--	35	0.01	50	0.01	88	0.02
Iowa	110	0.06	96	0.05	--	--	45	0.01	12	0.00
Kansas	--	0.00	5	0.00	8	0.00	33	0.01	114	0.03
Kentucky	--	--	--	--	10	0.00	--	--	128	0.03
Louisiana	739	0.37	959	0.48	--	--	--	--	--	--
Louisiana	1 463	0.74	2 568	1.28	6 818	1.71	7 025	1.58	10 686	2.45
Michigan	1 258	0.64	1 431	0.71	247	0.06	357	0.08	396	0.09
Minnesota	60	0.03	--	--	--	--	--	--	--	--
Mississippi	1 790	0.91	3 491	1.73	2 329	0.58	1 269	0.29	397	0.09
Missouri	1 730	0.88	2 258	1.12	1 802	0.45	2 525	0.57	2 948	0.68
Montana	1 090	0.55	852	0.42	600	0.15	2 207	0.50	2 160	0.50
Nebraska	45	0.02	37	0.02	68	0.02	47	0.01	109	0.02
Nevada	22 539	11.44	23 599	11.72	19 230	4.83	19 903	4.47	19 444	4.46
New Mexico	--	--	--	--	--	--	74	0.02	20	0.00
Ohio	696	0.35	612	0.30	371	0.09	1 182	0.27	614	0.14
Oregon	147	0.07	217	0.11	111	0.03	222	0.05	296	0.07
S.Dakota	264	0.13	1 410	0.70	1 017	0.26	1 084	0.24	893	0.20
Tennessee	54 279	27.54	62 854	31.21	200 470	50.33	193 344	43.43	188 824	43.30
Texas	124	0.06	166	0.08	204	0.05	396	0.09	635	0.15
Utah	1 947	0.99	2 086	1.04	1 187	0.30	1 488	0.33	1 102	0.25
Washington	175	0.09	8	0.00	213	0.05	687	0.15	972	0.22
Wisconsin	1 392	0.71	1 331	0.66	610	0.15	1 696	0.38	1 543	0.35
Wyoming	5	0.00	--	--	--	--	--	--	--	--
Otros	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Nota: se omite el año 1954 porque en la fuente original hay errores.

Fuente: Hankecock, 1959.

Cuadro 1b. Estados de destino durante el Programa Bracero 1954-1957

	Estado de destino de los braceros 1954-1957									
	1954	%	1955	%	1956	%	1957	%	Total	%
Total	309 033	67.64	398 300	100.00	445 197	100.00	436 049	100.00	1450 995	100.00
Arizona	16 181	5.24	18 584	4.67	22 283	5.01	23 108	5.30	88 539	6.10
Arkansas	22 668	7.34	30 218	7.59	30 289	6.80	23 658	5.43	136 539	9.41
California	77 423	25.05	109 677	27.54	150 877	33.89	149 069	34.19	447 831	30.86
Colorado	2 818	0.91	3 908	0.98	7 368	1.65	8 189	1.88	21 543	1.48
Delaware	--	--	--	--	--	--	115	0.03	--	--
Georgia	--	--	--	--	25	0.01	--	--	1 655	0.11
Idaho	311	0.10	323	0.08	574	0.13	354	0.08	1 958	0.13
Illinois	290	0.09	260	0.07	147	0.03	175	0.04	806	0.06
Indiana	--	--	35	0.01	50	0.01	88	0.02	85	0.01
Iowa	--	--	--	--	45	0.01	12	0.00	251	0.02
Kansas	6	0.00	8	0.00	33	0.01	114	0.03	52	0.00
Kentucky	--	--	10	0.00	--	--	128	0.03	10	0.00
Louisiana	--	--	--	--	--	--	--	--	1 698	0.12
Michigan	5 093	1.65	6 818	1.71	7 025	1.58	10 686	2.45	22 967	1.58
Minnesota	215	0.07	247	0.06	357	0.08	396	0.09	3 508	0.24
Mississippi	--	--	--	--	--	--	--	--	60	0.00
Missouri	1 347	0.44	2 329	0.58	1 269	0.29	397	0.09	10 226	0.70
Montana	1 495	0.48	1 802	0.45	2 525	0.57	2 948	0.68	9 810	0.68
Nebaska	1 120	0.36	600	0.15	2 207	0.50	2 160	0.50	5 869	0.40
Nevada	60	0.02	68	0.02	47	0.01	109	0.02	257	0.02
New Mexico	18 946	6.13	19 230	4.83	19 903	4.47	19 444	4.46	104 217	7.18
Ohio	--	--	--	--	74	0.02	20	0.00	74	0.01
Oregon	--	--	371	0.09	1 182	0.27	614	0.14	2 861	0.20
S.Dakota	222	0.07	111	0.03	222	0.05	296	0.07	919	0.06
Tennessee	757	0.24	1 017	0.26	1 084	0.24	893	0.20	4 532	0.31
Texas	58 704	19.00	200 470	50.33	193 344	43.43	188 824	43.30	569 651	39.26
Utah	81	0.03	204	0.05	396	0.09	635	0.15	971	0.07
Washington	372	0.12	1 187	0.30	1 488	0.33	1 102	0.25	7 080	0.49
Wisconsin	374	0.12	213	0.05	687	0.15	972	0.22	1 457	0.10
Wyoming	540	0.17	610	0.15	1 696	0.38	1 543	0.35	5 569	0.38
Otros	100 010	50.74	--	--	--	--	--	--	100 015	6.89

Fuente: Hanckock, 1959.

Cuadro 2. Estado de origen de los braceros contratados entre enero y junio de 1943

Total general	51 261
Región histórica	
Aguascalientes	141
Colima	137
Durango	4 690
Guanajuato	5 061
Jalisco	4 804
Michoacán	5 914
Nayarit	493
San Luis Potosí	3 535
Zacatecas	3 654
Región Fronteriza	
Baja California	48
Coahuila	0
Chihuahua	8 761
Nuevo León	131
Sinaloa	27
Sonora	29
Tamaulipas	193
Región Centro	
D.F.	1 725
Guerrero	3 757
Hidalgo	440
México	1 387
Morelos	146
Oaxaca	4 678
Puebla	304
Querétaro	43
Tlaxcala	350
Región Sureste	
Campeche	0
Chiapas	13
Q. Roo	0
Tabasco	69
Veracruz	301
Yucatán	430

Fuente: Casarrubias, 1956



Foto: Acervo de la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos.

perar obstáculos que parecían prácticamente infranqueables. Los empleadores tejanos, acostumbrados a manejar las casas de enganche, se resistieron por varios años a aceptar el Programa, pero finalmente fueron obligados a dejar su viejo sistema de contratación particular de indocumentados, y se tuvieron que adecuar a la nueva situación. Por su parte, la negativa mexicana a extender el *Programa Bracero* a Texas, tuvo que ser reconsiderada y se dio marcha atrás. México vetó el envío de braceros a Texas porque en aquellos tiempos se discriminaba a los mexicanos, del mismo modo que a los negros.

Cuando ambas partes no pudieron llegar a un acuerdo, en 1954, y se canceló el programa, México tuvo que aceptar que era impropio la pretensión de impedir por la fuerza la salida de sus ciudadanos, y Estados Unidos tuvo que aceptar que no era conveniente aplicar un programa unilateral, en la operación conocida como el *secado de mojados*, o programas de amnistía realizados al vapor (Samora, 1971).

Cuando la migración indocumentada, que corría paralela al *Programa Bracero*, se salió de cauce, se aplicó, en 1954, la solución extrema de la deportación masiva, la conocida operación *wet back*, y el programa pudo continuar por diez años más.²

En sexto lugar, valdría la pena recordar que se trató de un programa acotado. Nunca pretendió ser la solución definitiva del problema migratorio. Pretendía solucionar el problema de la escasez de mano de obra en un campo específico del mercado de trabajo: la agricultura.

Pero, al mismo tiempo, fue un programa suficientemente flexible como para implementar el *Programa Ferroviario*, de corta duración (1943-1945), porque el momento y las necesidades de mano de obra así lo requerían. Incluso se llevó a cabo un programa similar para el caso del trabajo en las minas (Driscoll, 1985; Jones, 1946). Es decir, fue un programa limitado, pero a la vez, pudo ser utilizado de manera creativa de acuerdo con las necesidades del momento. El *Programa Ferroviario* llegó a contratar a 130 mil trabajadores entre 1943 y 1946 (Morales, 1982).

² En 1951 el número de migrantes deportados alcanzó el medio millón y el correctivo se dio en 1954 con la deportación de un millón. Luego bajó a menos de 50 mil. Samora, 1971.

En Séptimo lugar, el *Programa Bracero* constituyó un avance sustancial en cuanto a las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores migrantes. Se llegaron a formular acuerdos y disposiciones para garantizar condiciones mínimas de legalidad, contratación, estabilidad laboral, seguridad social, vivienda, transporte y salario mínimo. A pesar de todo, la realidad cotidiana no fue la panacea. El trabajo migrante es, por definición, el más duro, desgastante y peor remunerado de la escala laboral. Las condiciones de la vivienda, en su mayoría barracones, eran bastante precarias y en ocasiones vivían en casas de campaña. Como quiera los braceros no tenían que pagar renta lo cual les permitía ahorrar prácticamente todo su salario.

En octavo lugar, el programa demostró en repetidas ocasiones ser una maquinaria eficiente. Llegó a movilizar, entre 1954 y 1960, a un promedio de 350 mil trabajadores anuales. Es más, en julio de 1954, de manera sorpresiva y para boicotear al programa, el estado de Texas, solicitó 60 mil braceros, que debían estar contratados en 15 días. La burocracia de ambos países se puso en marcha. El centro de contratación de Monterrey llegó a contratar a cuatro mil braceros diarios, lo que finalmente obligó a los tejanos a incorporarse al sistema bracero (Salinas, 1955:21).

Finalmente, el programa suponía una serie de gastos para ambos gobiernos y para los empleadores. Pero a pesar de las quejas y la resistencia a conceder ciertas prestaciones esto no significó la quiebra de ninguna empresa, ni una escalada de salarios y precios de los productos agrícolas. Distintos reportes de la época señalan que con el tiempo el programa fue superando dificultades y los empleadores empezaron a valorar sus ventajas y a cooperar decididamente para su buen fun-

cionamiento (Jones, 1946; Fernández del Campo, 1946; de Alba, 1954; Salinas, 1955; García Téllez, 1955).

Como elemento adicional, habría que señalar que la exigencia del gobierno mexicano por lograr la equidad en el campo económico y social para los trabajadores migrantes se convirtió en un verdadero programa de lucha en contra de la discriminación racial, sobre todo en el estado de Texas, y de este modo constituye uno de los antecedentes no reconocidos, de la batalla final por los derechos civiles en Estados Unidos.

La otra cara de la moneda

Las consecuencias negativas del *Programa Bracero*, fueron también numerosas, aunque no todas se le pueden achacar al programa mismo.

En primer lugar, se generó un movimiento paralelo de trabajadores indocumentados, de dimensiones semejantes. Ante esta problemática, ambas partes se echaban la culpa: se afirmaba que México debía hacer algo para controlar la salida de indocumentados y, como contraparte, se le señalaba al gobierno de Estados Unidos que se debía castigar a los que emplearan indocumentados. No obstante, las necesidades del mercado de trabajo siempre fueron mayores a la oferta del *Programa Bracero*. Según Kitty Calavita (1982), la política migratoria de Estados Unidos siempre alentó, sea de manera formal o informal, el tráfico ilegal. El acuerdo de 1949 decía que los trabajadores indocumentados que se encontraran en Estados Unidos debían tener preferencia y ser regularizados según el sistema de “secado de mojados”. La patrulla fronteriza llevaba a los migrantes indocumentados a la frontera, estos pi-

saban simbólicamente el lado mexicano y luego volvían y eran admitidos legalmente (Galarza, 1964; Calavita, 1982). Posteriormente, en 1948, ante la negativa mexicana de enviar braceros a Texas porque no se aceptaban las condiciones convenidas, la frontera se abrió por cinco días en el mes de octubre y dejó pasar a todos los que quisieran trabajar.

En 1952 se promulgó la *Ley de Inmigración y Nacionalidad*, conocida como Ley McCarran-Walter, que consideraba ilegal “dar puerto, transportar o encubrir migrantes ilegales, o inducir, directa o indirectamente, su ingreso a los Estados Unidos”. Sin embargo, por presiones de los agricultores, la enmienda llamada “Texas Proviso” excluía a los empleadores (Calavita, 1982). Esta enmienda estuvo activa hasta 1986, cuando la IRCA volvió nuevamente a condenar, en el papel, a los que contrataran indocumentados. Nunca ha habido realmente, de parte de Estados Unidos, voluntad política para castigar a los empleadores, lo que en los hechos fomenta y facilita la migración indocumentada

En 1954 se dio el caso de la contratación unilateral por parte de Estados Unidos, debido a que no se había llegado a un acuerdo bilateral. La marcha de la economía es una prioridad para Estados Unidos y busca la manera de solucionar por todos los medios la escasez de mano de obra. Cuando no se puede de otro modo, recurre a medidas unilaterales de emergencia.

