

*El programa de braceros: ¿una poderosa estrategia bilateral de migración?**

Barbara A. Driscoll

El programa de contratación de braceros fue un programa temporal binacional de contratos laborales, negociado originalmente por México y Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial. Este último país contrató por ello trabajadores en México para emplearlos en la agricultura de 1942 a 1964, y para trabajo no calificado y semicalificado en los ferrocarriles, de 1943 a 1945. El acuerdo ejecutivo original entre ambas naciones, suscrito en 1942 y mediante el cual se estableció el programa, daba por sentado que la contratación de trabajadores mexicanos estaría limitada a peones agrícolas, y que sería estrictamente supervisado por las autoridades mexicanas; suponía además que la escasez de trabajadores, por tener estrecha relación con las circunstancias creadas por la Segunda Guerra Mundial, acabaría al término de las hostilidades. En efecto, el programa menor, que se refería a ferrocarriles, terminó en 1945 como estaba previsto. Sin embargo, la contratación temporal de trabajadores mexicanos para la agricultura que fue replanteada, discutida y modificada, sobrevivió hasta 1964. Los braceros agrícolas probaron ser una fuente de trabajo dócil, confiable y atractiva (por su bajo costo) para los agricultores, sobre todo en el suroeste, y la agroindustria luchó por conservarlos.

La convergencia de muchos factores específicos de la Segunda Guerra Mundial hizo posible emprender un programa conjunto con el objeto de satisfacer las necesidades del trabajo en el nivel local en ambos países. De hecho, el balance de tal programa tanto en lo nacional como en lo internacional era delicado y un cúmulo de dificultades lo obstaculizaron desde su inicio, socavaron constantemente su propósito original y sus bases legales, y con el tiempo condujeron a su desaparición. El propósito era constituir al programa en un esfuerzo binacional de colaboración, que respondiera a las necesidades laborales de Estados Unidos y que a la vez, protegiera los derechos de los braceros. Aunque estas bases se fueron deteriorando después de la guerra, dando lugar a atroces condiciones laborales entre los braceros y a abusos en su contra,¹ el programa de contratación de braceros emprendido durante la Segunda Guerra Mundial constituye en sus dos expresiones, y a pesar de los serios problemas derivados, uno de los ejemplos que más se acerca a lo que sería una política binacional de inmigración.

* Traducción de Eva Salgado Andrade.

¹ Ernesto Galarza, *Merchants of Labor*, Santa Bárbara, McNally and Loftin, 1964; Erasmo Gamboa, ponencia presentada en el encuentro de la sección de la costa del Pacífico de la American Historical Association, Seattle, agosto de 1985.

Existe un enorme y variado material documental acerca del programa de braceros, sobre todo en inglés, y aun en español. Algunos son estudios clásicos publicados en los Estados Unidos, tales como *The Merchants of Labor*, de Ernesto Galarza y *The Bracero Program*, de Richard Craig; otros son trabajos académicos no publicados, como las tesis profesionales de Mario Ojeda, *La protección de los trabajadores emigrantes* y de Gloria R. Vargas y Campos, *El problema del bracero mexicano*. Del mismo modo, muchos de los tratados clásicos sobre la política de inmigración en los Estados Unidos y sobre la historia chicana se ocupan de los diversos aspectos del programa, tales como *Occupied America: A History of Chicanos*, de Rodolfo Acuña y *American Immigration Policy*, de Robert Divine. Las perspectivas, disciplinas, fuentes y metodologías varían: algunos son tratamientos globales, otros son especializados. Finalmente, podríamos mencionar fuentes primarias, como periódicos (*Excelsior*, *New York Times*), revistas y documentos rescatados de archivos, algunos relativamente inexplorados. Obviamente una revisión extensiva y crítica de todos estos materiales requiere un estudio por sí misma; por ahora será suficiente una breve mención.

El presente planteamiento pretende, primero, ofrecer un panorama cronológico general del programa de contratación de braceros, desde su comienzo en 1942 hasta su término en 1964. Y después, considerar la fase relativamente desconocida del programa de braceros suscrito en tiempos de guerra, y que se refería a la industria ferrocarrilera. Aunque de corta vida, el programa de braceros para los ferrocarriles está en conexión con muchos otros asuntos, entre ellos el de la contratación en Estados Unidos de inmigrantes mexicanos en empresas no agrícolas y la relación existente entre trabajo organizado y trabajo temporal por contrato. Un análisis comparativo dará luz sobre algunas otras implicaciones importantes del programa de braceros.

La mayor parte de los expertos² coinciden en que durante el periodo de veinte años que duró el programa, pasó por varias etapas, cada una caracterizada por las cambiantes posiciones de sus dirigentes, esto es, de ambos gobiernos y sus órganos, de la agroindustria y los ferrocarriles, de las organizaciones laborales y de otros elementos opositores al programa. Estas posiciones no fueron lógicamente estáticas, sino que se fueron generando como respuesta a los cambiantes acontecimientos internacionales, a la dinámica local de Estados Unidos, y al desarrollo del propio programa; también se vieron frecuentemente afectadas por factores externos al programa, por lo que a veces, entraban en conflicto con el mismo. Lo más sobresaliente es el debilitamiento de la postura de defensa del gobierno mexicano en relación con el trabajo y las condiciones de vida de los braceros; la firme actitud que asumió al comienzo del programa, se desvaneció después de la guerra.

² Richard Craig, *The Bracero Program*, Austin, University of Texas, 1971. Manuel García y Griego, "The Importation of Mexican Contract Laborers to the United States: 1942-1964: Antecedents, Operation, and Legacy", en *The Border that Joins: Mexican Migrants and United States Responsibility*, Maryland, Maryland Studies in Public Policy, 1981.

El programa agrícola: un panorama

Una economía de orientación militar surgida en el contexto de la política del Buen Vecino propuesta por Roosevelt, que reforzada por la lucha en contra de las potencias del Eje había creado un nuevo orden internacional,³ propició un intercambio de comunicados diplomáticos entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y el embajador George Messersmith, en la ciudad de México y, con base en ellos, el 4 de agosto de 1942, se estableció dicho programa, dado que el empleo lucrativo en las industrias militares había acaparado la fuerza de trabajo potencial para las labores agrícolas; la larga tradición de recurrir a los trabajadores mexicanos había sido interrumpida por la Depresión y las repatriaciones forzosas consiguientes. De hecho, antes de Pearl Harbor, ya los granjeros del suroeste habían solicitado permiso a las autoridades de inmigración para contratar mexicanos, pero les fue negado. Los granjeros abogaban por una inmigración sin restricciones de México.⁴ Sin embargo, hacia principios de 1942, la amenaza de que gran cantidad de plantíos se quedarían al parecer sin cosechar avaló la urgencia de su petición y, en consecuencia, el embajador Messersmith recibió instrucciones para acercarse al gobierno mexicano.⁵

