

Los programas de trabajadores temporales en la política migratoria estadounidense y la propuesta del presidente Bush

CARLOS ENRIQUE TAPIA*

Las relaciones entre México y Estados Unidos han estado históricamente marcadas por tensiones y desacuerdos, aunque, en el campo laboral y migratorio, dependiendo de las coyunturas económicas y políticas, se han establecido entre ambos países puentes para proporcionar mano de obra al mercado laboral estadounidense. Un ejemplo clásico es el Programa Bracero de 1942-1964 que refleja cómo la línea fronteriza se abrió y cerró de acuerdo con los ritmos de la economía y las políticas estadounidenses internas.

La política migratoria de Estados Unidos está sujeta a las necesidades sociopolíticas y económicas internas, a la opinión pública, a procesos electorales y a la presiones de grupos conservadores y ultraconservadores, entre otros factores. De hecho, durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la cuestión laboral y migratoria se excluyó de las discusiones, mismas que se centraron en la libre circulación de mercancías y capitales, por lo que, al ponerse en marcha el acuerdo, el mercado laboral y los flujos migratorios se reservaron como políticas internas.

Según esta perspectiva, me interesa reflexionar cómo por medio de los programas de empleo temporal, Estados Unidos ha manejado su demanda laboral, la oferta de mano de obra y el flujo migratorio mexicanos, a la luz de la iniciativa migratoria del presidente George W. Bush y respecto a experiencias similares, su lugar en las políticas migratorias nacionales y como elemento de las relaciones con México. La propuesta intenta revisar cómo Estados Unidos ha tratado históricamente con México los temas laboral y migratorio; así como de qué forma ha impuesto condi-

* Subdirector del Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán. Correo electrónico: <ctapia@michoacan.gob.mx>.

cionantes para regular el flujo migratorio y frenar una amnistía como la promovida por la IRCA (Immigration Reform and Control Act, 1986).

Sin duda, la propuesta presidencial estadounidense, recién presentada ante el Senado el 18 de octubre pasado, será revisada, corregida y, en su caso, aprobada o desaprobada por el Congreso. Como sea, el planteamiento nos ofrece un marco para reflexionar sobre los programas de empleo temporal y su impacto en las políticas migratorias, laborales y de seguridad, la migración internacional y las restricciones que este país ha impuesto a lo largo de la historia a naciones y personas para ingresar a su territorio.

Al inicio del presente sexenio, el actual grupo gobernante mexicano logró colocar el tema migratorio en la agenda política estadounidense, aunque la iniciativa unilateral de Bush lanzada en 2004 enfrió las expectativas originales. El 11 de septiembre de 2001, fecha de los atentados terroristas en Nueva York y Washington, marcó un parteaguas en cuanto a la seguridad interna y la política migratoria estadounidense;¹ la vulnerabilidad exhibida, la explotación del miedo y la xenofobia, los vaivenes de la economía estadounidense, el contexto electoral, los intereses políticos y el desacuerdo sobre los problemas de la emigración mexicana definieron en mucho esa respuesta, dificultando el entendimiento bilateral sobre la inmigración indocumentada y alejando la posibilidad de un acuerdo.

En la actualidad, la migración mexicana hacia Estados Unidos ha tomado formas transnacionales, por lo que la idea de un programa de empleo temporal es insuficiente y no responde al interés de muchos indocumentados de obtener residencia legal y permanente (Suro, 2005). Incluso, teniendo en cuenta las recientes tendencias sociodemográficas de la migración, tampoco resulta un instrumento adecuado para regular el flujo migratorio, la demanda del mercado laboral estadounidense, la oferta de mano de obra mexicana y las expectativas del gobierno mexicano.