En segundo término habría que señalar la beligerancia de las partes y el carácter de fondo del convenio, que era de orden obrero-patronal. Cada año se negociaba una especie de convenio colectivo de trabajo y, lógicamente, las partes no se ponían de acuerdo. México amagaba con la huelga, es decir, se negaba a enviar trabajadores en

esas condiciones y Estados Unidos contrataba a los mismos trabajadores de manera unilateral o legalizaba a indocumentados y de este modo los utilizaba como esquiroles. Estas tensiones contrastan con la facilidad con la que se llegó a un convenio en 1942, cuando se inició el programa. El jaloneo de ambas partes y la falta de acuerdos razonables a mediano y largo plazo sin duda fueron un problema recurrente en la negociación anual bilateral.

En tercer lugar, se argumentó que se requería de una burocracia excesiva en ambos lados de la frontera. Los empleadores se quejaban de tantos gastos y papeleo, cuando tradicionalmente llegaba la mano de obra a su destino, sin ningún costo para ellos y con el único problema de que eran indocumentados (de Alba, 1954). Cuando empezaba el programa, en el 1945, se requirieron en Estados Unidos 2 400 personas y se gastaron varias decenas de millones de dólares (Jones, 1946)

En México, además de los gastos operativos, la administración del programa generó corrupción y tráfico de influencias (Salinas, 1954; Durand, 1994), problema que no pudo resolverse y que sigue siendo la amenaza principal de todo programa que llegue a implementarse en el futuro. Los costos de la corrupción obviamente tuvieron que pagarlos los migrantes en forma de mordidas, donaciones o favores.

Un problema adicional fue la medida paternalista que el gobierno mexicano impuso a los braceros, al obligarlos a realizar un ahorro de 10 por ciento de sus salarios en los bancos norteamericanos Wells Fargo y Union Trust Co. de San Francisco, que a su vez serían depositados en el Banco Nacional de Crédito Agrícola de México. Este acuerdo funcionó de 1943 a 1949. Según

Jones, en 1943 se recaudaron 11.6 millones de dólares y se devolvieron 2.6 millones. En 1944 se habían recaudado 18.4 millones de dólares en 112 800 cuentas y sólo se había reintegrado 10.7 millones (Jones 1946, 22). Como se sabe, nunca se llegó a devolver el total del ahorro, la deuda persiste y actualmente se llevan a cabo movilizaciones de ex braceros que exigen el reintegro de sus ahorros, cincuenta años más tarde.

Por otra parte, la burocracia involucrada también tenía sus propios conflictos, discrepancias, filias y fobias. En México, la Secretaría de Relaciones Exteriores negociaba, la Secretaría de Gobernación ejecutaba y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social evaluaba, intervenía e interfería. En Estados Unidos, el conflicto se dio entre varias agencias gubernamentales: el Departamento del Trabajo, aliado con los sindicatos, que sabotó de diversas maneras al *Programa Bracero*, el INS, que paradójicamente se constituyó en su acérrimo defensor, y el Departamento de Agricultura que apoyaba a los agricultores que requerían mano de obra (Calavita, 1992).³ Las diferencias y zancadillas entre dependencias de los gobiernos añadieron una serie de problemas suplementarios a la administración del programa.

En cuarto lugar, otra fuente de diferencias y problemas fue el lugar donde debería realizarse el reclutamiento. Para México, debía de hacerse en el interior del país, en las zonas de concentración de la población migrante y no en la frontera, como proponían los norteamericanos

³ Finalmente, las pugnas entre dependencias llegaron al Congreso, el tema se politizó, en un contexto de la lucha por los derechos civiles y de emergencia de las organizaciones de trabajadores agrícolas y se acabó con el *Programa Bracero*.

y presionaban los empleadores, para ahorrarse los costos del transporte. México ya había experimentado la contratación fronteriza, con las casas de enganche, lo que había sido funesto, por otra parte la contratación fronteriza alentaría la migración indocumentada y fomentaría la emigración de la escasa población fronteriza. El reclutamiento pasó del Distrito Federal a las ciudades de Irapuato y Tlaquepaque, luego a Zacatecas, Chihuahua, Tampico y Aguascalientes; después a Hermosillo, Chihuahua y Monterrey, y finalmente en Empalme, Sonora. En los últimos años se accedió a poner un centro de contratación en Mexicali. El gobierno mexicano perdió con el tiempo el control sobre esta situación (Salinas, 1954; Vargas y Campos, 1964; Morales, 1982).

Como quiera, independientemente del lugar, la confluencia de miles de personas que esperaban ser contratadas ocasionaba múltiples problemas logísticos, que no fueron solucionados de manera adecuada por el gobierno mexicano. Según Pedro de Alba, los centros de contratación eran "uno de los espectáculos más desoladores" que le había tocado presenciar (1954). Se dice que en Empalme sucedía algo similar con la concentración masiva de braceros y la escasez crónica de servicios mínimos. Este es un tema que todavía falta por investigar.

En quinto lugar, la contratación masiva de trabajadores temporales afectó necesariamente el mercado de trabajo de ambos países. En México, algunos gobernadores, como el de Guanajuato, se quejaron de la falta de brazos en sus entidades y culpaban al *Programa Bracero* (Durand, 1994). En Estados Unidos sucedía lo contrario, la queja reiterativa de los sindicatos era sobre el excedente de mano de obra barata que desplazaba al trabajador local, bajaba los salarios y, para colmo,

en algunos casos eran utilizados como esquiroles (Driscoll, 1983; Calavita, 1992).

En Sexto lugar, una crítica recurrente al *Programa Bracero* ha sido la de la conexión inexorable que existía entre el trabajador y el empleador. El bracero estaba contratado para ir a trabajar a determinado lugar, rancho o localidad y no podía moverse, incluso si faltaba trabajo o las condiciones no eran las adecuadas desde su punto de vista. Se dice que este punto le confirió al programa un tinte de semi-esclavitud. El trabajador estaba sometido a las condiciones del empleador y, dado el carácter temporal y la dispersión de la mano de obra, era prácticamente imposible ejercer algún tipo de control oficial, tanto de las autoridades mexicanas como norteamericanas.

Finalmente, el problema recurrente fue el incumplimiento de las normas del contrato por parte de los empleadores y los problemas que esta situación acarrea en las negociaciones anuales de ambos gobiernos. El acuerdo inicial, logrado en tiempos de guerra, resultaba demasiado oneroso en tiempos de paz, sobre todo si la opción de contratar indocumentados estaba a la mano.

Este es el punto neurálgico de cualquier programa de trabajadores temporales. El gobierno mexicano, en caso de llegar a un acuerdo, tiene que lograr condiciones decorosas para sus trabajadores, debido a las presiones de los mismos trabajadores, los partidos políticos, el congreso y la sociedad. Por su parte, el gobierno americano trata de lograr las mejores condiciones para los empleadores, es decir, pagar lo menos posible y trasladar todos los costos a los trabajadores (transporte, vivienda, trámites).

El Programa Bracero a 50 años de distancia

La realidad de la migración México-Estados Unidos nos ha enseñado que en el mercado de trabajo binacional, si no hay arreglo por la vía formal, el arreglo se da por la vía *de facto*: es decir se contrata a los trabajadores indocumentados que sean necesarios y se expulsa a los excedentes.

Y es la vía *de facto* la que en la práctica ha demostrado ser la más viable, porque, paradójicamente, todos quedan contentos, aunque no lo puedan decir en voz alta. Es la experiencia que se dio cuando se acabaron los convenios braceros. Salvo un número relativamente reducido de braceros que legalizó su situación, en términos generales, los trabajadores mexicanos siguieron cruzando la línea de manera subrepticia y los empleadores los siguieron contratando. A lo largo de 22 años, período que comprende la etapa indocumentada, el gobierno mexicano se lavó las manos y, como compensación, algunos académicos dicen que aplicó la política de la “no política”; el gobierno americano alegó que tenía la frontera bajo control y dejaba pasar a aquellos que eran necesarios para levantar las cosechas, la basura, los platos sucios, las sábanas usadas y deportaba día a día a los sobrantes. A los empleadores les interesa un comino si sus trabajadores son indocumentados o “empapelados”, lo que les interesa es que sean baratos y eficientes. Todos contentos y todos felices. Incluidos los trabajadores migrantes mexicanos, que en aquellos tiempos, con 200 dólares, o una carrera nocturna, cruzaban la frontera y podían ganar algunos dólares, que comparativamente significan mucho.

Este es el problema de fondo. Que después de un siglo de experiencia migratoria lleguemos a esta constatación. La solución práctica, barata y por tanto mejor, es que la gente trabaje donde le ofrecen empleo. Y si no hay vacantes, la gente busca refugio en su lugar de origen, por la sencilla razón de no se puede sobrevivir en Estados Unidos sin trabajar.

Cualquier programa de trabajadores migrantes va a ser un dolor de cabeza. Va a tener miles de detractores en todos los bandos, va a generar gastos, corrupción, molestias y enfrentamientos. Pero los conflictos obrero-patronales son un elemento cotidiano en la lucha de clases y debemos acostumbrarnos a que sean considerados como algo normal en un mundo globalizado, donde los países pobres representan a su mano de obra migrante y los países ricos a los intereses de sus empresarios.

Cualquier convenio que se firme en el futuro debe tomar en cuenta los aciertos y errores del pasado, concretamente del *Programa Bracero*, y debe partir de las conquistas logradas: negociación bilateral, reconocimiento legal, contrato de trabajo, selección de los trabajadores y comunidades involucradas por parte del país de origen, selección de las actividades y los lugares de destino por parte del país que acoge, salarios mínimos establecidos de acuerdo a regiones y tareas, seguro médico, seguro de desempleo durante el periodo del contrato, reembolso de los gastos de transporte de ida y vuelta, vivienda digna y supervisión oficial.

Simplemente, es necesario un programa de esta naturaleza porque el caos existente facilita la sobre explotación de la mano de obra migrante y fomenta las mafias organizadas del contrabando de mano de obra.

Finalmente, porque las medidas actuales de control fronterizo tienen un costo diario en sangre inocente que ya resulta insoportable. Todas las semanas muere un promedio de 15 mexicanos en su intento por cruzar la frontera. Hombres y mujeres jóvenes, en el esplendor de su vida. Gente probadamente honesta y trabajadora. Es, por tanto, una cuestión de principios.

Visas privadas-vicios públicos
Trabajadores temporales
Visas H2A y H2B

En México existe, desde los años ochenta, un programa de trabajadores migrantes temporales, que crece año con año y que escapa totalmente al control o supervisión del gobierno mexicano. Se trata del *Programa de Visas H2A* y *H2B*, uno dedicado a ofrecer visas para el trabajo en la agricultura y el otro para los servicios. Cada año, cerca de 80 mil trabajadores migrantes mexicanos obtienen visas para trabajar en el otro lado, y no tienen que pagar coyote ni arriesgar sus vidas caminando por el desierto o cruzando las traicioneras aguas del río Bravo.

El *Programa de Visas H2A* se inició en 1964 después del *Programa Bracero*, como una de las provisiones con respecto a los trabajadores agrícolas de la Costa Este, en especial para contratar trabajadores temporales de las Indias Occidentales Británicas (especialmente de Jamaica). Luego, con IRCA, se subdividió la categoría en dos y se añadió la visa *H2B* para servicios. Posteriormente se incluyó a los mexicanos a fines de los años ochenta y en la actualidad contribuyen con tres cuartas partes del programa (Meyers, 2006).



Foto: Colección de Jorge Durand.



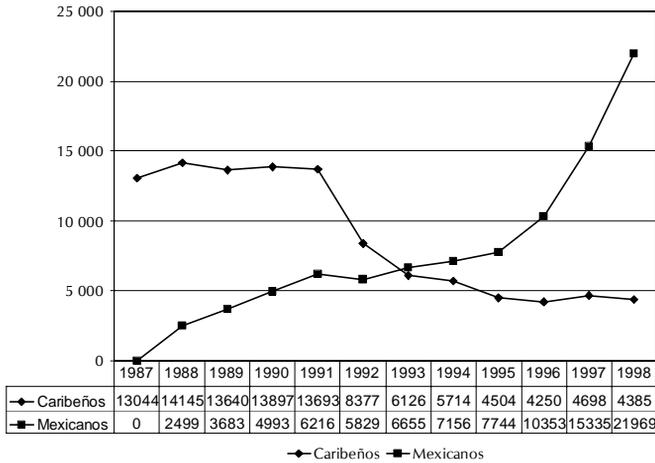
Foto: Colección de Jorge Durand.