La solicitud de Estados Unidos respecto a los trabajadores agrícolas colocaba al gobierno mexicano en una posición difícil. México se había comprometido sin problemas en la causa de los aliados mediante una serie de proyectos,⁶ pero el permitir la libre emigración a Estados Unidos de trabajadores no calificados tocaba puntos sensibles en la memoria colectiva de México. Este país no quería repetir los desagradables resultados del programa informal de braceros suscrito durante la Primera Guerra Mundial, por el que los ciudadanos mexicanos fueron reclutados libremente en la frontera para ser empleados en la agricultura y los ferrocarriles del suroeste, mediante una reserva de la Ley de Inmigración de 1917. Al no existir contratos formales o supervisión gubernamental, muchos regresaron despojados a México.⁷ Más recientemente, en la década de los treinta, la expatriación forzosa de Estados Unidos debida a la Depresión tuvo resultados trágicos para muchas familias mexicanas. Por lógica, el gobierno mexicano insistía en que, si él autorizaba a los trabajadores mexicanos a emigrar, su empleo tendría que estar protegido por un contrato conjunto, garantizado por el gobierno de Estados Unidos. En torno a este punto giraba la postura del gobierno mexicano; por desgracia, las circunstancias no favorecieron tal política.

Las negociaciones bilaterales entabladas en la ciudad de México en el verano de 1942 dieron lugar a la institución legal del programa, se estableció la primera cuota de trabajadores, se definió la participación gubernamental, y se ajustaron los aspectos administrativos. Condujeron las negociaciones órganos correspondientes de ambos países, que más tarde serían responsables del programa: la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Comisión de Fuerza de Trabajo para la Guerra

³ Betty Kirk, *On the Mexican Front*, Normal, University of Oklahoma, 1944.

⁴ Peter Kirstein, *Anglo over Bracero: A History of the Mexican Worker in the United States from Roosevelt to Nixon*, San Francisco, R. & E. Associates, 1977.

⁵ Ernesto Galarza, *op. cit.*

⁶ Kirk, *op. cit.*

⁷ Lawrence A. Cardoso, *Mexican Emigration to the United States, 1897-1930*, Tucson,

(War Manpower Commission), el Departamento de Agricultura. La solución "ideal" para la agroindustria estadounidense habría sido la de una contratación unilateral y sin restricciones en la frontera, contratación que resultaba absolutamente compatible con la tradicional política de inmigración de EUA. La Ley de Inmigración de 1917, que aún estaba vigente, sancionaba el uso de trabajo temporal por contrato, y en su estipulación novena confería autoridad estatutaria expresa para el programa de braceros. Sin embargo, la insistencia en la necesidad extrema de trabajadores agrícolas, el espíritu de cooperación hemisférica inherente a la política exterior de Roosevelt y la firme postura adoptada por el gobierno mexicano generaron un acuerdo bilateral.⁸

El gobierno mexicano expresó sus dudas acerca de que en un programa de contratos temporales de trabajo se pudieran incluir y funcionar cláusulas de trato justo para los trabajadores. Pero el gobierno estadounidense tuvo que basar su programa de contratación en la urgencia de recoger las cosechas antes de que se estropearan y de que tal circunstancia presionara sobre el trabajo de guerra. Los mexicanos insistían, en primer lugar, en que se incluyeran mecanismos de protección de los trabajadores que garantizaran niveles mínimos de jornales y de condiciones de vida y trabajo. En segundo lugar, insistían en que las actividades de contratación se circunscribieran al centro de México para así no perder el control de las migraciones hacia el norte, de la frontera, migraciones que conducirían a acuerdos de empleo fuera del programa de braceros. Por su parte, los agricultores de EUA nunca aceptaron voluntariamente que la contratación formal y legal estuviera reducida al interior del país.⁹

El acuerdo original asumía que sólo se necesitarían unos cuantos miles de trabajadores temporales por la emergencia de guerra; la primera cuota sólo comprendía unos cuantos miles de trabajadores agrícolas. A pesar de que los empleadores agrícolas querían agilizar o incluso eliminar los requisitos burocráticos, ambos gobiernos contemplaron su administración como un medio de reforzar su responsabilidad. En efecto, el gobierno mexicano estaba particularmente dispuesto a que participara la Administración de Seguridad para el Campo (Farm Security Administration, FSA), agencia del Departamento de Agricultura, surgida en el contexto del *New Deal* y reconocida por su perspectiva humanista en los problemas rurales.¹⁰

Es justo decir que ni los negociadores estadounidenses ni los mexicanos trataban específicamente de alentar el desarrollo de una gran burocracia internacional; no obstante, al poco tiempo surgió una administración engorrosa y cara: el Servicio de Salud Pública de los EUA (US Public Health Service) envió médicos; la Comisión de Fuerza de Trabajo para la Guerra abrió una oficina en la ciudad de México; la Secretaría del Trabajo asignó personal para las actividades de contratación y más adelante envió contingentes de inspectores para observar las condiciones laborales y de vida de los braceros. Y por supuesto, en vista de que se trataba de un programa internacional, se constituían

University of Arizona, 1980.

⁸ Kirstein, *op. cit.*

⁹ Otey M. Scruggs, "Evolution of the Mexican Farm Labor Agreement of 1942", en *Agricultural History*, núm. 34, julio de 1960.

¹⁰ Scruggs, *op. cit.*

representaciones diplomáticas siempre que lo requerían las circunstancias.

La suerte de la Administración de Seguridad para el Campo en los primeros años del programa ilustra la influencia decisiva, aunque no oficial, de los empleadores agrícolas, inclusive al comienzo. La agroindustria nunca estuvo satisfecha con la designación de la FSA para supervisar el programa de braceros, debido a su interés por el bienestar de los trabajadores. Cuando, en respuesta a las quejas de ésta el gobierno mexicano suspendió toda contratación, en febrero de 1943, los patrones se mostraron aún menos satisfechos;¹¹ a pesar de que las razones de México para tomar tal decisión no estaban relacionadas con las actividades de la FSA, ello abrió el camino a los agricultores para procurar que fuese designada una agencia más compatible con sus intereses. Después de varias modificaciones al acuerdo original, la Administración de Alimentos para la Guerra (War Food Administration, WFA) sustituyó a la FSA y la contratación fue reanudada en abril de 1943.¹²

Si bien la contratación sufrió modificaciones poco afortunadas en el curso del programa, su aparato legal mantuvo durante la guerra tres puntos básicos: el acuerdo internacional principal constituía un contrato de gobierno a gobierno, que cubría las premisas generales de gobierno e incluía específicamente garantías para los trabajadores; en segundo lugar, cada empleador agrícola en prospecto firmaba un acuerdo con la FSA (o la WFA y más tarde con el Departamento de Agricultura), que establecía las responsabilidades de éste con los braceros y con la administración del programa; el último punto se refería al contrato individual entre los braceros y el gobierno de EUA, y estipulaba los términos del acuerdo laboral. Técnicamente, por lo menos al comienzo, los braceros agrícolas eran empleados del gobierno de EUA, no de los propios agricultores.