Durante la primera mitad del siglo xx, la emigración mexicana hacia Estados Unidos fue objeto de contención, expulsión, estímulo y programas que pretendieron regular su movimiento e ingreso, dependiendo de las coyunturas internas en ese país y de la ignorancia, desdén o poca atención del gobierno mexicano. Así, las políticas estadounidenses, traducidas en leyes migratorias y en elementos de los marcos definitorios de las re-

¹ El endurecimiento de la política migratoria estadounidense no es estrictamente consecuencia del 11 de septiembre de 2001. En los noventa del siglo pasado, la Operación Guardián, puesta en marcha en 1994, y las reformas del presidente Clinton también incidieron en esto.

El 11 de septiembre de 2001 marcó un parteaguas en cuanto a la seguridad interna y la política migratoria estadounidense.

laciones México-Estados Unidos, sentaron las bases para regular los flujos migratorios, lo que no implicó cerrar las puertas a la inmigración.

Los programas de empleo temporal puestos en marcha en ciertas coyunturas resultaron adecuados instrumentos de regulación de la emigración mexicana a Estados Unidos, como fue el caso de los programas braceros. El primero abarcó de 1917 a 1918 y fue resultado del impacto que tuvo la primera guerra mundial en la economía estadounidense, resolviendo la demanda de mano de obra entre los productores agrícolas del suroeste estadounidense. En 1917, se promulgaron varios reglamentos para permitir la entrada temporal a trabajadores agrícolas, de mantenimiento de vías o caminos y mineros (Ilsen, 2003: 11-12).

El segundo Programa Bracero, considerado el de mayor importancia por su temporalidad e implicaciones en la política migratoria estadounidense, participación del gobierno mexicano, impacto en el proceso migratorio México-Estados Unidos, y sus efectos en el patrón migratorio posterior a su fin, abarcó de 1942 a 1964. Éste comprendió tres etapas: 1942-1946, 1947-1951 y 1952-1964, y surgió a raíz del ingreso de la Unión Americana a la segunda guerra mundial en 1941, lo que demandó mano de obra para esa economía.

De 1942 a 1962, México aportó a Estados Unidos cerca de 4.5 millones de trabajadores. A fines de los cincuenta, la cifra alcanzó el medio millón anual. Como programa de trabajadores temporales, el Programa Bracero dejó un legado permanente: emigración continuada y creciente a partir de su terminación. En los ochenta, cambiaron las expectativas de muchos migrantes, pasando de una mentalidad de residente temporal a una de residente permanente, alentada por la IRCA o Ley Simpson-Rodino. Aunque este cambio fue gradual, en los noventa el fenómeno se transformó en uno de desplazamientos permanentes en vez de movimientos reiterativos y temporales (Alba, 2002).

El Programa Bracero se considera un paradigma de los programas de empleo temporal estadounidenses; especialmente, el conocido como H-2A de trabajadores agrícolas cobra hoy importancia porque la propuesta de Bush lo toma como punto de partida, a pesar de sus limitaciones y poca funcionalidad. La Comisión para la Cooperación Laboral (CCL, 2002: 43)² señala que éste, que recluta trabajadores extranjeros temporales, fue

Los programas de empleo temporal resultaron adecuados instrumentos de regulación de la emigración mexicana a Estados Unidos.

² La Comisión para la Cooperación Laboral (CCL) es un organismo internacional creado bajo el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN). Está integrada por un Consejo Ministerial, órgano a nivel de gabinete encargado de la formulación de políticas y toma de decisiones, en el que participan los ministros del trabajo de cada nación y sus repre-

El Programa Bracero antecedió al H-2, pero éste continuó vigente después de finalizado aquél.

establecido en 1952 por el gobierno estadounidense como programa H-2, a través de la Ley de Inmigración y Nacionalidad (Immigration and Nationality Act [INA]) de 1952.³

El Programa Bracero antecedió al H-2, pero éste continuó vigente después de finalizado aquél. La IRCA de 1986 dividió el programa en dos secciones: H-2A, agrícola, y H-2B, no agrícola (aplicado también a ciertas actividades agrícolas, como la silvicultura). Por medio del H-2, los empresarios agrícolas estadounidenses solicitan trabajadores temporales no inmigrantes, asegurándose el suministro adecuado de mano de obra, protegiendo el empleo, los salarios y las condiciones laborales de los trabajadores agrícolas internos (GAO, 1997; Benham, 2003: 2).