El programa se estableció con el fin de paliar los problemas de escasez de mano de obra en la agricultura norteamericana. Pueden participar propietarios, empresas o asociaciones y pueden ser representados por ellos mismos, por agentes o abogados. Antes de entrar en el programa, el empleador debe hacer un esfuerzo positivo para conseguir trabajadores norteamericanos y sólo en caso de no conseguirlo puede beneficiarse del programa. Los salarios deben ser los mismos para los americanos y para los H2A, pero hay un tope salarial hacia arriba para evitar un efecto adverso. La vivienda adecuada y aprobada por inspectores oficiales la debe proporcionar, sin costo, el propietario y además debe facilitar un lugar adecuado para que preparen sus tres comidas o, en caso contrario, proporcionarlas y descontar su costo. Finalmente, el transporte y los gastos son pagados por el empleador una vez que el trabajador haya concluido la mitad del periodo del contrato. Igualmente, debe proveer el transporte entre la vivienda y el lugar de trabajo, y al lugar de origen una vez concluido el programa (<http://usimmigration.visapro.com/H2B-Visa.asp>).

En el caso de las visas H2B los empleadores no aportan para el transporte y en algunos casos tampoco la vivienda, dado que se supone viven en la ciudad. Los H2B se dedican a labores de construcción, hoteles, restaurantes, producción de alimentos, manufactura, recreación y transporte. En el año 2005 se contrató a 87 mil trabajadores, de los cuales tres cuartas partes fueron mexicanos (Meyers, 2006).

El programa de visas H2 es, sin duda, una solución para aquellos que quieren ir a trabajar contratados a Estados Unidos, por alguna compañía norteamericana, sin

Gráfica 1. Trabajadores temporales con visas H2A según país y región de origen



Fuente: Estudio Binacional, 1998.

poner en riesgo sus vidas. El problema radica en que el gobierno mexicano no tiene arte ni parte en el asunto: no controla, no fiscaliza, no pone condiciones, no lleva un registro, no negocia, no hace nada. Se trata de un asunto que manejan las empresas y los consulados americanos, sin participación del gobierno mexicano. No es otra cosa que la privatización del programa de trabajadores temporales, privatización que sin duda entraña riesgos considerables.

Esta actitud de no hacer nada, es una herencia del gobierno priísta, que no movía un dedo por los migrantes y que se daba el lujo de pregonar su “política”, que consistía precisamente en la “política de la no política”. Una buena manera de lavarse las manos.

Lo preocupante es que el empeñoso ex-canciller Jorge Castañeda, tampoco hizo nada sobre el asunto y que el

gobierno de Vicente Fox, que tanto pregona su apoyo a los migrantes, no haya hecho o dicho nada al respecto, en un momento en que se debatía (primera mitad del año 2006), en el Congreso Norteamericano, la posibilidad de establecer un programa de trabajadores temporales que involucraría a poco menos de medio millón de trabajadores.

Coordinar un programa de esta naturaleza es, ciertamente, muy complicado, y por eso los gobiernos prefieren dejar que se encarguen del asunto las fuerzas del mercado. El dilema se plantea entre un programa público o privado. Uno controlado, financiado y manejado por las empresas y sus enganchadores y otro por los gobiernos de ambos países, como lo fue el *Programa Bracero*, el acuerdo vigente con Canadá y tantos otros programas en todo el mundo.

No es nada fácil organizar un programa de trabajadores migratorios. Se trata de *la rifa del tigre*. Nadie quiere cargar con el bulto y se echan la pelota entre las secretarías de Relaciones Exteriores, de Gobernación y de Trabajo. Por eso resulta más cómodo dejarlo en manos privadas y que sean los contratistas americanos los que tomen la iniciativa.

Pero el problema radica en que, en el sistema privado, el trabajador queda sujeto a los caprichos y condiciones del empleador en turno y que no puede moverse o cambiar de trabajo. Es precisamente la crítica más seria que se le hizo al *Programa Bracero*, que se trataba de una situación de control parecida a la semi-esclavitud.

Otro inconveniente del sistema de visas H2 radica en que se trata de un sistema de visas privatizado, que

funciona con base en contratistas mexicanos, intermediarios norteamericanos y las propias empresas que se encargan del reclutamiento. El gobierno norteamericano tampoco interviene, sólo otorga las visas.

Hemos retornado al siglo XIX, cuando los contratistas y enganchadores se encargaban de “enganchar” y “reenganchar” a los trabajadores migrantes. O peor aún, porque a comienzos de siglo, algunos municipios como el de Zamora, Michoacán, obligaban a los enganchadores nacionales y extranjeros a firmar un contrato y a respetar ciertas normas mínimas (Durand, 1994; Durand y Arias, 2005).

Como nadie supervisa el sistema de visas H2, el lector se podrá imaginar lo que esto significa. Hay contratistas honestos que reciben su paga de la empresa y sólo cobran por los gastos de trámite de visado y pasajes. Pero muchos otros cobran fuertes sumas de dinero por “el favor” que les hacen a los migrantes. De hecho, hemos podido constatar modalidades muy diversas de contratación. En algunos casos, como los casinos de Reno, Nevada, utilizan las redes sociales de los migrantes, van a los lugares de origen y seleccionan al personal que va a ser contratado. Todos los gastos corren por parte de la empresa, tanto el transporte terrestre hasta la frontera, el visado y luego el pasaje aéreo al lugar de destino. Allí, los familiares se encargan del alojamiento y de entrenar al trabajador novato. Luego se le descuenta la mitad de los gastos, con un aporte semanal cada quincena. En estos casos no se detectó ningún tipo de extorsión o irregularidad.

En otros casos la situación es muy diferente. Por ejemplo, los que van contratados por la Agricultural Tobacco Association para cortar tabaco a Carolina del

Norte y Virginia, son primero contactados por un enganchador o contratista mexicano, que cobra comisión tanto a la empresa como a los propios trabajadores. Posteriormente los traslada en camión hasta Monterrey, donde el migrante paga los gastos del transporte y el visado. Finalmente, se les conduce a la frontera, en el Puente Colombia, y allí se entrega “la carga” a personal de la Unión de Tabacaleros, que ayuda al cruce fronterizo y luego recoge todos los pasaportes con la visa. El viaje se hace en camiones vigilados por personal de la empresa, una especie de policía privada que controla que a lo largo del viaje de 32 horas nadie se vaya escapar. Luego, al llegar a su destino, entregan el pasaporte al ranchero que los contrata para que “lo cuide”, mejor dicho para “fijar” a la mano de obra en su lugar de trabajo. Finalmente, los trabajadores deben quedarse toda la semana en el rancho y sólo pueden salir unas horas el domingo a comprar sus alimentos para la semana. El regreso es igualmente vigilado y el pasaporte se lo entregan al migrante al cruzar la frontera.⁴

En México, cada empleador y contratista opera según su criterio y fija sus condiciones. En algunos lugares los empleadores pagan los pasajes, en otros no. No hay información sobre contratos, seguros, impuestos, salarios mínimos, condiciones laborales y, en general, sobre el respeto a los derechos humanos y laborales de los migrantes.

Como quiera, parece ser que la Constitución Mexicana y la Ley General del Trabajo no tienen nada que hacer en el caso de las visas H2, a pesar de que ambas disposi-

⁴ Una descripción detallada del proceso con base en entrevistas puede consultarse en Durand, 1998).

ciones legales deben ser observadas por las empresas extranjeras y sus intermediarios mexicanos. Al respecto, el artículo 123 de la Constitución y el 28 de la Ley General del Trabajo son muy claros y precisos:

*Constitución política
de los Estados Unidos
Mexicanos*

Artículo 123

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular.

En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia.

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.

Ley General del Trabajo

Artículo 28. Para la prestación de servicios de los trabajadores mexicanos fuera de la República, se observarán las normas siguientes:

I. Las condiciones de trabajo se harán constar por escrito y contendrán para su validez las estipulaciones siguientes:

a) Los requisitos señalados en el artículo 25.

b) Los gastos de transporte, repatriación, traslado hasta el lugar de origen y alimentación del trabajador y de su familia, en su caso, y todos los que se originen por el paso de las fronteras y cumplimiento de las disposiciones sobre migración, o por cualquier otro concepto semejante, serán por cuenta exclusiva del patrón. El trabajador percibirá íntegro el salario que le corresponda, sin que pueda descontarse cantidad alguna por esos conceptos.

c) El trabajador tendrá derecho a las prestaciones que otorguen las instituciones de seguridad y previsión social a los extranjeros en el país al que vaya a prestar sus servicios.

En todo caso, tendrá derecho a ser indemnizado por los riesgos de trabajo con una cantidad igual a la que señala esta Ley, por lo menos;

d) Tendrá derecho a disfrutar, en el centro de trabajo o en lugar cercano, mediante arrendamiento o cualquier otra forma, de vivienda decorosa e higiénica;

II. El patrón señalará domicilio dentro de la República para todos los efectos legales;

III. El escrito que contenga las condiciones de trabajo será sometido a la aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje dentro de cuya jurisdicción se celebró, la cual, después de comprobar los requisitos de validez a que se refiere la fracción I,

determinará el monto de la fianza o del depósito que estime suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas. El depósito deberá constituirse en el Banco de México o en la institución bancaria que éste designe. El patrón deberá comprobar ante la misma Junta el otorgamiento de la fianza o la constitución del depósito;

- IV. El escrito deberá ser visado por el Cónsul de la Nación donde deban prestarse los servicios; y
- V. Una vez que el patrón compruebe ante la Junta que ha cumplido las obligaciones contraídas, se ordenará la cancelación de la fianza o la devolución del depósito.

Prácticamente ninguno de estos requisitos legales se cumplen en el caso de las contrataciones realizadas por compañías extranjeras por medio de intermediarios mexicanos.

En el lado americano las cosas no son mejores. Una vez con sus visas H2, los migrantes que lograron ir, caen en manos de firmas de abogados americanos que hacen el trámite ante las autoridades pertinentes. Por llenar y presentar los papeles, donde figura la firma del empleador, que se compromete a contratarlos, en el año 2005 se cobraban dos mil dólares, y una vez conseguida la visa había que pagar 800 más, a la hora del regreso. En el caso de Ricardo, le negaron la visa al trabajador por haber sido detenido en una ocasión anterior como indocumentado, y perdió todo el dinero y tiempo invertido.⁵

⁵ Entrevista con Ricardo Cázares, Paso del los Arrieros, Mazamitla, febrero de 2006.

El sistema de visas H2 es un desorden total y está fuera de control. Pero al mismo tiempo es un negocio que otorga muy buenos dividendos a unos pocos. No es el mercado el que lo regula, por lo que se vuelve a repetir un problema clásico de los sistemas de contratación, que el trabajador está ligado, enganchado, subordinado al empleador que pagó una cuota por los gastos de contratación, el pasaje o lo que sea, y se siente el propietario de la mano de obra.

Por otra parte, hay empleadores honrados que pagan de acuerdo a lo estipulado, es decir, igual que a los empleados americanos y esto es positivo. Pero en el contexto de la migración indocumentada genera conflictos. Por ejemplo, en el caso de los casinos de Reno, Nevada, los H2B ganaban 7.76 dólares por hora en 2004 y sus compañeros de trabajo indocumentados ganaban un dólar menos, lo que creaba conflictos y resentimientos.⁶

En otros casos existen conflictos y problemas para rescindir o concluir el contrato. Los patrones se resisten a perder a sus peones, y si estos deciden regresar por una u otra razón por lo general les dejan de pagar los últimos días de trabajo. Es el caso de Enrique, originario de Pinos, Zacatecas, quien no pudo aguantar el ritmo de trabajo para el corte del tabaco, por problemas de salud y tuvo que renunciar. Sin embargo el patrón lo hizo trabajar una semana más y al final no se la pagó. En este caso, el migrante no tenía para pagar el pasaje de regreso y tuvo que optar por llamar a unos compa-

⁶ Entrevista con Kenia Acosta, realizada por Enrique Martínez en Ameca, Jal., enero de 2004.

ñeros de Idaho, que lo ayudaron y de este modo pasó a ser migrante indocumentado.⁷

Es evidente que algunos trabajadores que ingresan con visas H2 luego se quedan como indocumentados. Sin embargo, se puede constatar que para muchos es una buena opción de trabajo temporal y que retornan una vez terminado el contrato. El problema radica en que el retorno no se premia con nuevas visas u otro modo de entrar legalmente. Hasta fechas muy recientes, a Estados Unidos no le interesaba controlar de manera eficiente las salidas sino únicamente las entradas. Por ejemplo, los mexicanos pueden salir por vía aérea de Estados Unidos, sin pasaporte y visa y sólo tienen que presentar un documento de identidad. En la frontera, la salida no requiere de ningún tipo de documento.

En junio de 2006 entraron a consideración del Congreso norteamericano varias propuestas, de corte unilateral, que vienen supuestamente a despejar el panorama sobre el acuerdo migratorio. La postura mexicana, de un acuerdo bilateral, se esfumó de manera definitiva. Parece ser que las propuestas de ley que en un principio consideraban la posibilidad de un programa de trabajadores temporales han sido dejadas de lado. No se sabe tampoco si va a continuar el sistema de visas H2 o se va a instituir otros tipos de visas.