Al principio, los fondos eran exclusivos y se aprovecharon recursos del Fondo de Emergencia del Presidente (President's Emergency Fund); así a pesar de que el monto era relativamente limitado, la rama ejecutiva podía emplear estos fondos como mejor le conviniera. Sin embargo, en enero de 1943, el Departamento de Agricultura alteró el estatuto del programa al proponer al Congreso que se le asignara un fondo multimillonario que lo proveyera de recursos independientes. En ambas Cámaras hubo discusiones y arreglos para modificar algunos de sus preceptos, y, en efecto, eran tan agudas que pudieron haber amenazado al programa. Con el tiempo, la ley pública 45 fue aceptada.

El periodo de la posguerra, que Richard Craig llama el periodo del *laissez-faire*, fue muy satisfactorio para los agricultores. Al ser derogada la ley pública 45 en 1947, la autoridad específica estatutaria para el programa de braceros se volvió ambigua, pero la contratación agrícola continuó estando bajo el patrocinio de la Ley de Inmigración de 1917, y se acercó aún más a la estructura de un programa unilateral de contratos laborales. Los dos gobiernos no eran ya los agentes contratistas; los aspectos financieros y legales dependían ahora por completo de los empleadores agrícolas. Una vez que certificaban su necesidad de mano de obra en la Oficina de Empleo de los EUA (US Employment

¹¹ Bárbara A. Driscoll, "Mexican Railroad Workers in the United States During World War II" (tesis doctoral), Universidad de Notre Dame, diciembre de 1980.

¹² Scruggs, *op. cit.*

Service), los agricultores se las entendían libremente con el personal del gobierno para contratar trabajadores mexicanos. Los empleadores eran responsables de los gastos, así los contratos de trabajo individuales concertados con los empleadores omitían la protección de salarios mínimos y otros beneficios. Las objeciones de las organizaciones laborales, articuladas pero no alentadas durante la Segunda Guerra Mundial, se hicieron más fuertes. En el periodo de 1947 a 1951 más de doscientos mil trabajadores fueron contratados. Al mismo tiempo, más de la mitad de esta cifra de indocumentados fue arrestada, estadística no aceptable para ninguno de los dos gobiernos y prueba positiva de que las condiciones del programa de braceros estimulaban precisamente los fenómenos que México trataba de evitar: la inmigración extralegal y el movimiento interno del norte hacia la frontera.¹³

En virtud de la crisis internacional precipitada por la guerra de Corea, esas contrataciones rápidas se volvieron diplomáticamente indeseables para ambos países. El aumento de quejas acerca de los efectos perjudiciales del programa en el trabajo local presentadas por organizaciones laborales y de diversos tipos, precipitaron el establecimiento de la Comisión Presidencial de Trabajo Migratorio (President's Commission on Migratory Labor) para investigar el programa y sus efectos en el trabajo local. Los hallazgos de la comisión corroboraron muchas de las críticas emitidas por los oponentes del programa (organizaciones laborales y grupos cívicos en constante aumento), y se recomendó que se reinstituyera una administración gubernamental estricta del programa.¹⁴ Si embargo, los agroindustriales se valieron de su influencia en el Congreso y tuvieron éxito al evitar que se volviera a una reglamentación más extensa. El 13 de julio de 1951, el presidente Truman firmó la ley pública 78, que sustituía a la 45, y la decretó, con lo cual se legalizó una vez más la contratación de trabajadores mexicanos, a pesar de que las condiciones eran menos favorables para los braceros. La Secretaría del Trabajo (Secretary of Labor) fue facultada, como antes lo estuviera la WMC, para contratar trabajadores en México o, una inquietante innovación, para contratar trabajadores mexicanos que ya estuvieran indocumentados en Estados Unidos. La Secretaría podría también abrir centros de recepción (es decir, de contratación) en el suroeste, cerca de la frontera, para dar servicio a trabajadores agrícolas en tránsito y para proveer transportación y subsistencia. Más aún, a pesar de que los braceros eran libres para contratarse con cualquier empleador que eligieran, el Departamento del Trabajo era ahora capaz de negociar contratos individuales y, más importante, de garantizar el respeto de los patrones a los contratos. La ley pública 78 también definía las obligaciones del empleador hacia el gobierno, tales como el proceso de certificación de requerimientos laborales, y preveía la imposición de multas económicas en caso de incumplimiento por parte del empleador.¹⁵ Sin embargo, la nueva ley no tomaba en cuenta la posibilidad de otorgar nuevamente participación activa al gobierno mexicano, y omitía la protección para los trabajadores locales defendidos con sanciones a los empleadores por contratar trabajadores sin los

¹³ Craig, *op. cit.*

¹⁴ Galarza, *op. cit.*; Craig, *op. cit.*

¹⁵ Craig, *op. cit.*

documentos necesarios, y no consideraba indemnización alguna por despido (incluida en el programa oficial, aunque fue suspendida en el caso de la fase agrícola).

A partir de entonces, las negociaciones internacionales que tuvieron lugar en la ciudad de México en julio de 1951, pretendieron llegar a un acuerdo para restablecer la supervisión gubernamental bilateral del programa de braceros. Durante una semana, un grupo estadounidense de alto nivel, encargado de las negociaciones, discutió la ley pública 78 con el correspondiente grupo mexicano. Aunque México no quedó complacido por la falta de sanciones para los empleadores, la aparente confianza en una legislación subsecuente calmó de momento a los mexicanos. Con algunas modificaciones, el acuerdo de 1951 volvió a retomar el acuerdo básico de 1942. Oficialmente, la contratación era una vez más un proceso bilateral, a pesar de que el contrato final entre el bracero y el agricultor se firmaba en uno de los tres centros de recepción de los Estados Unidos, y no en México. Los contratos garantizaban ahora a los braceros ciertos niveles de salarios y condiciones laborales, alojamiento, seguros y el derecho a organizarse.¹⁶

El acuerdo de 1951 proporcionó a los trabajadores mexicanos más comodidades que en el periodo de la posguerra. La emergencia nacional ocasionada por la guerra coreana presionó a la agroindustria al amenazar su abasto local de trabajo y sus negocios en aumento. Esta apertura facilitó al gobierno mexicano poner de nuevo en marcha su estrategia a largo plazo de lograr un programa de gobierno a gobierno estrictamente regulado. Por su parte, Estados Unidos estaba dispuesto a aceptar, al menos por escrito, una posición de compromiso que respondiera a aquélla de los agricultores y a la del gobierno mexicano. Más aún, el gobierno mexicano estipuló, y los EUA aceptaron, que el acuerdo era provisional, por seis meses, dependiendo la aprobación de la legislación que sancionara a los empleadores.