El Departamento de Estado proporciona las visas, después de que el Departamento de Justicia (por medio del desaparecido INS ([Immigration and Naturalization Service], hoy parte del Department of Homeland Security como U.S. Citizenship and Immigration Services [USCIS]), aprueba las solicitudes. Pero, el Departamento de Justicia no las suscribe hasta que el del Trabajo certifica la insuficiencia de trabajadores internos y que el ingreso de los extranjeros no afectará adversamente las condiciones laborales, los salarios y el empleo de los estadounidenses en el mismo sector agrícola (GAO, 1997).

Por su parte, el Departamento de Agricultura realiza encuestas para determinar los rangos mínimos salariales que deberán pagar los patrones; esto lo hace calculando un ingreso que no afecte el sueldo de los empleados del país. El Departamento del Trabajo certifica que los patrones cumplan con sus obligaciones contractuales y con las leyes que protegen a los empleados estadounidenses, además de vigilar que a los trabajadores visitantes se les proporcione un pago, alojamiento y transporte como lo indica la Migrant and Seasonal Agricultural Worker Protection Act (1983) (GAO, 1997).

México participa en el programa, pero se estima que los inmigrantes temporales documentados o autorizados, principalmente trabajadores agrícolas, se redujeron después de que el Programa Bracero terminó. Según Rodolfo Corona (2000: 49), “entre 1955 y 1959 el promedio anual de braceros contratados fue de 430 000; en cambio, en los quinquenios 1965-1969

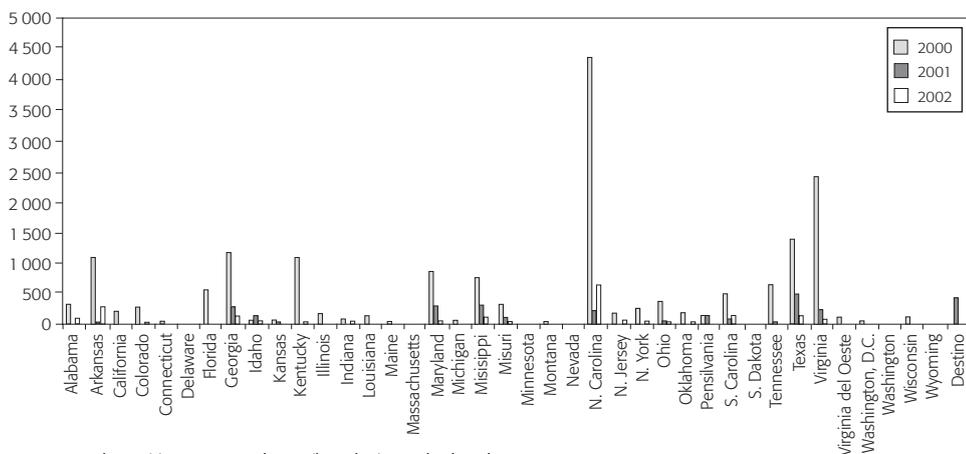
sentantes, y un secretariado trinacional que apoya al Consejo, a los comités evaluadores de expertos y a los paneles arbitrales del Consejo en los términos del Acuerdo. Colabora con las Oficinas Administrativas Nacionales (OAN), creadas por cada gobierno en el ámbito de su propia dependencia laboral para la aplicación del ACLAN.

³ Nombrado H-2 por la Section 101(a)(15)(H)(ii)(a) de la INA.

y 1975-1979 el promedio anual de trabajadores agrícolas temporales de origen mexicano admitidos legalmente en EUA (conocidos como trabajadores H-2A) apenas alcanzó las cantidades de dos mil y mil personas, respectivamente”.