Como quiera, el programa de trabajadores temporales que se piensa implementar será de carácter general y no bilateral. Es muy posible que los países centroamericanos y caribeños también ingresen a este sistema. Sin embargo, México no tiene previsto qué va a pasar con los miles de centroamericanos que van a cruzar su

⁷ Entrevista realizada por Jorge Durand y Enrique Martínez, en Boise, Idaho, octubre de 1996.

territorio para dirigirse a trabajar legalmente en Estados Unidos. De igual modo, qué va a pasar a la hora del retorno, cuando miles de centroamericanos quieran llevar sus coches y enseres a su lugar de origen. Este fenómeno se daba en España, cuando los trabajadores magrebíes regresaban después de una larga estancia en Francia y Alemania.

El Programa de Trabajadores Agrícolas con Canadá

Programa de Trabajadores Agrícolas Mexicanos de Temporada en Canadá (PTAT)

Canadá es un país de inmigración. 18.8 por ciento de su población (5.6 millones) nació en el extranjero, de acuerdo con datos de 2001. Bastante más, en términos proporcionales, que en Estados Unidos, donde la población nacida en el extranjero era de 12.1 por ciento, para el año 2005 (*Migration Information Source*: www.migrationinformation.org/GlobalData/countrydata/data.cfm).

La emigración de origen mexicano hacia Canadá es, en números absolutos, poco relevante, pero ha tenido un ritmo creciente en las últimas décadas. En diez años prácticamente se duplicó al pasar de 22 mil emigrantes en 1991 a 43 mil en el año 2001 (*Ib.*). De manera paralela, existe un flujo legal de alrededor de diez mil trabajadores temporales por año.

La política migratoria de Canadá ha variado sustancialmente a lo largo del tiempo. Después de aplicar una política migratoria bastante restrictiva y

racista, Canadá flexibilizó su posición y modeló una política migratoria funcional a los requerimientos del sistema capitalista. Esta apertura supuso la llegada de contingentes migratorios “no blancos”, lo que dio lugar a mejorar su imagen internacional como país multicultural, multiétnico y receptor de refugiados. Pero por otra parte, se aplicó un sistema más sofisticado de control, regulación y vigilancia de los flujos de inmigrantes, acorde con un modelo estratégico de crecimiento y desarrollo en el plano económico y demográfico. En síntesis, se diseñó una política que se adecua a las necesidades laborales y poblacionales de cada provincia, en particular, y de Canadá en general.

En la actualidad, el control migratorio de Canadá se hace efectivo a través de un sistema de puntos que permite a cualquier persona ingresar a Canadá de manera permanente sin importar su raza, religión, origen, etcétera; pero siempre considerando ciertas características que permitan un aporte al desarrollo económico de ese país. Rosa María Vanegas precisa: *“El Sistema de Puntos (...) fijaba más su atención en el inmigrante laboral (...). Los criterios se diseñaron conforme a las necesidades del país en general y de las provincias en lo particular, por lo que se adaptaban a los requerimientos económicos y laborales, así como de la población del momento a través de la demanda laboral, ocupaciones designadas, destino y situación personal”* (Vanegas, 2000:318).

No sólo eso, también hay ciertos criterios culturales que son relevantes para la política migratoria canadiense. Por ejemplo, a la provincia de Québec le interesa especialmente la inmigración de gente francoparlante, mientras en las otras provincias se privilegia el conocimiento del inglés, de ahí, por ejemplo, la preferencia

inicial por migrantes temporales que provinieran del Caribe anglófono.

Canadá tiene una política bastante liberal en cuanto a sus condiciones para acoger migrantes. No obstante, una de ellas es precisamente la de exigir cierta calificación académica, profesional o técnica. En otros términos, no le interesa aceptar a la mano de obra barata y no calificada. Eso no significa que no la necesite, de hecho, le urge, sobre todo en ciertas áreas de la economía, como la agricultura estacional.

De ahí que el sector agrícola impulsó un Programa de Autorización Laboral No Inmigrante⁸ (Preibisch, 2000; Cook, 2004) que en 1966 logró llegar a un acuerdo bilateral entre Jamaica y Canadá para importar trabajadores agrícolas. El resultado final fue la creación del *Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales del Caribe* (CSAWP, por sus siglas en inglés).⁹ Comenzó en 1966 con Jamaica; después se incorporó a Trinidad y Tobago y Barbados, en 1967; México en 1974 y las Islas Orientales del Caribe, en 1976 (Basok, 2003; Cook, 2004; Downes y Odle-Worrell, 2004; Preibisch, 2004a, 2004b; Vanegas, 2000, 2003; Verduzco, 2000). En el año 2003 ingresaron por primera vez trabajadores guatemaltecos a las ciudades de Québec y Montreal y, recientemente, en 2004, trabajadores de Honduras (Cook, 2004:1.17).

Después de la experiencia inicial con inmigrantes caribeños angloparlantes, el gobierno canadiense puso su mirada en la fuerza de trabajo agrícola mexicana y

⁸ En inglés: Non-Inmigrant Employment Autorization Program, NIEAP.

⁹ Caribbean Seasonal Agricultural Workers Program.

empezó a entablar pláticas con el gobierno. El 17 de junio de 1974, en el marco del Convenio de Amistad, Comprensión y Cooperación, los gobiernos de México y Canadá acordaron, mediante un *Memorandum* de Entendimiento, iniciar un circuito de migración laboral de carácter estacional para atender la demanda de mano de obra en los campos agrícolas canadienses (Henestroza, 2003:18; Vanegas, 2000:323).

Como anexo al *Memorandum*, también se incluyó el Acuerdo para el Empleo Temporal de Trabajadores Agrícolas Mexicanos en Canadá, el cual funciona como contrato, y señala las obligaciones y derechos de los trabajadores y patrones. Finalmente, a raíz del *Memorandum*, surgió el *Programa de Trabajadores Agrícolas Mexicanos de Temporada*, conocido en México como PTAT y en Canadá como *Mexican Seasonal Agricultural Workers Program* (MSAWP), que pasó a ser parte de los programas de trabajo temporal que Canadá ya tenía con países del Caribe. Actualmente, para referirse al caso caribeño y mexicano, el programa se denomina, en inglés, Caribbean and Mexican Seasonal Agricultural Workers Program (C/MSAWP) (Basok, 2003; Preibisch, 2004a, 2004b).

La instancia gubernamental canadiense que determina las políticas migratorias de trabajadores estacionales y mantiene los acuerdos con el gobierno mexicano es el Departamento de Recursos Humanos de Canadá (HRDC, por sus siglas en inglés) mientras que la parte administrativa queda a cargo de una agencia privada no lucrativa llamada Servicios de Administración de Recursos Agrícolas Extranjeros (FARMS, por sus siglas en inglés).¹⁰

¹⁰ En 1987, esta agencia no lucrativa, la FARMS, comenzó a responsabilizarse de la parte administrativa (Verduzco, 2000:341).

La mecánica es la siguiente: los empleadores deben solicitar mano de obra al Departamento de Recursos Humanos, dos meses antes del inicio de la temporada agrícola, informando sobre las condiciones de trabajo. A un mes de iniciarse la temporada, si no hay solicitudes de ciudadanos canadienses para laborar en las granjas, el Departamento da respuesta a la solicitud de los granjeros autorizando a la FARMS a proseguir con la solicitud de los granjeros. Este organismo trata de cumplir con todas las solicitudes y si un patrón solicita trabajadores específicos (por nombramiento) la FARMS se encarga de requerirlo. Posteriormente, el Departamento de Recursos Humanos hace las solicitudes a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del gobierno mexicano (Cook, 2004).

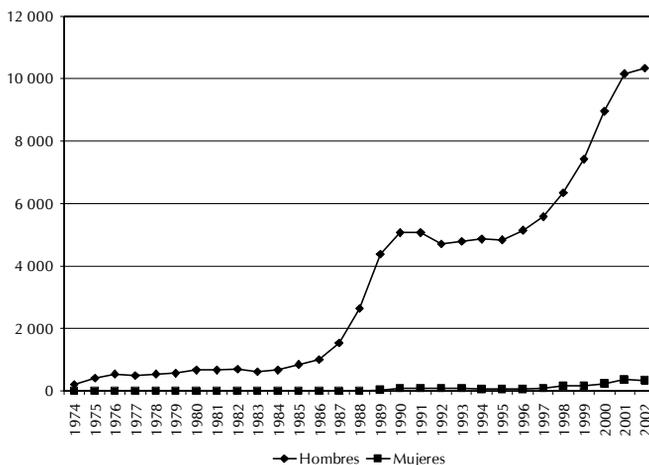
Mientras tanto, en México, las instituciones encargadas de operar y vigilar el programa son la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Gobernación (SG) y la Secretaría de Salud (SSA) teniendo como vínculo a la Embajada de Canadá en México (Vanegas, 2000a). Una infraestructura bastante barroca, de acuerdo con nuestra cultura político burocrática, pero en la práctica son la STPS y la SRE, las que llevan a cabo el trabajo.

La STPS es la responsable de administrar el PTAT y coordinar a las otras secretarías participantes. Cuando ésta recibe las solicitudes de Canadá, se encarga de reclutar y seleccionar a los trabajadores. Básicamente son dos formas de reclutamiento: por selección y por nombramiento. En el primer caso, simplemente se canalizan los trabajadores hacia las granjas que no solicitaron a alguna persona en particular; en el segundo, el

patrón solicita a trabajadores que ya se han desempeñado anteriormente, esta categoría llega a representar más de 70 por ciento de los envíos de trabajadores a Canadá. La SRE expide los pasaportes y coordina las salidas. La SG hace el control migratorio; la SHCP hace el cobro de los derechos de pasaporte; la SSA coordina los exámenes médicos y la embajada otorga las visas de trabajo además de autorizar los centros de salud y administrar los resultados médicos. En Canadá, la embajada mexicana designa a un representante para coordinar el programa en ese país. En México los requisitos básicos para participar en el PTAT son los siguientes: que los aspirantes sean jornaleros o campesinos, es decir que tengan experiencia en el trabajo agrícola; que tengan entre 22 y 45 años de edad y que preferentemente sean casados y con dependientes económicos (Montoya, 2005).

De acuerdo con los datos del Departamento de Recursos Humanos de Canadá, se admiten entre 15 y 18 mil trabajadores agrícolas estacionales provenientes de México y el Caribe. Según la Secretaría del Trabajo, a partir de 2001, trabajaban temporalmente en el campo canadiense un promedio de diez mil personas. Un crecimiento notable si se considera que en 1967 se inició el programa con 1 258 trabajadores. De hecho, el contingente mexicano se ha convertido en el mayoritario a través del tiempo, desplazando a los caribeños (Cook, 2004:1.12). En total, a lo largo de tres décadas, se puede afirmar que han ido a trabajar al Canadá unas 100 mil personas.

Gráfica 2. Crecimiento de trabajadores mexicanos en el PTAT



Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2004.

Además del crecimiento progresivo de la emigración estacional mexicana a Canadá, vale la pena destacar dos puntos, que en 1989 empezó la emigración femenina y que en el año 2000 se superó la barrera de los diez mil trabajadores.

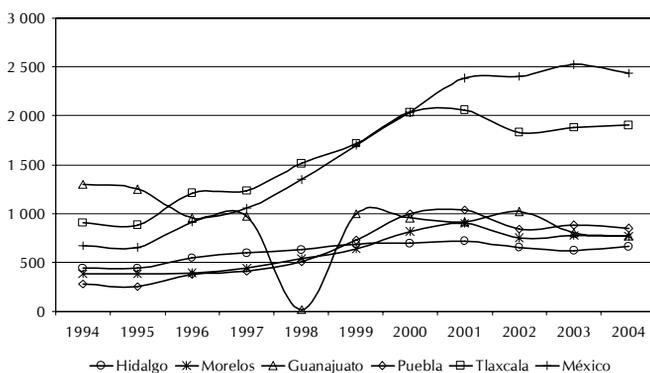
Por otra parte, el lugar de origen de los migrantes se concentra principalmente en el centro de México, en los estados de Hidalgo, Tlaxcala, Puebla, Morelos y el Estado de México. La excepción que confirma la regla es el estado de Guanajuato, que se ubica en el occidente y que también cuenta con una amplia experiencia migratoria hacia los Estados Unidos. Por el contrario, los otros estados tienen menor experiencia

Cuadro 3. Demanda de trabajadores agrícolas mexicanos a Canadá, 1974-2004

año	Total de trabajadores	Crecimiento porcentual	Total de hombres	% hombres	Total de mujeres	% mujeres
1974	203	--	203	100.0	--	--
1975	402	98.0	402	100.0	--	--
1976	533	32.6	533	100.0	--	--
1977	495	-7.1	495	100.0	--	--
1978	543	9.7	543	100.0	--	--
1979	553	1.8	553	100.0	--	--
1980	678	22.6	678	100.0	--	--
1981	655	-3.4	655	100.0	--	--
1982	696	6.3	696	100.0	--	--
1983	615	-11.6	615	100.0	--	--
1984	672	9.3	672	100.0	--	--
1985	834	24.1	834	100.0	--	--
1986	1 007	20.7	1 007	100.0	--	--
1987	1 538	52.7	1 538	100.0	--	--
1988	2 626	70.7	2 626	100.0	--	--
1989	4 414	68.1	4 377	99.2	37	0.8
1990	5 143	16.5	5 067	98.5	76	1.5
1991	5 148	0.1	5 071	98.5	77	1.5
1992	4 778	-7.2	4 701	98.4	77	1.6
1993	4 866	1.8	4 794	98.5	72	1.5
1994	4 910	0.9	4 862	99.0	48	1.0
1995	4 886	-0.5	4 830	98.9	56	1.1
1996	5 211	6.7	5 154	98.9	57	1.1
1997	5 647	8.4	5 580	98.8	67	1.2
1998	6 486	14.9	6 341	97.8	145	2.2
1999	7 574	16.8	7 409	97.8	165	2.2
2000	9 175	21.1	8 945	97.5	230	2.5
2001	10 529	14.8	10 160	96.5	369	3.5
2002	10 681	1.4	10 342	96.8	339	3.2
2003	10 595	-0.8	--	--	--	--
2004	10 708	1.1	--	--	--	--

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2004.