Mientras tanto, de regreso en Washington, la aprobación del S1851, ley pública 283, conocida como el "boleto de las espaldas mojadas", dio término a la institucionalización local del programa de braceros. Tal como se redactó originalmente, habría convertido en un crimen la contratación de trabajadores mexicanos indocumentados. Sin embargo, las discusiones en el Congreso modificaron sustancialmente el "boleto", hasta que lo llevaron a un punto en que perdió su propósito original. Mientras que durante la Segunda Guerra Mundial la urgente necesidad de trabajadores agrícolas por parte de Estados Unidos permitió que el gobierno mexicano insistiera en lograr garantías para los braceros, ahora, el mero diálogo político acerca de las sanciones a los empleadores bastó para lograr que el gobierno mexicano aceptara el acuerdo.

Durante la década de los cincuenta, el programa de braceros se estabilizó y expandió. En ese periodo, más de dos y medio millones de mexicanos fueron contratados como braceros para la agroindustria estadounidense, un promedio de 335 000 por año, lo cual, si bien no era un síntoma de éxito, por lo menos lo era de sobrevivencia. A pesar de que nominalmente el contrato continuó como bilateral, el balance de fuerzas se inclinó en forma creciente y amenazadora hacia Estados Unidos. Había desaparecido la escasa ventaja que México había alcanzado ante la crisis estadounidense provocada por la Segunda Guerra

¹⁶ *Ibidem*.

Mundial y el conflicto coreano. La agroindustria de Estados Unidos se volvió más intransigente en sus demandas de un programa más unilateral, y desafortunadamente comenzó a ganar apoyo para su posición, especialmente en el Departamento de Agricultura (Department of Agriculture).¹⁷

Estos acontecimientos desembocaron en una severa crisis en 1953-1954. Las pláticas bilaterales sostenidas en la ciudad de México hacia fines de 1953, para extender el acuerdo del programa internacional de braceros a través de la ley pública 78, se rompieron cuando el gobierno mexicano intentó volver a introducir algunas de las garantías otorgadas durante la Segunda Guerra Mundial —centros de contratación en México, jornales, pagos de subsistencia, seguros, responsabilidad laboral. Estados Unidos amenazó con comenzar una contratación unilateral en la frontera si México no quería hacer concesiones. De hecho, el Congreso ya había aprobado una versión modificada de la ley Agrícola de 1949 que sancionaba el reclutamiento unilateral por parte del gobierno. El 22 de enero de 1954, Estados Unidos comenzó las contrataciones en El Centro, California, para desafiar la postura mexicana y demostrar que tenían el control. A pesar de que operó sólo un mes, la campaña de contratación de El Centro sentó un peligroso precedente al ignorar abiertamente a uno de los lados de un aspecto inherentemente bilateral.

La ejecución de la infame Operación Espaldas Mojadas fue la trágica consecuencia de este infeliz capítulo de las relaciones Estados Unidos-México. Se trató de una campaña pseudomilitar, cuyo propósito, según se argumentó, era identificar y deportar ciudadanos mexicanos sin documentación legal. De hecho, eso fue exactamente lo que se hizo, de acuerdo con el proyecto: la Oficina de Inmigración detuvo y deportó a varios miles de trabajadores mexicanos en el medio oeste y en el suroeste,¹⁸ a algunos ciudadanos estadounidenses y a otros que se encontraban legalmente en los EUA. Sin embargo, el proyecto logró su meta. El gobierno mexicano “se salió con la suya” y se notificó a los patrones de trabajadores mexicanos indocumentados que la utilización del aparato burocrático del programa de braceros era una manera más confiable de obtener trabajo mexicano.

De allí en adelante y hasta el fin de la década de los cincuenta, se elevó el número de mexicanos contratados; éstos se concentraron de manera creciente en algunos cultivos específicos. Sólo en 1959 se firmaron 437 535 nuevos contratos de braceros. A pesar de que trabajaban en gran parte de Estados Unidos, el 79% fue empleado en Texas y California, y de este porcentaje sólo el 45% correspondió a Texas. Ciertas cosechas en áreas particulares, tales como las de lechuga en el sur de California, se volvieron dependientes del trabajo temporal de los mexicanos, tanto braceros como inmigrantes extralegales.¹⁹ De hecho la operación del programa se volvió rutinaria y era, al parecer, una parte normal de la agroindustria del suroeste. El programa se sostenía por el consenso de ciertos intereses locales, por ejemplo el de las organizaciones agrícolas. La humillación sufrida por el gobierno mexicano en 1953-1954 lo forzó a canalizar discretamente los problemas y las

¹⁷ Craig, *op. cit.*

¹⁸ Galarza, *op. cit.*

¹⁹ *Ibidem.*

quejas mediante comunicados diplomáticos, en lugar de afrontar directamente al gobierno de Estados Unidos, como pudo hacerlo durante la Segunda Guerra Mundial.

La desaparición del programa: 1960-1964

A pesar de que los trabajadores agrícolas mexicanos legalmente contratados hacia 1960 alcanzaron una cifra record, y de que los agricultores con acceso al programa de braceros abogaban —aunque con reservas— para que fuese renovado, la opinión pública nacional se inclinaba por una intensa crítica al programa y sus derivaciones. Funcionarios del Departamento del Trabajo reconocieron tardíamente los efectos no previstos y no deseados que el programa tuvo: en los jornales nacionales para la agricultura, en la migración de indocumentados mexicanos hacia Estados Unidos, y en la migración interna de mexicanos hacia el norte de la frontera. Las críticas articuladas por organizaciones laborales y otros grupos cívicos, que habían comenzado junto con el programa, se intensificaron y encontraron mayor apoyo en los círculos políticos. Simultáneamente, los intereses agrícolas que pugaban por la continuación del programa, se opusieron a antiguos aliados por medio de estrategias agresivas y conflictivas.²⁰

El inicio de la administración Kennedy-Johnson en 1960 estuvo acompañado por un diferente clima político y una postura más crítica hacia el programa de braceros. La administración Eisenhower había funcionado como un conducto renuente a las presiones de los agricultores, con excepción de una minoría en el Departamento del Trabajo. El gabinete de Kennedy, sin embargo, aceptó de inmediato la relación entre la deteriorada condición de los trabajadores agrícolas nacionales y la fácil disponibilidad de trabajo temporal por contrato, por medio del programa de braceros, y favoreció la desarticulación del proyecto. Sin embargo, considerando las relaciones diplomáticas con México y los conflictos que hubiera provocado su abrupta suspensión, el presidente Kennedy firmó, en octubre de 1961 una prórroga de dos años para la ley pública 78.²¹

En 1962, el acuerdo internacional con México fue renovado una vez más, pero con modificaciones sustanciales que reflejaban las preocupaciones que la administración Kennedy y el gobierno mexicano siempre habían defendido. Los braceros agrícolas no deberían permanecer más de seis meses en los Estados Unidos, en ningún caso más de nueve meses, lo cual significaba que los empleadores no podrían renovar sus contratos. Los salarios no podrían ser menores que los mínimos establecidos para el país por la Secretaría del Trabajo, por lo tanto nulificaban el odioso concepto de “salarios prevalecientes” por región instituido durante la guerra. Más aún, se otorgó a los braceros un seguro adicional de empleo, y se les protegió de ser usados en huelgas y paros.