Según información oficial mexicana, en 2001 entre ochenta mil y 85 000 mexicanos fueron a trabajar en los programas H-2, con salarios y prestaciones predeterminadas; algunos, en condiciones dignas y otros en circunstancias ignominiosas (véase la gráfica 1). En ese año, se negociaba la ampliación del citado programa, con el fin de que entre doscientos mil y cuatrocientos mil trabajadores al año se emplearan legalmente en Estados Unidos, mientras el entonces embajador estadounidense, Jeffrey Davidow, hablaba del probable otorgamiento de unas sesenta mil visas.

Gráfica 1
VISAS H2-A + VISAS H2-B CONSULADO EN LAREDO, TEXAS
LUGARES DE DESTINO EN ESTADOS UNIDOS 2000-2002

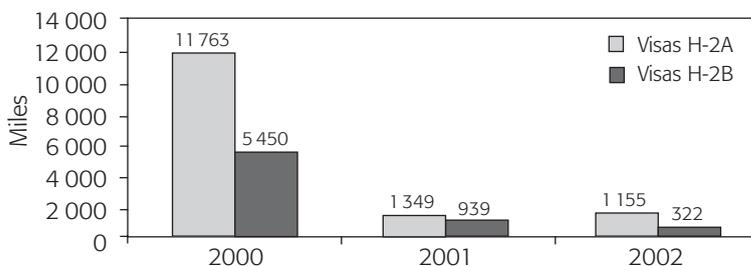


Fuente: <http://www.sre.gob.mx/laredo/pro_thz.html>.

Davidow señaló también que, entre el 1 de octubre de 2000 (inicio del año fiscal estadounidense) y el 31 de julio de 2001, se expidieron 23 305 visas H-2A para trabajadores agrícolas y otras 25 914 visas H-2B para trabajadores no agrícolas (“Declaración del Embajador Davidow...”, 2001). Aunque no son comparables estas cifras con las reportadas por el gobierno mexicano, en virtud de las diferencias en la captación, los años fisca-

les y la vía de entrada a Estados Unidos, la gráfica 2 ofrece algunos datos de los trabajadores mexicanos H-2 que ingresaron por medio del Consulado mexicano en Laredo, Texas, durante el trienio 2000-2002.

Gráfica 2
VISAS H-2A Y H-2B CONSULADO EN LAREDO, TEXAS
2000-2002



Fuente: <http://www.sre.gob.mx/laredo/pro_thz.html>.

La participación de trabajadores mexicanos en el Programa H-2A disminuyó entre 1995 y 2000.

Para el caso del programa H-2A, Trigueros Legarreta (2003: 4) señala que en 1999 fueron expedidas 27 418 visas, un incremento en los noventa respecto de la década anterior, pero Delgado Wise (2003: 8) afirma que la participación de trabajadores mexicanos respecto de otras nacionalidades en la misma década disminuyó entre 1995 y 2000; datos que reflejan su bajo perfil respecto al Programa Bracero, en parte por su unilateralidad y por no responder a los profundos cambios del proceso migratorio. Sabemos de los reiterados esfuerzos oficiales mexicanos y estadounidenses por ampliar el H-2A en el pasado reciente. Así, vemos que el planteamiento de Bush no es nuevo y, a pesar de cobijar la inmigración documentada, no resuelve los problemas sin documentos, por ende su ampliación o modificación no soluciona la situación actual.

Con excepción de la IRCA de 1986, ley que para diversos grupos anti-inmigrantes resultó contraproducente, pues legalizó a miles de mexicanos y alentó a otros a llegar sin documentos, proporcionando la base de la numerosa población actual de origen mexicano y mexicoamericano residente en Estados Unidos, los programas de empleo temporal han buscado incidir en el flujo migratorio, aunque con muy poco éxito. Hoy se plantea una reelaboración lejana de las propuestas de amnistía, térmi-

no tabú entre los políticos y otros grupos estadounidenses que influyen en las decisiones en Washington.