Gráfica 3. Seis entidades de la República Mexicana, con mayor participación histórica de trabajadores agrícolas en el PTAT (1994-2004)



Nota: los datos de Guanajuato para 1995 son al parecer erróneos en la base de datos original.

Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2004.

migratoria internacional. Es posible que la cercanía con la ciudad de México y la menor tradición migratoria internacional hayan sido los criterios que hayan primado para seleccionar a los pueblos donde se inició el proceso migratorio a Canadá. Como quiera, también es relevante señalar que en los últimos años se nota mayor diversificación geográfica y que participan todos los estados, aunque en proporciones menores. Lo que era un proceso marcadamente regional, se va convirtiendo lentamente en un fenómeno de distribución nacional.

Cuadro 4. Trabajadores agrícolas mexicanos en el PTAT, provenientes de las entidades federativas de la República Mexicana (1994-2004)

	1994	1995	1996	1997	1998*	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total	4 910	4 916	5 211	5 647	6 486	7 556	9 175	10 474	10 677	10 595	10 708
Baja California	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Aguascalientes	0	0	0	0	0	1	1	11	6	5	2
Chihuahua	0	3	3	7	0	2	5	4	9	15	2
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0	3	0	0	11	4
Tamaulipas	1	1	0	1	0	1	2	11	5	6	7
Colima	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	9
Zacatecas	4	1	0	0	0	0	32	47	75	65	15
Nuevo León	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Baja California Sur	0	0	0	0	0	1	0	0	9	15	29
Campeche	0	0	0	0	0	0	5	49	56	52	51
Guerrero	9	50	38	34	0	25	29	36	30	61	58
Tabasco	1	3	4	5	0	9	20	79	106	98	63
Querétaro	16	17	19	16	0	27	43	45	38	42	64
Sonora	0	0	0	0	0	0	0	0	23	11	74
Yucatán	2	2	3	2	0	3	2	4	37	104	79
Coahuila	0	0	0	0	0	0	0	29	75	73	91
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0	0	12	38	100
Nayarit	0	1	1	0	0	4	3	12	132	138	112
Chiapas	54	54	35	33	0	47	46	88	95	117	145
Jalisco	5	21	10	9	0	12	133	253	341	184	153
Durango	0	0	0	0	0	0	3	16	103	106	179
San Luis Potosí	3	16	15	20	0	18	70	152	254	252	201
Distrito Federal	232	242	208	276	0	244	295	322	280	258	270
Michoacán	325	321	247	253	0	342	390	385	431	442	469
Oaxaca	267	271	184	225	0	288	420	456	546	497	507
Veracruz	12	52	47	53	0	57	129	447	511	514	610
Hidalgo	439	439	544	600	632	686	696	717	655	619	662
Morelos	586	385	393	439	540	821	640	902	749	779	767
Guarnajato	1 301	1 252	960	975	15	998	957	918	1 021	799	771
Puebla	275	255	378	410	504	727	999	1 040	841	884	849
Tlaxcala	906	880	1 209	1 232	1 515	1 720	2 037	2 061	1 834	1 881	1 907
México	670	650	913	1 057	1 345	1 703	2 033	2 390	2 402	2 527	2 439

Nota: Para Guanajuato, en 1998, el dato brindado por la STyPS es erróneo.
Fuente: Secretaría del Trabajo y Previsión social. 2004.

Evaluación del PTAT

A diferencia del *Programa de Visas H2*, que se mantiene en las sombras y ha sido muy poco analizado, estudiado y criticado, el programa canadiense (PTAT) es revisado de manera constante y diversas instituciones le hacen un seguimiento bastante estricto. Un buen ejemplo son los trabajos elaborados para The North South Institute, entre marzo de 2002 y agosto de 2003, *Canada's Seasonal Agricultural Workers Program as a Model of Best Practices in Migrant Worker Participation*. Incluso, el programa canadiense es evaluado y considerado como modelo para la aplicación de programas similares en otras latitudes, como en Australia, lo que demuestra que, a pesar de todas las críticas, los programas de trabajadores temporales pueden ser manejados de acuerdo con los intereses de ambas partes, representados por ambos gobiernos.

Una primera virtud del PTAT es su carácter oficial y bilateral. Se trata de un convenio entre dos países, en el que existen normas y obligaciones de ambas partes, y no de un asunto de carácter unilateral donde privan los intereses particulares. Por otra parte, hay que señalar que es un programa maduro, con 32 años de antigüedad, lo que indica que su funcionamiento ha sido, en términos generales, satisfactorio para ambas partes.

Una segunda virtud es el tamaño del programa, allí radica gran parte del éxito. Movilizar a diez mil personas, la mayoría de ellas con experiencia previa y con un destino conocido, no es lo mismo que administrar programas como el Bracero, que contrataba a 300 mil trabajadores por año, o el de visas H2, que moviliza unos 80 mil anualmente.

En tercer lugar, hay que destacar el perfil marcadamente temporal o estacional de este flujo migratorio. Se trata de trabajadores agrícolas de temporada, cuyo retorno está prácticamente asegurado, dadas las condiciones climáticas de Canadá y el diseño del programa. La conocida opinión de Philip Martin (2002), de que “no hay nada más definitivo que un migrante temporal”, no se aplica para nada al caso canadiense, incluso con un contingente de trabajadores como el mexicano, que tiene amplia experiencia en sobrevivir y manejarse con soltura con un *status* legal irregular.

No obstante, estas dos últimas virtudes del ejemplo canadiense, dimensión y estacionalidad, no se pueden transplantar a otros contextos de manera mecánica, porque se trata de un caso especial en que el clima y la magnitud de la demanda hacen posible un manejo razonable y eficiente. El clima y la estacionalidad del trabajo son fundamentales, pero también que el trabajador, de acuerdo con su contrato, tenga pagado su pasaje de regreso y una posible recontractación asegurada. Asegurar la temporalidad del migrante, es decir, el retorno no es un asunto puramente climático, hay que poner otras condiciones en el programa y el contrato para que esto suceda.

Por otra parte, Canadá ha buscado la diversificación de sus fuentes de mano de obra en el Caribe, México y Centroamérica, es decir, no se casa con una opción, para luego caer en la trampa de la dependencia absoluta. No es así en el caso de Estados Unidos, cuya política migratoria, a lo largo de todo un siglo, fue modelar a la mano de obra mexicana como única fuente de abastecimiento para la agricultura, de ahí que en la actualidad 85 por ciento de los trabajadores agrícolas que

laboran en los campos de Estados Unidos haya nacido en México (Durand y Massey, 2005).

En general ambos gobiernos consideran los lineamientos del PTAT como un programa justo y beneficioso para ambas partes. No obstante, los problemas aparecen a la hora de su aplicación y es allí donde hay un sinnúmero de críticas, tanto de académicos, como de ONG, sindicalistas y los trabajadores mismos.

Al parecer, a lo largo de la aplicación del programa las quejas de los trabajadores, no han sido muy numerosas (Mohar, 2004), sin embargo no hay información oficial al respecto. Por otra parte, hay que tomar en cuenta que, como rasgo cultural, el mexicano no suele quejarse o reclamar, menos aún cuando está en el extranjero y se le paga en dólares.

Un buen indicador de las relaciones entre trabajadores y patrones es que la mayoría son contratados por nombramiento, lo que significa que ambas partes se conocen y aceptan el tipo de trato y relación con conocimiento de causa. Como quiera, se han detectado diferencias regionales importantes. Según la United Food & Commercial Workers, en la provincia de Ontario, que contrata a 80 por ciento de los trabajadores estacionales, no se les permite sindicalizarse y esto acarrea un buen número de problemas e injusticias. Por otra parte, recomienda al gobierno canadiense que atienda los siguientes puntos:

- 1) Que se les otorgue a los trabajadores la cobertura de salud.
- 2) Que se les otorgue a los trabajadores el derecho de apelación antes que se tome la decisión de repatriarlo en caso de conflicto con el empleador.

- 3) Que se excluya a los trabajadores del impuesto por seguro de desempleo porque no pueden ser beneficiarios.
- 4) Que se permita a los trabajadores temporales la posibilidad de sindicalizarse.
- 5) Que se hagan públicas las estadísticas de salarios para poder determinar con claridad si se paga igual a los trabajadores nacionales que a los temporales.
- 6) Que se reconozca la antigüedad y una mejora salarial en el caso de los trabajadores por nombramiento.
- 7) Que se realice un muestreo para la inspección de viviendas antes de su ocupación y que se cancele el derecho a los empleadores que no cumplan con los requerimientos estipulados.
- 8) Que se prohíba la práctica de alojar a los trabajadores cerca del lugar de trabajo dados los potenciales peligros que conlleva para la salud.

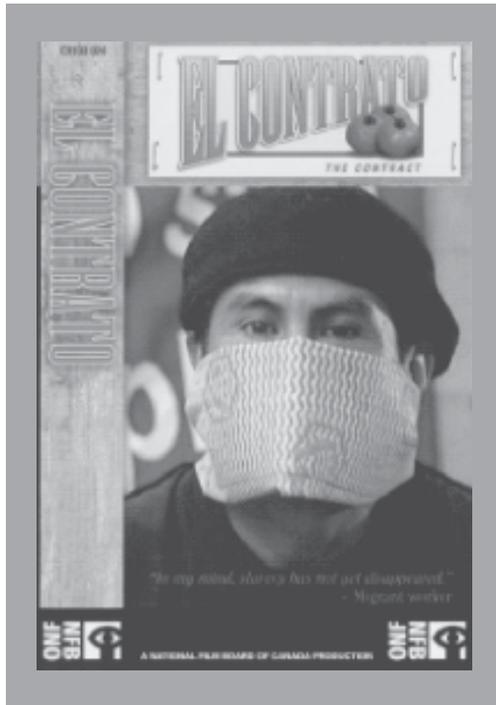
En síntesis, se requieren ajustes legales a nivel provincial y nacional que permitan a los trabajadores defenderse legalmente, sea por medio del derecho de apelación o por medio de un sindicato. Igualmente, es relevante revisar la tasa impositiva y no imponer cargas fiscales cuando no hay posibilidad de recuperar beneficios en el futuro. Al respecto, varios autores comentan que los servicios que provee una compañía al consulado mexicano para tramitar el *tax return* son ineficientes y poco transparentes. Por otra parte, se constata que hay grandes diferencias en cuanto a las condiciones de vivienda de una granja a otra y que en algunos casos los trabajadores se ven expuestos a peligros innecesarios. Finalmente, hay numerosos casos en que los empleadores dilatan o interfieren con el ac-

ceso inmediato de los trabajadores a los servicios de salud (Preibisch, 2004a; UFCW, 2004).

La fiscalización del programa por parte de las instituciones y la sociedad civil pone en evidencia que, por una parte, se requieren reformas legales y, por otra, que se aplique la ley. El mundo del trabajo estacional en Canadá no es la panacea. Los salarios son mínimos, las condiciones de vida difíciles y el trabajo intenso y desgastante.

Las relaciones entre patrones y trabajadores no son idílicas, aunque en muchas granjas se constata un buen ambiente de vida y trabajo. Sin embargo, la mediación del gobierno mexicano, por parte del personal del consulado, en ocasiones deja mucho que desear. Al respecto, el documental *El Contrato*, dirigido por Min Sook Lee y producido por Karen King-Chigbo, muestra, en vivo y en directo, una actitud bastante cuestionable por parte del personal del consulado. Ante la queja de varios trabajadores de una granja, el personal del consulado llegó a regañarlos y a decirles que las cosas eran así en Canadá y que si no estaban de acuerdo podían regresar. En este caso, el personal del consulado actuó a favor de la empresa, no ejerció ningún tipo de mediación y más aún, se dio el lujo de regañar a los trabajadores.