El modelo de contratación de braceros cambió dramáticamente en los años de decaimiento del programa. La mecanización de la agricultura, requerimientos administrativos más estrictos y costosos y un ambiente crítico facilitaron la contracción del programa. Por otra parte, los controles salariales y la supervisión obstaculizaron su admi-

²⁰ Craig, *op. cit.*

²¹ *Ibidem.*

nistración. Simplemente, los dos gobiernos no renovaron el último acuerdo internacional que expiró en 1964.

El programa de braceros ferrocarrileros de la Segunda Guerra Mundial: un punto de comparación

Al igual que la agricultura del suroeste, durante la Segunda Guerra Mundial muchos de los principales ferrocarriles esforzaban al máximo sus instalaciones para responder a las necesidades de defensa: los tendidos de vía del suroeste eran esenciales para distribuir materias primas básicas (minerales) que venían de América Latina hacia las plantas de defensa, y para transportar soldados, alimentos y materiales de guerra entre el este y el oeste. La industria ferroviaria estaba deficientemente preparada para su transición a una economía de guerra que, en realidad, se había comenzado a instrumentar desde fines de la década de los treinta. Muchos industriales sobrevivieron a la Depresión usando sus ingresos para financiar sus deudas, proceso en el cual habían descuidado el mantenimiento de las vías y reducido su fuerza de trabajo al mínimo. El gran esfuerzo al que se sometían las vías era en apariencia reciente; mas un cúmulo de accidentes, retrasos y descarrilamientos puso en aprietos a los ferrocarriles y enfureció a los contratistas militares.²²

Ya desde 1941, el Pacífico del Suroeste, una de las líneas gigantes del suroeste, solicitó permiso a la Oficina de Inmigración para importar trabajadores mexicanos que se encargaran de dar mantenimiento a las rutas.²³ Para justificar su petición, la compañía hizo referencia a su larga experiencia en la contratación de trabajadores mexicanos para su mantenimiento regular y de temporada. Debemos hacer notar que su solicitud no especificaba si los primeros empleados mexicanos habían tenido documentos para trabajar en Estados Unidos o si eran ilegales. Sabemos que ésta y otras líneas ferroviarias del suroeste y del medio oeste estaban desde hacía tiempo acostumbradas a contratar mexicanos en la frontera, ocasionalmente de forma directa pero casi siempre por medio de contratistas u oficiales de reclutamiento, cuya calidad legal estaba en discusión. En cualquier caso, ni la amenazadora emergencia de guerra ni la experiencia previa con trabajadores mexicanos convenció a la Oficina de Inmigración en 1941 de que estaba justificado un programa de braceros.²⁴

El Pacífico del Suroeste persistió hasta 1942 en sus demandas para obtener trabajadores mexicanos, y otras líneas del suroeste, entre las que sobresalen las de Atchison, Topeka y Santa Fe, se le unieron para atribuir a la falta de trabajadores su creciente incapacidad para enfrentarse a las necesidades de guerra. A pesar de que el gobierno (la Oficina de Transportación de la Defensa —Office of Defense Transportation, ODT—, la Comisión de Fuerza de Trabajo durante la Guerra y el Consejo de Jubilación de los Ferrocarriles —Railroad Retirement Board—) con toda razón se mostraba escéptico acerca de las necesidades actuales de fuerza de trabajo no calificada en los ferrocarriles, continuaba el deterioro de las vías férreas. Hacia fines de 1942 una serie de accidentes

²² Driscoll, *op. cit.*

²³ Kirstein, *op. cit.*; Driscoll, *op. cit.*

²⁴ Driscoll, *op. cit.*

confirmó la difícil situación de los ferrocarriles. Finalmente, el Departamento de la Armada intervino enviando un comunicado oficial a Eastman de la ODT, donde manifestaba que el empeoramiento de las condiciones de las vías era una amenaza a los esfuerzos de guerra y a la seguridad nacional. En tiempos de guerra, tal comunicación obviamente serviría como una autorización legítima.²⁵

Aunque en apariencia era incongruente, la intervención del ejército no es ilógica. Los ferrocarriles estaban en contacto con los servicios armados al desempeñar aquellas labores de defensa para las cuales se les había contratado. Obviamente las causas o los antecedentes del deterioro de las vías no eran de importancia para los militares, a quienes sólo les preocupaba que se pusiera remedio a estas condiciones. A pesar de que ninguna documentación concreta ha salido a la luz, podemos suponer que el ejército estaba defendiendo conscientemente la solicitud de los ferrocarriles para importar trabajadores mexicanos.

Cada vez más forzada por la industria ferroviaria, y al haber comprobado la defensa que había una escasez de fuerza de trabajo, finalmente la WMC certificó tal "necesidad de trabajo" en la industria. Bajo las circunstancias dadas, tal acción confirió al problema ferroviario la categoría de prioridad de guerra.²⁶ De hecho, de allí no había más que un paso para considerar a México como la más apropiada fuente de trabajo ferroviario.

En enero de 1943 el Departamento de Estado dio instrucciones al embajador Messersmith para aproximarse al gobierno mexicano y estudiar la posibilidad de extender el programa de braceros a industrias no agrícolas, específicamente a los ferrocarriles del suroeste. Como es comprensible, el gobierno mexicano estaba reacio; en febrero, México suspendió la contratación agrícola debido a que consideraron que se había violado el acuerdo. Estados Unidos estuvo de acuerdo en modificar el programa agrícola, se reanudó la contratación y México quedó satisfecho. Una serie de discusiones bilaterales en marzo y abril dieron como resultado un acuerdo para el programa ferroviario. El 29 de abril de 1943 hubo intercambio de notas diplomáticas en la ciudad de México. De allí en adelante, comenzó la contratación, conducida al principio de manera conjunta, con la fuerza que se destinaría a actividades agrícolas y que se llevó a cabo en el Estadio Nacional.²⁷

El punto de partida del programa ferroviario fue el agrícola; se concibió como un programa temporal anexo que involucraría a un número limitado de trabajadores empleados en los ferrocarriles del suroeste. Aunque este programa presentaba diferencias significativas con el de los ferrocarriles, el contrato agrícola sirvió como base del mismo. De hecho, es probable que sin el precedente de un programa para la agricultura que ya estaba en vigor los ferrocarriles nunca habrían obtenido su propio programa.