Como parte de un contexto definido por la agenda político-electoral de 2004, el presidente George W. Bush planteó su polémica propuesta de “reforma migratoria”. Ésta comprende una serie de elementos que sujetarían en términos legales y de seguridad a los solicitantes de empleo, particularmente mexicanos. Las líneas generales del proyecto entonces esbozadas fueron confirmadas el pasado 18 de octubre cuando los secretarios de Seguridad Nacional, Michael Chertoff, y del Trabajo, Elaine Chao, anunciaron, ante el Senado estadounidense, el Programa de Trabajadores Temporales (Temporary Worker Program, PTT); ratificado después en medio de la aprobación de 32 000 millones de dólares para el control de la frontera, y así como para la detención y expulsión de inmigrantes indocumentados (Bumiller y Clipton, 2005a; 2005b).

La propuesta de Bush plantea que los trabajadores pueden solicitar su inscripción al PTT, con lo que se les permite trabajar legalmente en Estados Unidos durante tres años, con la posibilidad de renovar cuando menos una vez el permiso (seis años), aunque tendrían que esperar fuera del país un año. Los inmigrantes indocumentados al hacer la solicitud pagarían por su registro y se evaluarían sus antecedentes. Los solicitantes serán aprobados solamente si tienen un empleador quien pruebe, ante el Departamento del Trabajo, que no fue posible contratar a un ciudadano estadounidense; podrían entrar y salir de esa nación durante el programa, pues se les proporcionaría una visa biométrica y contarían con 45 días para decidir si permanecen en el empleo para el que fueron contratados o cambian (Chertoff, 2005; *El Universal*, 2005; *Alba*, 2005).

Adicionalmente, el Programa de Empleo Temporal de Bush se acompaña de un rotundo no a la legalización y a los recursos para aumentar la seguridad en las fronteras e incrementar internamente la aplicación de la ley contra la inmigración indocumentada. Estos elementos, según la perspectiva del gobierno estadounidense, implicarían una “reforma migratoria comprehensiva” que pretende dar respuesta al “severo y creciente problema de la inmigración indocumentada”, situación por la que los “ciudadanos están con razón preocupados”, y a la que el presidente Bush intenta dar respuesta poniendo fin a la “inmigración indocumentada”, por medio de la acción y endurecimiento de la ley que “reduzca la demanda que permite la presencia de indocumentados en el país” (Chertoff, 2005).

El PTT permite trabajar legalmente en Estados Unidos durante tres años.

El PTT, que supliría los actuales programas para trabajadores no calificados, no es un acuerdo, sino una iniciativa unilateral que se aleja de lo que se esperaba como solución, pues desatiende los problemas de la inmigración mexicana en ese país y refuerza los conceptos de seguridad interna y lucha antiterrorista que surgieron después del 11 de septiembre. Salvo pequeñas diferencias, la propuesta reafirma la existente legislación migratoria que otorga visas temporales de trabajo H-2A cuando se demuestra que la oferta laboral interna es insuficiente. Su sustitución puede ser favorable, pero ante la paranoia de la vulnerable seguridad interna, el terrorismo, la xenofobia, entre otros factores internos, su objetivo central será regular el flujo migratorio ilegal por medio de la identificación, registro y control patronal y gubernamental. No es una reforma migratoria que regule a los indocumentados.

Por lo mismo, el planteamiento no considera un enfoque más amplio, presente en otras iniciativas que preceden a la propuesta de Bush en el Congreso estadounidense. Tal es el caso de la Secure America and Orderly Act, proyecto bipartidista y bicameral presentando por los senadores John McCain, republicano, y Edward Kennedy, demócrata. En éste, los inmigrantes no autorizados podrían solicitar una visa H-5B, válida por tres años y renovarla una vez, si demostraran haber trabajado sin autorización antes de mayo de 2005, haber pagado impuestos y no tener antecedentes penales. En el momento de la solicitud tendrían que estar estudiando inglés, historia y civismo estadounidense y pagar una multa de mil dólares, además de registrarse; después de seis años podrían ajustar su estatus legal y hacer un segundo pago de mil dólares (Turner y Rosenblum, 2005).