El Contrato tuvo un impacto muy fuerte en Canadá y los empleadores promovieron un juicio para que no se pudiera exhibir en los medios de comunicación y en lugares públicos. Por dos años el documental estuvo congelado y finalmente un juez decidió que podía presentarse públicamente con algunas modificaciones mínimas. De este modo pudo ser transmitido en la



El Contrato: The Contract.

Min Sook Lee (Director). Karen King-Chigbo (Producer). Montreal, PQ: National Film Board of Canada, 2003,50 mn

televisión canadiense, con una gran audiencia. Como consecuencia, el protagonista de la película, que había sido un trabajador contratado en varias ocasiones, fue castigado y no pudo volver a trabajar en Canadá.

Como quiera, en el caso canadiense los asuntos se ventilan, los problemas se discuten y las diferencias se litigan. Este ejercicio democrático ha sido fundamental en el desarrollo del programa y en el futuro es la vía

adecuada para mejorarlo. No obstante, el gobierno mexicano debe dejar atrás prácticas y posiciones patronales que están fuera de lugar. Su papel es defender los derechos de los trabajadores y tratar a toda costa de mejorar su situación y sus condiciones laborales.

El futuro inmediato 2006-2026

El modelo migratorio que se discute actualmente en el Congreso norteamericano oscila entre una propuesta conservadora radical, que criminaliza a la inmigración indocumentada y la vincula directamente con el terrorismo y el peligro que constituye la falta de seguridad fronteriza, y otra propuesta, de un sector más liberal, que considera que la seguridad nacional pasa por mejorar los controles fronterizos, pero sobre todo por tener información sobre la población indocumentada, en su inmensa mayoría trabajadora y honesta.

Estos modelos se concretan en dos propuestas de ley: la del Representante Sensenbrenner (HR 4437) aprobada por la Cámara Baja en tan sólo dos días, y la de los senadores Ted Kennedy y John McCain (S1033/HR2330) que lleva varios años sobre la mesa y que no había sido propiamente discutida.

La propuesta del representante Sensenbrenner (2005), titulada *Border Protection, Antiterrorism and Illegal Immigration Control Act* y conocida como *Enforcement only*, no necesita mayores explicaciones: la migración ilegal, especialmente la que ingresa por México, es un asunto ya no sólo de seguridad nacional sino de lucha antiterrorista. Su propuesta incluye, entre otros, los siguientes puntos:

- 1) Ampliación de un muro de contención en la frontera México-Estados Unidos (1 200 kilómetros) y estudiar la posibilidad de construir un muro semejante en la frontera con Canadá.
- 2) Considerar la presencia de un indocumentado en Estados Unidos como un acto criminal.
- 3) Eliminar el *Programa de Lotería de Visas* (Diversity Immigrant Visa).
- 4) Prohibir que los uniformes de la Patrulla Fronteriza se fabriquen fuera de Estados Unidos (se maquilaban en México).
- 5) Acabar con la práctica de capturar indocumentados y deportarlos (*catch and release*) e imponer una multa de tres mil dólares, a aquellos que quieran salir voluntariamente sin ser enjuiciados.
- 6) Considerar un crimen proporcionar cualquier tipo de ayuda a un inmigrante ilegal, lo que incluye literalmente alimentación y alojamiento.
- 7) Incrementar las multas a los que contraten ilegales (7 500 dólares, la primera vez, 15 mil la segunda y 40 mil la tercera y siguientes).

El modelo conceptual que está detrás de esta propuesta es considerar al migrante no sólo como un ilegal, sino como un enemigo al que no se puede ayudar y hay que denunciar. Esta propuesta tiene elementos similares a la Proposición 187 de California, que fue considerada anticonstitucional y que pretendía obligar a los policías y funcionarios de escuelas y centros de salud a que denunciaran a aquellos que no tuvieran sus documentos en regla.

Esta propuesta de ley, aprobada por la cámara baja, por amplia mayoría (239 contra 182), fomenta sin duda alguna el clima actual antiinmigrante y persecutorio.

Pero al mismo tiempo ha provocado una reacción contraria, la movilización masiva de los propios inmigrantes, sus familias y de millones de simpatizantes que exigen una reforma justa y generosa para todos aquellos que viven y trabajan honestamente en Estados Unidos. La experiencia dice que los muros sólo son escenográficos y lo único que provocan es reorientar los flujos hacia lugares donde no hay tanta vigilancia. Como quiera, estos nuevos lugares de cruce son más peligrosos y costosos, lo que puede calificarse como una política disuasiva, con alto costo en vidas y alto costo monetario para los migrantes (entre dos y tres mil dólares en 2006).

No se puede hablar todavía de un patrón migratorio, pero se pueden hacer algunas inferencias de los posibles resultados de la aplicación de esta política migratoria. Se ha demostrado que la construcción de muros y el incremento en horas de vigilancia no se traduce necesariamente en mayor número de aprehensiones (Massey, Durand y Malone, 2002) por lo que se puede suponer que doblar el número de patrulleros no va necesariamente a doblar el número de detenidos.

En cuanto a la propuesta de criminalizar a los migrantes ilegales, esto supondría llenar las cárceles con este tipo de supuestos delincuentes. La propuesta de pagar una multa de tres mil dólares, para salir voluntariamente y evitar la cárcel y el juicio sólo podría ser aceptada por un mínimo de inmigrantes que tuvieran tales recursos. Finalmente, castigar a todos aquellos que apoyen, de una u otra manera, a los ilegales es una medida tan extrema que tanto las iglesias como los empleadores han reaccionado en contra. Al respecto J.W. Marriott Jr., CEO de Marriott International, quien es considerado políticamente como conservador, opi-

naba que su empresa contrata a miles de inmigrantes y que en este caso tendría que compartir la misma celda con el Cardenal de Washington, Theodore McCarrik, que también se había declarado en contra de esta propuesta de ley (“*I said, I guess we’ll be in the same jail cell*”, USA Today, 13 de abril de 2006). Ciertamente este punto relacionado con la penalización a los que apoyan a los migrantes ilegales ha sido de lo más cuestionado. En términos de la iglesia católica era como castigar al “buen samaritano”. Además de las iglesias quedarían comprometidos miles de empleadores y todo el entramado social de redes sociales y organizaciones de los propios migrantes y de instituciones afines.

Por su parte la propuesta de los senadores Kennedy y McCain (S1033/HR2330), titulada *Secure American and Orderly Immigration Act*, manifiesta desde el comienzo una actitud totalmente diferente y propositiva. El modelo conceptual busca solucionar el problema de seguridad nacional a través de un proceso de inmigración legal y ordenada. La política migratoria tendría como objetivos principales:

- 1) Crear una vía de acceso a legalización y ciudadanía de los inmigrantes indocumentados residentes en Estados Unidos (nótese que no se habla de ilegales ni de amnistía).
- 2) Crear nuevos canales legales de ingreso para los trabajadores inmigrantes que se requieran en el futuro (un programa de trabajadores temporales y de visas especiales).
- 3) Facilitar los procesos de reunificación familiar (familiares inmediatos) y agilizar los trámites atrasados.

- 4) Crear los mecanismos legales que permitan y aseguren que el nuevo sistema migratorio funcione adecuadamente.
- 5) Promover la ciudadanía de los inmigrantes y el aprendizaje del inglés.
- 6) Promover, de manera conjunta, el desarrollo de las comunidades origen de los migrantes.
- 7) Mejorar las condiciones de la seguridad fronteriza en todos sus aspectos, muy especialmente la frontera sur.
- 8) Incrementar el número de patrulleros fronterizos (1 250) y mejorar su presupuesto.
- 9) Incrementar el número de jueces y fiscales en asuntos de inmigración.
- 10) Incrementar, en cinco años, diez mil agentes que se dediquen a investigar empleadores que contratan indocumentados.

El modelo migratorio que está detrás de esta propuesta considera al inmigrante indocumentado como un aliado, no cómo un enemigo, trata de incorporarlo y facilitar su asimilación completa a la sociedad americana, incluida la naturalización.

Además de las propuestas comentadas hay otras más como las de los senadores John Cornyn (S.1438), Charles Hagel (S.1919) y Fritz Hollings (S.2454) que proponen variantes entre las dos posiciones consideradas como extremas. Como quiera, el tema de la seguridad nacional se ha ligado de manera definitiva, y no retórica como en 1986, con el tema de la migración, muy especialmente la que proviene de México, a pesar de que no haya habido ninguna evidencia de que por esa frontera hayan pasado terroristas.

Hasta la fecha, 30 de junio de 2006, no se ha aprobado todavía ninguna ley y siguen las discusiones sobre el tema con dos posiciones claramente polarizadas, la conservadora, que sólo insiste en el control fronterizo y la criminalización de los inmigrantes indocumentados, y la liberal, que admite la posibilidad de incorporar a un buen número de indocumentados si cumplen con una serie de requisitos.

Conclusiones

Cualquier programa de trabajadores temporales que se lleve a cabo tendrá detractores y promotores. Como quiera, hay una serie de factores que no se pueden eludir y temas que son centrales en la discusión, como el mercado de trabajo en el que se insertan los trabajadores temporales, el impacto que tienen en los países de origen y destino, las características específicas del trabajador temporal, su condición legal como trabajador extranjero, el carácter privado u oficial del contrato laboral.

1.- Un mercado de trabajo para migrantes. En todos los casos en que se han llevado a cabo programas de trabajadores temporales, se parte del hecho de que existe escasez de mano de obra en determinadas áreas del mercado de trabajo. De ahí que una precondition permanente en este tipo de programas sea la comprobación empírica de que realmente existe escasez y que no hay voluntarios nativos para realizar ese tipo de labores. Este mecanismo se utiliza tanto en el caso de inmigrantes temporales sin calificación como en el caso de inmigrantes profesionales o técnicos, no obstante las condiciones para cada caso suelen ser totalmente diferentes. Los inmigrantes profesionales,

pueden traer a su familia, están autorizados a cambiar de trabajo haciendo el trámite correspondiente y tienen la posibilidad de postular para la residencia definitiva, lo que no es el caso para los inmigrantes sin calificación.

Por tanto, por definición, se puede afirmar que el trabajo temporal migrante sin calificación se ubica en el escalón más bajo de la escala laboral. No obstante algunos consideran la contratación de trabajadores temporales como una competencia desleal con los trabajadores nativos, ya que los inmigrantes están dispuestos a percibir menores salarios y aceptar peores condiciones. Este argumento trata de ser contrarrestado con dos correctivos o premisas que existen en todos los programas de trabajadores temporales: primero que se constate previamente que no existen ciudadanos dispuestos a realizar esos trabajos y, en segundo término, que los salarios sean semejantes a los que se pagan normalmente a los nativos. De este modo se pretenden controlar varias anomalías: asegurar que la demanda de trabajadores temporales extranjeros sea real y no ficticia e impedir que se genere una subclase trabajadora, que reciba menos salario por el mismo trabajo.

Sin embargo, en algunos casos el problema radica en que los empleadores optan por el trabajo temporal para no contratar trabajadores permanentes, de este modo fuerzan la situación para que se abra la contratación de trabajadores temporales extranjeros y se les cierra la puerta a los nacionales.

Lo que sucede en la práctica es que la apertura del mercado de trabajo a los nativos es en muchas ocasiones una formalidad. Si 85 por ciento de los trabajadores en el medio agrícola norteamericano es mexicano

por nacimiento, prácticamente ningún americano va a postular a este tipo de tareas. Es más, el medio laboral ha sido totalmente mexicanizado y es imposible trabajar si no se sabe el español. Así como existen asignaciones de género a determinados tipos de trabajo, también se asignan determinadas labores a los trabajadores migrantes, por lo que resulta prácticamente imposible que los nativos quieran o puedan acceder a ellos. Los programas temporales y la migración indocumentada generan un mercado de trabajo migrante, que forma parte de lo que se conoce como el mercado de trabajo secundario.

Algunos detractores de los programas temporales aducen el ejemplo de la huelga de trabajadores de la uva liderada por César Chávez, que pudo realizarse una vez finalizado el *Programa Bracero* (Martin y Teitelbaum, 2002). Pero lo que realmente demostró el movimiento de César Chávez es que en la actualidad hay una diferencia de 30 por ciento entre el salario de los trabajadores sindicalizados y los no sindicalizados, lo que pone en evidencia que un mismo trabajo tiene diferentes tipos de remuneración. Si a esto se agrega que los trabajadores temporales e indocumentados no pueden o no suelen sindicalizarse, se confirma la tesis de que existe una subclase de trabajadores. De ahí que lo pertinente sería mejorar los salarios mínimos o permitir y fomentar la sindicalización como medida en contra de la discriminación laboral y para evitar los abusos de los empleadores.