Si bien es cierto que un gran porcentaje de braceros ferroviarios trabajaba en el suroeste, el programa se extendió rápidamente más allá y, en su curso, alcanzó virtualmente a todo el país. Con el tiempo participaron en el mismo más de treinta ferrocarriles. Las cifras son igual de impresionantes: el acuerdo original estipulaba un contingente

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Kirstein, *op. cit.*; Driscoll, *op. cit.*

²⁷ Driscoll, *op. cit.*

de sólo 6 000 braceros pero hacia 1944 la cuota ya se había elevado a 50 000 para el cuidado de vía. Más de 130 000 contratos fueron firmados en poco más de dos años.²⁸

Es claro que el renglón ferroviario del programa de braceros no puede ser descartado por inconsecuente. Representa una fase significativa, aunque de corta duración, de un programa temporal de trabajo por contrato, cuya puesta en práctica no cabe fácilmente en nuestro entendimiento general del programa de braceros y que, de hecho, reta a algunos supuestos generalmente sostenidos acerca del poder del programa de trabajo temporal por contrato. Algunas diferencias fundamentales caracterizan el programa ferroviario; una breve comparación con el renglón agrícola proveerá datos adicionales acerca de él y subrayará su importancia. Nuestra comparación estará confinada al periodo de la Segunda Guerra Mundial, ya que fue sólo durante estos años cuando los dos programas coexistieron.

Los acuerdos y contratos interrelacionados que dirigieron los programas agrícola y ferroviario proveyeron diferentes mecanismos para llevar el registro de los trabajadores una vez que recibían empleo en Estados Unidos. Debe hacerse notar que la ley laboral mexicana colocaba la responsabilidad en los patrones para la segura y pronta repatriación de los trabajadores mexicanos por contrato, al exigir a los patrones potenciales que fijaran fianzas de retiro que garantizaran su repatriación. Aparentemente ni el gobierno mexicano ni los negociadores estadounidenses confiaban en que los agricultores respetarían los términos del programa. De hecho los contratos agrícolas individuales durante la guerra nombraban a las agencias del gobierno de EUA como los empleadores, no a los agricultores, con lo cual se justificaba la renuncia a la fianza y se eliminaba, en forma inadvertida, un gran procedimiento burocrático. Por su parte, el acuerdo ferrocarrilero siguió más de cerca el texto de la ley laboral mexicana al requerir a cada ferrocarril que fijara una fianza de 500 dólares con una compañía aseguradora y que la cubriera la Oficina de Inmigración antes de que sus trabajadores pudieran ser reclutados en México. Dado que muchos ferrocarriles tenían cuidado de que los braceros regresaran a México al término de sus contratos, relativamente pocas fianzas quedaron pendientes al término de la guerra.

Más aún, la definición de "salarios prevalecientes" fue siempre un aspecto difícil durante la guerra, y muestra claramente las diferencias industriales y ocupacionales. Al principio, los negociadores mexicanos insistían en que el programa ofreciera a los braceros los mismos derechos que habían sido otorgados a los trabajadores en México por medio de la ley mexicana y aquéllos disfrutados por los trabajadores locales en Estados Unidos, pero las demandas de los trabajadores agrícolas y ferroviarios eran dos cuestiones diferentes. En vista de que por entonces los salarios para empleo no calificado, sobre todo en la agricultura, normalmente fluctuaban de acuerdo con la oferta y la demanda, los encargados de la negociación llegaron a la noción de "salarios prevalecientes", esto es, el nivel de salarios que de hecho recibían los trabaja-

²⁸ *Ibidem.*

dores que desempeñaban las mismas tareas dentro de una área definida. En el caso de trabajadores agrícolas temporales, el "salario prevaleciente" era determinado por la oferta de trabajo y por la cantidad que los agricultores estuviesen dispuestos a pagar. Los trabajadores agrícolas no estaban protegidos por una legislación federal, ni tenían prominentes defensores, aunque las regulaciones estatales a veces los afectaban. Debido a la falta de voceros legales y/o organizados para los trabajadores agrícolas, el programa de braceros, para todos los fines prácticos, dio a los patrones agrícolas el poder de determinar los salarios.

Por otra parte, los trabajadores ferroviarios, desde los no calificados hasta los calificados, eran motivo de preocupación para diversas asociaciones. El Consejo de Jubilaciones de Ferrocarriles inspeccionaba constantemente sus condiciones. Un grupo de sindicatos ferrocarrileros, uno de los más poderosos por entonces en EUA, representaba públicamente sus intereses. Los *peones de vía* pertenecían a la Hermandad del Mantenimiento de Caminos (Maintenance of Way Brotherhood), y la mayor parte de los trabajadores de vía eran empleados por los ferrocarriles sindicalizados clase I. Por lo tanto, el salario prevaleciente era definido *ipso facto* por contrato y los braceros eran colocados en una escala salarial negociada por los sindicatos. De hecho, los braceros ferrocarrileros, junto con los patrones nacionales de los ferrocarriles, recibieron un aumento salarial en 1944, largamente buscado por los sindicatos.

La presencia de prominentes sindicatos ferrocarrileros, sobre todo en Estados Unidos, representaba un enorme obstáculo para los patrones ferrocarrileros y otros defensores del programa ferroviario. Los sindicatos ferrocarrileros, entre los cuales destacaba el Sindicato de Mantenimiento de Vías —si bien no era el único—, se opusieron abiertamente a la introducción de un programa temporal de contratos para extranjeros, inclusive desde que surgieron los rumores de la solicitud presentada por el Pacífico del Sureste en 1941. Los sindicatos alegaban que la escasez se remediaría si se pagaban salarios decorosos, y es cierto que el trabajo ferroviario estaba muy mal pagado. Las hermandades individuales emprendieron sus propias campañas de contratación. Sin embargo, por extraño que parezca, la corroboración más clara vino del Consejo de Jubilación de los Ferrocarriles, con una campaña deliberada para ver si con salarios más altos se atraía a trabajadores, y así fue, al menos para el Union Pacific en Texas. En otros distritos, donde se ofrecían los tradicionales salarios bajos, no se encontraron *traqueros*.

La wmc reconoció la legitimidad de la postura de los sindicatos, al menos hasta que el Departamento del Ejército intervino en apoyo indirecto de los ferrocarriles. El hecho de que no se haya intentado un programa de braceros antes de enero de 1943 se puede atribuir parcialmente a la presión de los sindicatos, expresada públicamente en los medios escritos y de manera privada en la wmc. A pesar de que no se han encontrado documentos que lo confirmen, Galarza alega que la Comisión de Fuerza de Trabajo durante la guerra recibió la aprobación verbal del sindicato de mantenimiento antes de que comenzaran las negociaciones en enero de 1943.²⁹ Parecería que la wmc llegó a un acuerdo de caballeros con el sindicato, probablemente para garantizar que los trabajadores ferroviarios locales no serían afectados por la

²⁹ Galarza, *op. cit.*

contratación temporal de trabajadores mexicanos y que el proyecto terminaría con el fin de las hostilidades. Durante el verano de ese año, cuando el primer contingente de trabajadores ferroviarios mexicanos ya había sido entregado a sus patrones, los sindicatos se percataron de que, en efecto, la disponibilidad de braceros afectaba su lucha de toda una década para obtener un alza generalizada en la industria. De hecho, los líderes sindicales ferroviarios consideraron que la presión de la guerra creaba las circunstancias que garantizaban un salario que permitiera vivir.