Diversos grupos conservadores, entre los cuales destacan muchos republicanos y la administración del presidente Bush, objetan esta iniciativa del ajuste del estatus legal porque afirman que implicaría una nueva amnistía; proceso que también rechazan en otros proyectos presentados ante el Congreso estadounidense, como la Comprehensive Enforcement and Immigration Reform Act, impulsada por los senadores republicanos John Cornyn y Jon Kyl, que rechaza la legalización, pero abre caminos para el trabajo legal de los indocumentados, y la propuesta –que no ofrece ningún programa para los inmigrantes no autorizados y niega cualquier posibilidad de legalización– de la Real Guest Act, del representante republicano Tom Tancredo, prominente antiinmigrante.

La iniciativa de Bush no discute la legalización de la inmigración mexicana indocumentada, aparenta ser un comienzo para atender este proble-

La iniciativa de Bush no discute la legalización de la inmigración mexicana indocumentada.

ma en Estados Unidos, pues se opone a cualquier forma de amnistía, pero tiene mucho de cálculo político y atiende más a las voces que en ese país exigen mayor control sobre el flujo migratorio, más penalización para la inmigración indocumentada y para quienes tiene como prioridad la seguridad interna a toda costa.

En este contexto, la propuesta de Bush parece buscar una reinstitucionalización del programa H-2A para asegurar mano de obra barata a los empleadores estadounidenses. No especifica las responsabilidades de los patrones en cuanto a los trabajadores y sujeta a éstos a los caprichos de aquéllos, sin que cuenten con alguna protección al estar en posibilidades de que les cancelen la visa. Además, no ofrece garantía alguna de prestaciones en cuanto a vivienda o salud. Como otras acciones en materia migratoria de Estados Unidos, la propuesta tiene que ver con el debate sobre cómo reducir la migración no autorizada y el establecimiento de nuevos y más estrictos controles fronterizos, políticos y legales.

El Programa Bracero de 1942-1964 y el H-2 han sido escogidos como ejemplos a seguir, dado el contexto sociopolítico y económico actual en Estados Unidos y de sus relaciones con México. Sin duda, ambos han jugado papeles particulares en la política migratoria estadounidense, además de incidir en la política mexicana, las expectativas de la clase política de este último país, el flujo migratorio que no parece interrumpirse, a pesar de las implicaciones y riesgos actuales y, por supuesto, en la creciente importancia de la opinión y presencia de la población de origen mexicano residente en ese país.

Por último, vale la pena subrayar que un programa de empleo temporal o de trabajadores huéspedes es una respuesta parcial al problema de la inmigración indocumentada tanto en términos políticos y de seguridad nacional para Estados Unidos como en relación con el tema de la inmigración indocumentada global. Este tipo de esquemas ponen poca atención en asuntos concomitantes y urgentes del debate, como el asunto laboral, el control fronterizo, el acceso a servicios sociales, los flujos migratorios futuros, la ciudadanía y la identidad nacional. Actualmente, existe una visión instrumental e inmediatista de la cuestión migratoria, particularmente de la inmigración de mexicanos en Estados Unidos, y de las relaciones sociopolíticas e internacionales de Estados Unidos con nuestro país.

Un programa de empleo temporal o de trabajadores huéspedes es una respuesta parcial al problema de la inmigración.

BIBLIOGRAFÍA

ALBA, FRANCISCO

- 2002 “México: un difícil cruce de caminos”, julio, disponible en <<http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=88>>, consultado el 12 de noviembre de 2003.
- 2005 “Autoriza Bush más dinero contra indocumentados”, octubre, disponible en <<http://www.jornada.unam.mx>>, consultado el 19 de octubre de 2005.