2.- El argumento tecnológico. Otro argumento que se esgrime en contra de los programas de trabajadores temporales es que la mano de obra barata, en términos generales, atenta contra la modernización de la industria (Martin y Teitelbaum, 2002). Se supone que

los productores, en algunas áreas de la economía, prefieren pagar bajos salarios a pagar los altos costos de la modernización. Por lo tanto, si se limita o controla el ingreso de trabajadores temporales o indocumentados, los productores tendrían que optar necesariamente por la modernización. En otras palabras, los culpables del atraso tecnológico son los programas de trabajadores temporales. Si se contratara a trabajadores nativos, los salarios serían mayores y se justificaría la inversión en tecnología.

La opción de los trabajadores temporales retrasa la modernización y genera una serie de problemas adicionales al tener en cuenta que son seres humanos que tienen derechos y exigencias mínimas. Es más fácil, sencillo y práctico trabajar con máquinas que con seres humanos. Pero también es más costosa y perdedera la tecnología.

Efectivamente, en muchas ocasiones la escasez de mano de obra ha propiciado la mecanización, como en el caso de los cultivos del algodón y el betabel, donde antes trabajaban cientos de miles de mexicanos y ahora sólo se requieren operadores de máquinas y algún que otro peón (Durand y Massey, 2003). Otro caso relevante es el del jitomate, para cuyo cultivo se tuvo que mecanizar la recolección una vez que concluyó el *Programa Bracero* (Martin y Teitelbaum, 2002). Las cifras confirman este proceso en términos generales. A comienzos del siglo XX trabajaban 37.5 millones en el medio agrícola norteamericano y, en el año 2000, tan sólo 2.5 millones. Sin embargo, parece que la tendencia en las últimas dos décadas es a estabilizarse y que se ha llegado a un límite, del cual ya es muy difícil bajar (Durand y Massey, 2003).

Por otra parte, en todos los tiempos y en todos los sectores de la economía se maneja el cálculo entre el precio de la mano de obra y el costo de la innovación tecnológica. Y en la comparación siempre se toma en cuenta la flexibilidad de la mano de obra, que puede desecharse en tiempos de crisis, mientras que la inversión en tecnología hay que ponerla a trabajar de manera permanente y no puede desecharse.

Finalmente, hay muchos sectores, particularmente en los servicios, la recolección, la construcción y el ensamblaje, donde la tecnología no puede competir con el ser humano. Paradójicamente, muchos de estos puestos son muy mal pagados y las opciones tecnificadas muy costosas.

Como contraparte, se argumenta que uno de los beneficios para los países de origen que tienen programas de trabajadores temporales es el aprendizaje de nuevas habilidades y el manejo de nuevas tecnologías. Como puede apreciarse, este punto es simplemente retórica, no se aprende casi nada pizcando uvas, haciendo camas o lavando platos.

3.- Liberación de la mano de obra. Se suponía, de acuerdo con Karl Marx, que un principio fundamental del capitalismo era la liberación de la mano de obra de las ataduras a las que se veía sometida en el modo de producción feudal. Ataduras que le impedían al siervo buscar otro empleo y abandonar a su señor. Es decir, se trataba de un régimen de servidumbre.

Algo semejante sucede con los trabajadores temporales, que se ven sujetos a un contrato y a una situación legal peculiar, por lo que no son libres de vender su mano de obra y tampoco pueden elegir y, menos aún,

rechazar o cuestionar al empleador. Algunos definen el trabajo no libre (*unfree labour*) como aquel en que los trabajadores no pueden circular por el mercado de trabajo debido a restricciones políticas y legales. Tanya Basok (2002) amplía esta definición y afirma que los trabajadores no libres no sólo están inhabilitados para cambiar de trabajo, sino de empleador. Y afirma, que no se trata de esclavitud, pero ciertamente se le acerca, debido a que son las condiciones y necesidades económicas del trabajador las que lo empujan a aceptar estas condiciones tan desfavorables.

Este tema es de capital importancia en la discusión teórica y analítica sobre el trabajo migrante temporal. Hasta ahora las experiencias del *Programa Bracero*, las visas H2 y el PTAT establecen como condición la sujeción al contrato y al empleador. Al parecer, se parte del principio de que el trabajador temporal debe estar controlado, limitado y restringido en cuanto una cualidad fundamental del proletariado, la de poder vender libremente su fuerza de trabajo. El trabajador temporal no puede cambiar de lugar de destino ni de empleador, por lo que se ve sujeto al control directo de la persona o compañía que lo contrató.

El problema radica en que el control no lo ejerce una instancia oficial sino el patrón mismo y por lo tanto se genera una dinámica perversa en la que el empleador se considera prácticamente como propietario de la mano de obra asignada temporalmente. En algunos casos, el empleador adelanta una parte del salario para los gastos de transporte y de este modo endeuda al trabajador. Pero la solución inversa tampoco es muy satisfactoria, porque el trabajador adelanta los gastos de transporte y trámites y se ve sometido al empleador hasta que este le pague la parte correspondiente. En

algunos casos el contrato estipula que el empleador debe pagar su parte correspondiente al transporte una vez que se haya cumplido con una buena parte del contrato. De uno u otro modo el trabajador queda atrapado, enganchado, como se diría en el siglo XIX.

De ahí, por ejemplo, la práctica bastante socorrida en Estados Unidos y Canadá de quitarles los pasaportes a los trabajadores, con el pretexto de guardarlos, pero con la intención de “fijarlos” al lugar de trabajo.

Ciertamente, esta modalidad, se mueve en el filo de la navaja en lo que se refiere a lo estipulado en los principios elementales de los derechos humanos de las personas y lo estipulado a nivel internacional sobre los derechos humanos de los trabajadores migrantes. Algunos defensores de los derechos humanos consideran esta práctica como un tipo de secuestro.

Se podría considerar dos tipos de soluciones parciales a este problema. Por una parte, el derecho a la sindicalización y por otra la supervisión oficial. El derecho a la sindicalización les daría a los trabajadores mismos los instrumentos para negociar y defenderse. Una supervisión oficial constante y eficaz de varias instancias, como los departamentos o ministerios de trabajo, vivienda, salud y las representaciones consulares, ayudaría a evitar abusos y fiscalizar las condiciones de vivienda, salud y trabajo. La primera opción es beligerante, la segunda paternalista. Obviamente, los patrones preferirían la segunda.

La otra alternativa se conoce como la “portabilidad de la visa” es decir, que el trabajador temporal entre en el mercado de trabajo como cualquier otro ciudadano y sean los mecanismos propios del mercado los que ajusten la oferta y la demanda. En la práctica, esta es la op-

ción que se da para el caso de los trabajadores indocumentados, ellos encuentran dónde ir a trabajar y hasta el momento no hay noticias de notoria escasez de mano de obra en el mercado de trabajo migrante indocumentado.

Una visa “portable”, es decir, que permita la movilidad del trabajador, es la opción más simple, que requiere de menores controles y que deja en manos del trabajador la posibilidad de aceptar o no las condiciones laborales y salariales que se le ofrecen. Por otra parte, es la opción que requiere de menores costos para la burocracia y los empleadores. Incluso se podría obviar el costo del transporte que deben ser pagados por los empleadores. Sin embargo, es la opción menos aceptada por la clase política y, obviamente, por los empleadores, que sin duda están felices de contar con mano de obra barata, temporal y cautiva. En este caso, la demanda jugaría un papel fundamental y tendría que mejorar las condiciones de salario y trabajo si se quiere conseguir trabajadores.

Esta opción de la visa “portable” se apoyaría de manera muy marcada en el sistema de redes de relaciones de los migrantes. De este modo, los trabajadores tienen el apoyo de sus redes para saber a dónde dirigirse para conseguir empleo y también los empleadores pueden conseguir, sin costo alguno, nuevos trabajadores. El capital social de los migrantes no sólo es útil para ellos mismos, también lo han utilizado intensamente los empleadores para conseguir nuevos trabajadores. De este modo se ahorran los costos que supone contratar a una compañía que cuente con una bolsa de empleo y, por otra parte, se ahorran los gastos de capacitación que recaen en los trabajadores mismos que se tienen que encargar de capacitar, entrenar y muchas veces

alojar, a sus parientes o amigos recomendados. (Durand, 2000)

4.- Dependencia mutua. Otro argumento que se esgrime en contra de los programas de trabajadores temporales es que se generan relaciones de dependencia, entre los empleadores y los trabajadores, al igual que los países que demandan y ofrecen mano de obra temporal. Al parecer, esta es una ley del mercado laboral. Los trabajos asignados a migrantes rara vez se convierten en trabajos que sean asumidos por nativos. Sólo en tiempos de crisis generalizada los nativos recurren a esta opción. El trabajo migrante, como diría Piore (1979), forma parte de la estructura secundaria del mercado laboral y a ese segmento no suelen dirigirse los trabajadores nativos, muchos prefieren vivir del seguro de desempleo antes que tener que realizar ese tipo de actividades.

La dependencia, por tanto, es parte del sistema capitalista, que requiere de manera constante y creciente de mano de obra barata, por tanto la dependencia no la generan propiamente los programas de trabajadores temporales. El problema radica en que la única manera de conseguir personas que se dediquen a realizar trabajos físicamente demandantes, peligrosos, agotadores y mal pagados, es recurrir a la importación de mano de obra migrante. Saskia Sassen ha demostrado que, incluso en las ciudades globales, la demanda de mano de obra barata resulta indispensable (1999).

Ya lo decía magistralmente Alan Greenspan, quien fue Presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos por cerca de veinte años. Que para determinados trabajos mal pagados, la única mano de obra disponible eran los jóvenes, los jubilados y los migrantes. Pero los

jóvenes nativos eran inexpertos, poco eficientes y no querían aceptar trabajos sucios y malos salarios; por su parte, los jubilados estaban acostumbrados a ganar mucho más y no tenían el mismo rendimiento. La única opción para cubrir esos nichos del mercado que demandan mano de obra barata proviene de fuera.

Se afirma que también se da un proceso de dependencia por parte los trabajadores temporales e incluso de sus comunidades de origen. En efecto, en muchos casos el trabajo migrante en el exterior tiene un impacto local negativo, por la decepción que provocan los bajos salarios a la hora del retorno. El migrante se niega a trabajar en su comunidad de origen con esas condiciones y opta por una nueva aventura migratoria. Este mecanismo puede ampliarse a nivel de la comunidad, sobre todo en el contexto rural, y generar procesos masivos de emigración, sobre todo de la población masculina en edad de trabajar. Hay comunidades donde prácticamente sólo viven ancianos, mujeres y niños. Sin embargo, este fenómeno se da en procesos migratorios irregulares, sin ningún tipo de control o regulación. Los programas oficiales de trabajadores temporales suelen redistribuir las plazas de acuerdo con determinados criterios regionales, económicos y demográficos.

Como quiera, en el sistema capitalista existe una estrecha dependencia y complementariedad entre la oferta y la demanda, y esta no se puede evadir. La solución de convertir los trabajos temporales en plazas fijas no siempre es posible y la mayoría de las veces no es conveniente para los empleadores. El éxito del sistema capitalista depende, en buena medida, de la mano de obra barata, sea en territorio propio o en el exterior.

Finalmente, es más probable que se rompa la dependencia por parte de la oferta que del lado de la demanda. El caso europeo es paradigmático. Cuando el crecimiento de la población se estabilizó y se hizo evidente el crecimiento económico de Italia, España, Grecia y Portugal cesó de manera prácticamente automática la oferta de mano de obra y la emigración. Por el contrario el mercado de trabajo local empezó a requerir trabajadores de otros lugares del planeta para realizar los trabajos que los nativos no querían hacer.

5.- Bilateralidad vs. unilateralidad. En el caso mexicano el *Programa Bracero* y el PTAT con Canadá son experiencias de convenios bilaterales. Mientras que las visas H2 entran en el marco de las decisiones unilaterales. Al respecto, la constitución mexicana es muy clara: no se pueden realizar contrataciones de ciudadanos mexicanos para ir a trabajar al extranjero evadiendo las disposiciones constitucionales y la Ley Federal del Trabajo. Por el contrario, los convenios de trabajadores temporales se sitúan dentro del contexto legal.

Habría que preguntarse si en el contexto actual de un mundo globalizado y de procesos de internacionalización de la mano de obra, todavía son vigentes y pertinentes algunas de las disposiciones constitucionales y laborales. La pertinencia de que se avise al presidente municipal, por ejemplo, podría ser revisada. Pero resulta totalmente improcedente que un país extranjero reclute mano de obra al interior de otro, sin ni siquiera notificar y llegar a mínimos acuerdos. Es más, en Estados Unidos se prohibió a comienzos del siglo XX la contratación de trabajadores en el extranjero por medio de compañías porque esto fomentaba la inmigración de manera indiscriminada (Chermayeff, *et al.*, 1991).

La unilateralidad va de la mano con la privatización de los sistemas de contratación y las experiencias son amargas en este sentido. La modalidad nefasta del enganche, que se inició a nivel internacional a fines del siglo XIX y se prolongó por casi medio siglo (Durand, 1994), se repite en la actualidad a comienzos del siglo XXI. Han cambiado algunas de sus características más extremas, como el endeudamiento recurrente, las guardias blancas y la tienda de raya, pero se siguen encontrando modalidades y subterfugios para fijar, controlar y endeudar a la mano de obra.