De hecho, un contingente de líderes laborales estadounidenses se presentó sorpresivamente en la ciudad de México en septiembre de 1943 para reunirse con líderes laborales mexicanos y subsecuentemente con funcionarios del gobierno mexicano para expresar su frustración frente a los efectos que la disponibilidad de trabajo temporal de los mexicanos tenía en su larga campaña por mejores salarios para los trabajadores ferroviarios. El incidente fue embarazoso para todos los que estaban involucrados, pero obligó a algunos cambios en el programa, sobre todo, en lo que se relacionaba con la subcontratación (cuyos empleados, por extraño que parezca, frecuentemente recibían salarios más altos que los de los empleados normales), e hizo destacar la influencia de los sindicatos.

En el caso del programa agrícola, la única agencia que tuvo noticia de la demanda de los trabajadores fue la FSA, que como hemos visto fue presionada para salirse del programa, y sustituida por la WFA. De hecho, no sería sino hasta la década de los sesenta cuando las organizaciones cívicas o laborales se interesarían en los trabajadores agrícolas mexicanos, como lo hicieron los sindicatos ferrocarrilleros en relación con los braceros ferroviarios durante la Segunda Guerra Mundial. El principal interés de los sindicatos, por supuesto, estaba fijado en las demandas de los trabajadores ferroviarios locales, no en las de los braceros, pero como un corolario de sus actividades tuvo lugar una vigilancia organizada no gubernamental de las condiciones de los braceros.

En vista de que, laboralmente, la industria ferroviaria estaba altamente organizada y diversificada, mucho más que la agrícola, y las compañías estaban dispuestas a sacarle el mayor provecho posible, los trabajadores ferroviarios muy pronto disfrutaron de la oportunidad de ser transferidos a otros empleos, primero en calidad de no calificados, pero con el tiempo también como semicalificados. Casi de inmediato, los ejecutivos solicitaron de la WMC el permiso y les fue negado, para usar braceros en el trabajo en plataformas de hielo, que también era un trabajo no calificado, aunque de diferente clasificación. Sin embargo, ya que se contrataba a más mexicanos y la guerra exigía más trabajadores nativos en los ferrocarriles, la WMC fue manipulada para permitir que los braceros desempeñaran otros trabajos. La experiencia fue trascendental para algunos; al regresar a México algunos braceros ferrocarrilleros se valieron de las habilidades adquiridas para obtener empleo en los Ferrocarriles Nacionales.³⁰ Los braceros agrícolas, durante y después de la guerra, simplemente no pudieron gozar de tal margen de oportunidades de trabajo.

³⁰ Driscoll *op. cit.*, 1985.

En efecto, el hecho de que el programa ferroviario terminara tan bruscamente después de la conclusión de las hostilidades en agosto de 1945, puede ser atribuido a la presión sindical. Como en la agricultura, varios ferrocarriles trataron de presionar a la wmc y a otras oficinas de gobierno para que continuaran el programa; el acuerdo les proveía convenientemente de los trabajadores que necesitaban. Sin embargo, la wmc se mantuvo firme en su política de no ampliar el programa ferroviario. La presencia del sindicato ferroviario puso en alerta a la wmc respecto a los efectos del programa en los trabajadores locales, algo que no pasó sino hasta mucho después con el programa agrícola. No existía ningún grupo equivalente que pudiera hablar, ya fuera por los trabajadores agrícolas nacionales o por los braceros agrícolas al término de la guerra; al no existir una conciencia articulada, renovar el programa agrícola resultaba menos difícil.

Sin embargo, a pesar de la terminación del programa ferrocarrilero en 1946, un aspecto particular del mismo permaneció sin resolver hasta fines de los cincuenta. Los trabajadores ferroviarios en Estados Unidos no están protegidos por el Seguro Social; en cambio, el Consejo de Jubilaciones de los Ferrocarriles, una agencia gubernamental de servicios múltiples, responsable del bienestar de los trabajadores ferroviarios, recibió deducciones de sus pagos para subsidiar los seguros y las pensiones. Los negociadores mexicanos obtuvieron de la Comisión de Fuerza de Trabajo durante la Guerra la promesa de que se exentaría de tales deducciones a los braceros, ya que sus condiciones laborales eran inusuales y su calidad de empleados era demasiado corta como para acumular beneficios significativos. Sin embargo, fueron efectuadas las deducciones del Consejo de Jubilaciones de los Ferrocarriles en los cheques de los braceros; en 1946 los fondos aumentaron a más de cinco millones de dólares. De inmediato el gobierno mexicano solicitó a los Estados Unidos el reembolso del dinero. El Consejo de Jubilaciones de los Ferrocarriles no quería deshacerse de los fondos; este asunto aún no se resolvía en 1954, cuando el Departamento de Estado renovó sus presiones al Consejo para que reembolsara las deducciones. El Consejo sugirió a cambio que el dinero fuese sustraído del Tesoro General de los Estados Unidos (United States General Treasury).³¹ La correspondencia que la autora sostuvo con el Consejo y con el Departamento de Estado no ha servido de mucho; ambas agencias alegan ignorancia. Sin embargo, algunas referencias contenidas en la *Foreign Relations Series* de fines de los cincuenta sugieren que la Secretaría de Relaciones Exteriores intercambió el reembolso de las deducciones del Consejo por algunos pagos que México era incapaz de hacer por concepto de arrendamiento de equipo enviado a este país durante la Segunda Guerra Mundial.

Conclusión

A primera vista, parece sorprendente la aplicación de un acuerdo temporal de trabajo por contrato con México para la industria ferroviaria de los Estados Unidos. Aparte del hecho de que el acuerdo es relativamente oscuro, los observadores contemporáneos pueden no darse cuenta de que la industria ferroviaria en 1980 no era más que una sombra

³¹ *Ibidem.*

de lo que fue hasta la Segunda Guerra Mundial. Durante un siglo el sistema nacional de transporte ferroviario era la forma predominante para transportar gente, materia prima y bienes manufacturados a través de Estados Unidos. La industria ferroviaria tenía una formidable presencia tanto en los círculos políticos como en los financieros; el hecho de que el manejo de los ferrocarriles haya podido obtener tal programa internacional habla de su prestigio.