BENHAM, KEVIN

- 2003 “Farm Work in America—A System of Exploitation”, disponible en <<http://www.rd.msu.edu/ugrad/greenpieces/2003/Benham.pdf>>, consultado el 23 de enero de 2003.

BUMILLER, ELIZABETH y ERIC CLIPTON

- 2005a “Bush Renews Push for Immigrant-Worker Plan”, octubre, disponible en <<http://www.nytimes.com/2005/10/19/politics>>, consultado el 19 de octubre de 2005.
- 2005b “Bush Pledges to Deter Illegal Immigrants”, octubre, disponible en <<http://www.msnbc.com>>, consultado el 18 de octubre de 2005

COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN LABORAL (CCL)

- 2002 *La protección de los trabajadores agrícolas migratorios en Canadá, Estados Unidos y México*, Washington, D.C., Secretariado de la Comisión para la Cooperación Laboral.

CORONA, RODOLFO

- 2000 “Estimación del número de emigrantes permanentes de México a Estados Unidos 1850-1990”, en Rodolfo Tuirán, coord., *Migración México-EU, continuidad y cambio*, México, Conapo, pp. 46-62.

CHERTOFF, MICHAEL

- 2005 “Statement of Secretary Michael Chertoff U.S. Department of Homeland Security before the United States Senate Judiciary Committee, Tuesday October 18, 2005 Washington, D.C.”, disponible en <http://judiciary.senate.gov/testimony.cfm?id=1634&wit_id=66>, consultado el 20 de octubre de 2005.

“DECLARACIÓN DEL EMBAJADOR DAVIDOW SOBRE EL PROGRAMA
DE TRABAJADORES TEMPORALES”

2001 agosto, disponible en <<http://www.usembassy-mexico.gov/guadalajara/Gspres0830a.htm>>, consultado el 13 de diciembre de 2003.

DELGADO WISE, RAÚL

2003 “Integración y migración internacional en el contexto actual de las relaciones México-Estados Unidos”, octubre, disponible en <http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/primer_coloquio/2_3.pdf>, consultado el 22 de enero de 2004.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO)

1997 *H-2A Agricultural Guestworker Program. Changes Could Improve Services to Employers and Better Protect Workers*, Washington, D.C., United States General Accounting Office, Report to Congressional Committees, diciembre.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO
DE LA REPÚBLICA (IILSEN)

2003 *Diagnóstico migratorio México-Estados Unidos*, México, D.F., Senado de la República.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES

2002 “Protección. Programa de Trabajadores H2”, disponible en <http://www.sre.gob.mx/laredo/pro_th2.htm>, consultado el 18 de mayo de 2005.

SURO, ROBERTO

2005 *Survey of Mexican Migrants. Attitudes about Immigration and Major Demographic Characteristics*, Washington, D.C., Pew Hispanic Center, 2 de marzo.

TRIGUEROS LEGARRETA, PAZ

2003 “Participación de los migrantes mexicanos en la agricultura norteamericana”, octubre, disponible en <http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/ponencias/19_1.pdf>, consultado en febrero de 2004.

TURNER, ELIOT y MARC R. ROSENBLUM

2005 "Solving the Unauthorized Migrant Problem: Proposed Legislation in the U.S.", septiembre, en <<http://migrationinformation.org>>, consultado en septiembre de 2005.

2004 "Two Senators Float Immigration Plan", enero, disponible en <http://www.satrib.com/2004/Jan/01222004/nation_w/131473.asp>, consultado el 1 de enero de 2004.

UNIVERSAL, EL

2005 "Presenta Bush plan de trabajadores temporales", octubre, disponible en <<http://www2.eluniversal.com.mx>>, consultado el 18 de octubre de 2005.