En la actualidad, por ejemplo, los contratistas agrícolas suelen pagar el salario mínimo, pero ellos cobran a sus clientes bastante más por hora trabajada, además les proporcionan a sus trabajadores transporte y alimentación, que se les descuenta del salario. De este modo el contratista gana por partida triple.

En ese contexto, de falta de control y supervisión oficial, los trabajadores son muy vulnerables y en muchas ocasiones no se respeta, ni se conocen los términos del contrato. Es el empleador el que fija las reglas, horarios, descansos, salarios, compensaciones, descuentos y modalidades de pago.

6.- La efectividad del retorno. Otro aspecto crucial en el tema de los programas temporales es el retorno. Se aduce en contra de los programas que los trabajadores temporales se convierten en permanentes, lo que no se dice es que son muchas veces las propias leyes las que lo permiten y los empleadores los que lo fomentan. En el caso Alemán, por ejemplo, los programas de trabajadores temporales, concedieron extensiones de tiempo, a lo que se había programado originalmente, y de este modo los trabajadores se fue-

ron quedando, pero al mismo tiempo especializándose y volviéndose indispensables.

Se consideraba como una inversión el haber capacitado a los trabajadores temporales y un desperdicio tener que despedirlos y enviarlos a su lugar de origen como se había previsto. Además, los programas de trabajadores temporales surgen en momentos de auge económico y gran demanda de trabajadores, por lo que suelen prolongarse por años. El *Programa Bracero*, que surgió en la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial perduró en tiempo de paz y se prolongó por 22 años. En Canadá el programa lleva en marcha tres décadas.

Si las leyes cambian y se adaptan, y la economía sigue demandando mano de obra, no es culpa del programa mismo el que los trabajadores temporales se conviertan en definitivos. Sin embargo, es una opinión muy generalizada echarle la culpa a los trabajadores que quieren quedarse en el lugar de destino.

Tampoco se puede decir que los programas de trabajadores temporales sean un fracaso en este sentido. El *Programa Bracero*, las visas H2 y el PTAT tienen índices de retorno comprobados muy altos. Resulta, sin embargo, indispensable para el éxito de estos programas la rigurosidad de su aplicación e incentivar el retorno. En algunos casos, como el *Programa Bracero* y el H2 con Jamaica, se obliga a los trabajadores a tener un ahorro forzoso que tenía que ser recuperado en el lugar de origen. En ambos casos, la experiencia ha sido bastante negativa y cuestionada.

Resulta más efectivo, por ejemplo, que los empleadores paguen el pasaje de regreso y que le den al trabajador una promesa de recontractación. Esta mo-

alidad se ha aplicado con mucho éxito en el caso de Canadá y México. Sería también pertinente que los países de origen y destino incentivaran por diversas vías el retorno. Hay que premiar el retorno de los trabajadores que cumplen con sus compromisos legales y laborales. El otorgamiento de una nueva visa, sin costo de trámites, por ejemplo, sería un incentivo fundamental. En la actualidad los trabajadores H2 que quieren retornar y que tienen que pagar a los abogados norteamericanos una cantidad semejante a la que paga una persona que quiere pasar la frontera de manera subrepticia.

En el caso de Estados Unidos, a su gobierno nunca le ha interesado controlar o, por lo menos, contar con información sobre las salidas de su territorio. Por tanto, no hay modo de comprobar que un migrante retornó legalmente en tiempo y forma. Si regresa por tierra, por ejemplo, no hay modo de entregar el talón de ingreso, que permitiría documentar su salida. Al parecer, a partir del ataque terrorista de 2001 se está pensando en implementar algunas medidas para poder comprobar el retorno. Pero resulta indispensable en el caso de los programas temporales que los trabajadores puedan documentar y comprobar su retorno, para que de este modo puedan recibir los beneficios de un programa de apoyo e incentivo al retorno.

El tema de la migración acompaña a la humanidad desde tiempos muy remotos, forma parte del ser humano buscar nuevos y mejores climas, condiciones, oportunidades y recursos. Así lo ha expresado Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, "la migración estará con nosotros por un largo tiempo y no podemos detenerla. Lo principal es su administración, de una manera que sea en el interés de los países

de origen y de recepción, así como de los derechos de los migrantes individuales" (La Jornada, 28 de junio de 2006).

Bibliografía

- Alanís, Fernando, *El primer Programa Bracero y el gobierno de México 1917-1918*, México, El Colegio de San Luis, 1999.
- Avidan, Lina, "Los programas braceros: fuentes para la industrialización o subsidio a la economía norteamericana" en *Estudios Sociales*, Año I, Núm. 3. México, Universidad de Guadalajara, p. 127-132, 1985.
- Barrón, Antonieta, "Condiciones laborales de los migrantes regulados en Canadá", en *Comercio Exterior* (México, D.F.), Vol. 50, Núm. 4, Abril, p. 350-353, 2000.
- Basok, Tanya, "Human Rights and Citizenship: The Case of Mexican Migrant in Canada", en *CAS: (University of California-San Diego)*, Working Paper No. 72, April, 22 p., 2003.
- Calavita, Kitty, *California's "Employer sanctions": The Case of the Disappearing Law* San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1982.
- , *Inside the State, The Bracero Program, Immigration, and the I.N.S.*, New York, Routledge, 1992.
- Calderón, Chelius, Leticia y Jesús Martínez Saldaña, *La dimensión política de la migración mexicana*, México, D.F., Instituto Mora, 2002.
- Cardoso, Lawrence. *Mexican Emigration to the United States 1897-1931*. Tucson, University of Arizona Press, 1980.
- Carreras, Mercedes, *Los mexicanos que devolvió la crisis 1929- 1932*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974.

- Casarrubias, Daniel, El problema del éxodo de braceros en México y sus consecuencias, México, Editorial Injumex, 1956.
- Craig, Richard B., The Bracero Program, Austin, University of Texas, 1971.
- Cook, Verda, “Workers of Colour within a Global Economy” en CLC Research Paper Migrant Workers, Canada, Canadian Labour Congress, 2004.
- Chermayeff, Ivan *et al.*, Ellis Island. An Illustrated History of the Immigrant experience, New York, Maxwell Macmillan International, 1991.
- De Alba, Pedro, Siete artículos sobre el problema de los braceros, México, D.F., Edición del autor, 1954.
- Downes, Andrew y Odle-Worrell, Cyrilene, “Canadian Migrant Agricultural Workers Program Research Project-The Caribbean Component”, en Canada’s Seasonal Agricultural Workers Program as a Model of Best Practices in Migrant Worker Participation in the Benefits of Economic Globalization Project, Executive Summary Prepared for The North-South Institute, 2004.
- Driscoll, Bárbara, El Programa de Braceros Ferroviarios, Tijuana, Cuadernos del CEFNOMEX, 1985.
- Durand, Jorge, Más allá de la línea, México, CNCA, 1994.
- “Origen es destino. Redes Sociales, desarrollo histórico y escenarios contemporáneos” en Rodolfo Huirán (Coord.) Opciones de política, Migración México-Estados Unidos, México, Secretaría de Gobernación/Consejo Nacional de Población/Secretaría de Relaciones Exteriores, pp. 247-262, 2000.

- Durand, Jorge y Douglas S. Massey. *Clandestinos. Migración México Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa y Universidad de Zacatecas, 2003.
- Durand, Jorge, "De traidores a héroes. Cien años de política migratoria en México" en Raúl Delgado Wise y Beatrice Knerr. *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*. México, D.F., Miguel Ángel Porrúa, Universidad de Zacatecas, 2005.
- Durand, Jorge y Patricia Arias, *La vida en el Norte. Historia e iconografía de la migración México-Estados Unidos*. Guadalajara, El Colegio de San Luis y Universidad de Guadalajara, 2005.
- Fernández del Campo, Luis, *Los Braceros*. México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1946.
- Galarza, E. *Merchants of Labor, The American Bracero History*, Santa Bárbara, McNally y Loftin, 1964.
- García y Griego, Manuel y Mónica Vereza, *México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- García y Griego, Manuel, "The Bracero Program" en *Migration between México and the United States, Binational Study*". Austin, Texas, Morgan Printing, 1998. pp. 1215-1222, Volume III.
- García Tellez, Ignacio, *La migración de braceros a los Estados Unidos de Norteamérica*, México, 1955.
- Henestroza Cruz, María Luisa, *Relaciones México-Canadá en cuanto al Programa de Trabajadores Agrícolas temporales (PTAT). Análisis de los últimos años (1999-2002)* Tesis para obtener el título de Licenciada en Relaciones Internacionales, México, UNAM-ENEP Acatlán, 108 p., 2003.

- Herrera Sobeck María, *The Bracero Experience*, UCLA, 1979.
- Jones, Robert C., *Los braceros mexicanos en los Estados Unidos durante el periodo bélico*. Washington, Unión Panamericana, 1946.
- Martin, Philip y Michael S. Teitelbaum, "El espejismo de los trabajadores huéspedes mexicanos" en *Foreign Affairs en Español*, Volumen 80, número 6, 2002.
- Massey, Douglas, Jorge Durand y Nolan Malone, *Beyond Smoke and Mirrors. Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*, New York, Russell Sage Foundation, 2002.
- Meyers, Deborah, "Temporary Workers Programs: A Patchwork Policy Response" en *Migration Policy Institute, Insight*, No. 12, 2006.
- Mohar, Gustavo, "Un programa de trabajadores temporales con Estados Unidos: los retos de un rompecabezas". Versión mecanoscrita, 2004.
- Montoya Zepeda, Iván, *Programa de Trabajadores Agrícolas Mexicanos de Temporada en Canadá: funcionamiento e implicaciones de un mercado laboral agrícola estacional*. Tesis de Maestría, FLACSO-México.
- Morales, Patricia, *Indocumentados mexicanos*, México, Editorial Grijalbo, 1982.
- Ochoa, Álvaro, "Arrieros, braceros y migrantes del oeste michoacano (1849-1911)" en: Thomas Calvo y Gustavo López (Coords.), *Movimientos de Población en el Occidente de México*, México, CEMCA, El Colegio de Michoacán, pp. 253-264, 1988.
- Passel, Jeffrey S., *Background Briefing Prepared for Task Force on Immigration and America's Force*, Pew Hispanic Center, 2005.

- Preibisch, Kerry, "La tierra de los no-libres: migración temporal México-Canadá y dos campos de reestructuración económica neoliberal", en *Conflictos migratorios transnacionales y respuestas comunitarias*, Leigh Binford y María Eugenia D'Aubeterre, (comps.), México, Gobierno del Estado de Puebla, Consejo Estatal de Población, ICSH de la BUAP, Sociedad Cultural Urbanista Puebla, 145 p., 2000.
- Preibisch, Kerry, "Social Relations Practices between Seasonal Agricultural Workers, their Employers, and the Residents of Rural Ontario", en *Canada's Seasonal Agricultural Workers Program as a Model of Best Practices in Migrant worker Participation in the Benefits of Economic Globalization Project*, Executive Summary Prepared for The North-South Institute, 2004a.
- Preibisch, Kerry, "Migrant Agricultural Workers and Process of Social Inclusion in Rural Canada". En *CJLACS, Canadá*, Vol. 29, núm. 57 y 58, 38 pp. 203-240, 2004b.
- Salinas, José Lázaro, *La emigración de braceros, Visión objetiva de un problema mexicano*, México, EDIAPSA, 1955.
- Samora, Julian, *Los Mojados, the Wetback Story*, Notre Dame, University of Notre Dame, 1971.
- Sassen, Saskia *Guests and Aliens*, New York, The New York Press, 1999.
- Vanegas García, Rosa María, "Un mosaico multiétnico: La política migratoria en Canadá", en *Canadá: un Estado posmoderno*, Teresa Gutiérrez-Haces (coord.), México, Plaza y Valdés, pp. 311-326. 578 p., 2000.
- Vanegas García, Rosa María, "México y el Caribe en el Programa Agrícola Canadiense", en *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, otoño, núm. 3, 2003.

- Vargas y Campos, Gloria, El problema del bracero mexicano, México, D.F., Tesis de Economía, UNAM, 1964.
- Varios, Estudio Binacional México Estados Unidos sobre migración, Secretaría de Relaciones Exteriores, México D.F., 1998.
- Verduzco, Gustavo, “El programa de trabajadores agrícolas mexicanos con Canadá: aprendizaje de una nueva experiencia”, en Canadá: Un Estado posmoderno, Teresa Gutiérrez-Haces (ed.), México, Plaza y Valdés, p. 327-346, 578 p., 2000.

*Programas de trabajadores temporales
Evaluación y análisis del caso mexicano
se imprimió en*

El tiraje fue de 1 000 ejemplares

Secretaría de Gobernación



Consejo nacional de Población