Más aún, quienes conocen la riqueza de la información y de la investigación, surgidas más o menos durante los últimos quince años, en torno a la migración mexicana a Estados Unidos, con frecuencia asumen que sería difícil poner en práctica un programa de braceros fuera de la agroindustria y ciertamente sería imposible en presencia de una fuerza laboral nacional unificada. La mayor parte de los defensores de los derechos de los inmigrantes mexicanos sostiene, con razón, que al tener acceso al trabajo temporal por contrato son socavadas las condiciones de trabajadores inmigrantes y nativos. Por medio de ese programa, la sociedad estadounidense a través de ciertos patrones es capaz, si se desea, de adquirir el trabajo de los braceros sin tener que integrar al trabajador en modo alguno. Cuando la labor de él o de ella ya no se desea más, la sociedad estadounidense simplemente regresa al trabajador, sin preocuparse del costo social, como podría ser la educación. Sin embargo, los críticos de la política de inmigración asumen que los sindicatos actúan como una conciencia colectiva o grupo de intereses políticos que rompe esta relación entre Estados Unidos y su propensión a buscar trabajadores temporales mexicanos. Sin embargo, sucedió en la Segunda Guerra Mundial.

No obstante, al ser examinado, el programa de braceros en los ferrocarriles no parece tan atípico como al principio. Históricamente, la industria ferroviaria de Estados Unidos dependía del trabajo de inmigrantes mexicanos, al igual que la agricultura, la minería del suroeste y más recientemente ciertos sectores de servicios y manufacturas. La condición legal de los trabajadores mexicanos importaba menos a la administración de los ferrocarriles que el hecho de ser empleados; es más, la mayor parte de ellos eran indocumentados. Sin embargo, la industria se valía de esta experiencia como una justificación para el programa legal de braceros, al igual que en la agricultura. El gobierno federal, por lo menos de manera tácita, adquirió experiencia previa con el trabajo de los inmigrantes mexicanos como base para conseguir el programa de braceros.

Parecería que tanto la agricultura como los ferrocarriles fueron forzados a convencer al gobierno federal de que el trabajo temporal mexicano era la única solución a su predicamento laboral. Para los ferrocarriles resultó un poco más difícil que para la agricultura legitimar sus demandas, debido a la presión de las hermandades ferroviarias, pero también por el hecho de que el deterioro de las condiciones de las vías no era un problema tan obvio o tan inmediato como las cosechas que necesitaban ser recolectadas; pero tuvieron éxito. Más aún, es significativo que después de cierto punto en el proceso de convencer al gobierno, la postura del trabajo organizado fue esencialmente puesto a un lado y se dio prioridad a los ferrocarriles, aunque la condición de las vías era esencialmente el producto de su propia mala administración. Salta entonces la pregunta: ¿las circunstancias que facilitaron el programa ferroviario fueron únicas, o pueden concurrir factores similares para esa industria o para otro sector económico no agrícola? Según todas

las evidencias, un programa temporal de trabajo por contrato para los ferrocarriles no puede repetirse, pues la industria ya no es predominante. Pero otra industria no agrícola que haya utilizado trabajo mexicano, legal o indocumentado, puede ser capaz de usar esta experiencia histórica en una crisis económica nacional, causada tal vez por un conflicto internacional, para convencer al gobierno federal de que necesitan legalmente trabajo temporal mexicano. Posiblemente, la lección más importante que deba recibirse del programa de braceros ferrocarrileros es que la noción de trabajo temporal por contrato puede ser puesta en marcha en industrias no agrícolas bajo ciertas circunstancias.

Más aún, la fase del contrato de braceros durante la Segunda Guerra Mundial ofrece específicamente la oportunidad de analizar un trabajo bilateral temporal por contrato, tanto en México como en Estados Unidos, y en su crítica etapa naciente. En este proceso, deberían examinarse temas tales como la agenda de reuniones industriales o políticas para poner en marcha el proyecto, efectos inmediatos en el abasto de trabajo en Estados Unidos y ramificaciones en México. Adicionalmente, aquellos pocos años constituyen la única instancia documentada donde podemos examinar la coexistencia de dos fases de un programa temporal de trabajo por contrato, aplicado a dos industrias muy diferentes.

Más aún, en vista de que ésta ha sido la única vez en que el gobierno mexicano colaboró verdaderamente en la administración del programa y supervisó las condiciones laborales y de vida de los trabajadores en Estados Unidos, podemos comprobar el efecto del manejo bilateral de un proyecto bilateral. Por ejemplo, fue y es todavía la única vez en que México pudo, por la vía diplomática, poner en práctica su política de migración al suspender la contratación de trabajadores en México cuando la esencia o el espíritu del acuerdo internacional había sido violado. Después de la guerra y hasta la desaparición del programa, el gobierno mexicano se volvió cada vez más incapaz, en el aspecto diplomático, de sostener su posición, debido a una disminución de la crisis nacional en los EUA. Por su parte, de allí en adelante Estados Unidos se atrincheró lentamente en su tradicional postura declarada de una política unilateral de migración, en este caso, por medio del programa de braceros. La fase del programa llevada a cabo durante la Segunda Guerra Mundial ofrece, sin embargo, un ejemplo histórico de las posibilidades de un acuerdo de migración ejecutado conjuntamente mediante la colaboración de México y Estados Unidos.

Bibliografía

- Cardoso, Lawrence A., *Mexican Emigration to the United States, 1897-1930*, Tucson, University of Arizona, 1980.
- Craig, Richard, *The Bracero Program*, Austin, University of Texas, 1971.
- Driscoll, Barbara A., *El programa de braceros ferroviarios*, Tijuana, Baja California, CEFNOMEX, 1985.
- , "Mexican Railroad Workers in the United States during World War II" (tesis doctoral), Universidad de Notre Dame, diciembre de 1980.

- Galarza, Ernesto, *Merchants of Labor*, Santa Barbara, McNally and Loftin, 1964.
- Gamboa, Erasmo, Ponencia presentada en el encuentro de la sección de la costa del Pacífico de la American Historical Association, Seattle, agosto de 1985.
- García y Griego, Manuel, "The Importation of Mexican Contract Laborers to the United States: 1942-1964: Antecedents, Operation and Legacy", *The Border that Joins: Mexican Migrants and United States Responsibility*, Maryland, Maryland Studies in Public Policy, 1981.
- Kirk, Betty, *On the Mexican Front*, Norman, University of Oklahoma, 1944.
- Kirstein, Peter, *Anglo over Bracero: A History of the Mexican Worker in the United States from Roosevelt to Nixon*, San Francisco, R & E Associates, 1977.
- Kiser, George C. y Martha Woody Kiser, *Mexican Workers in the United States*, Albuquerque, Universidad de Nuevo México, 1979.
- Scruggs, Otey M., "Evolution of the Mexican Farm Labor Agreement of 1942", *Agricultural History*, núm. 34, julio de 1960.