

# **alternativas**

Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio / RMALC

Revista electrónica Año VII N° 91 Junio 24 de 2013

Godard 20, colonia Guadalupe Victoria, CP 07790, México D.F.

Tel/fax: 53564724 / 53560599

rmalc@rmalc.org.mx / www.rmalc.org.mx



## **EL PROGRAMA BRACERO Y LAS POLÍTICAS DE TRABAJADORES MIGRATORIOS TEMPORALES PARA UN MERCADO LABORAL REGIONAL DE AMÉRICA DEL NORTE<sup>1</sup>**

*Dr. Juan Manuel Sandoval Palacios<sup>2</sup>*

Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras,  
Dirección de Etnología y Antropología Social,  
Instituto Nacional de Antropología e Historia.

### **I. Introducción.**

**E**n este artículo se analiza cómo el proceso de integración regional que ha venido impulsando Estados Unidos desde la década de los 80's para conformar un bloque geo-económico y geo-político, mediante diversos mecanismos y acuerdos, alianzas y proyectos geoestratégicos con Canadá y México (Tratado de Libre Comercio de América del Norte -TLCAN-; Alianza para la Prosperidad de América del Norte -ASPAN-; Comando Norte y Perímetro de Seguridad de América del Norte), requiere de la creación de, entre otros, un mercado laboral regional, en el cual se busca incorporar a los trabajadores migrantes provenientes principalmente de México, así como de algunos países de América Central y del Caribe. Y no obstante que la actual crisis económica y financiera global desatada por Estados Unidos en 2007 ha llevado a una disminución en los flujos migratorios (Passel, Cohn y González-Barrera, 2012), éstos no se detendrán e incluso se incrementarán en algún momento

<sup>1</sup> Artículo publicado originalmente en *ISTOR* (Revista de Historia Internacional del CIDE), "70 años del Programa Bracero" (Dossier coordinado por Irina Córdoba), Año XIII, Número 52, Primavera de 2013, pp. 55-90. México, D. F. ISSN: 1665-1715.

<sup>2</sup> Miembro del Consejo Ejecutivo de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC)

de recuperación de la crisis (siendo incluso parte impulsora de esa recuperación) debido a que el proceso de acumulación flexible requiere de la fuerza laboral migrante, específicamente por parte de diversos sectores productivos y de servicios en empresas estadounidenses y en cierta medida también canadienses.

En el caso del mercado regional laboral, lo que se impulsa, en última instancia, es que los trabajadores migrantes puedan entrar a laborar temporalmente en forma regulada y controlada, en las mismas condiciones que lo hacen hoy tanto los millones de trabajadores migrantes no autorizados, así como los miles que entran a Estados Unidos y a Canadá mediante programas de trabajadores temporales (los llamados H2A y H2B en el primer caso, y el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales en el segundo); es decir, a ocuparse de los empleos de más bajos salarios, pocas o nulas prestaciones laborales, además de la imposibilidad de organizarse. Se trataría de un flujo regulado y controlado que de manera circular entraría a laborar mediante un contrato temporal y saldría al término del mismo, estableciéndose variantes de este circuito migratorio de acuerdo a la temporalidad y demanda de los diversos sectores productivos.

Éste es un proceso cuyos orígenes se remontan al Programa Mexicano-Estadounidense de Prestación de Mano de Obra, mejor conocido como Programa Bracero (aunque en realidad fueron varios los programas de Braceros) iniciado por ambos gobiernos en 1942 (cuando Estados Unidos entra en la Segunda Guerra Mundial y requirió de esta fuerza laboral) el cual fue finalizado unilateralmente por el gobierno estadounidense en 1964. Y, aún, estos orígenes podrían remontarse a fechas anteriores, como el año de 1909 cuando los entonces presidentes Porfirio Díaz y William H. Taft firmaron un convenio, mediante el cual, mil trabajadores agrícolas de los estados del norte de México pudieran ser contratados para prestar sus servicios en los campos betabeleros de Colorado y Nebraska, (Casarrubias, 2007: 346); aunque Vargas y Campos (2007: 413), dice que estos trabajadores fueron a los campos de remolacha azucarera del sur de California.

Otra fecha quizá aún más importante es 1917, cuando el gobierno estadounidense entró de lleno en la Primera Guerra Mundial. Meses antes de ello, en febrero, este gobierno promulgó una ley migratoria (Ley Burnet o Literacy Act) que condicionaba el ingreso de los inmigrantes al pago de 8 dólares y a la demostración de que sabían leer y escribir en el caso de los mayores de 16 años (para detener el flujo de inmigrantes provenientes del este y del sur de Europa de donde llegaban huyendo de la guerra, pero también alcanzó a los trabajadores mexicanos que no podían cubrir ninguno de los dos requisitos, por lo que no podían ingresar al país o eran deportados de éste) (Durán, 2007: 13). En mayo, y como consecuencia de la escasez de fuerza laboral y de una mayor demanda de la misma, el gobierno promulgó una excepción en dicha ley migratoria, para los trabajadores temporales que se dedicaran exclusivamente al trabajo agrícola, mediante la cual fueron contratados entre 1917 y 1918 unos 72, 000 mexicanos (aunque en los mismos años regresaron al país unos 70, 000 mexicanos después de terminada la parte armada de la Revolución Mexicana o huyendo de la leva que ya había significado el envío al frente de guerra de aproximadamente 60, 000 mexicanos tanto de origen como de nacimiento) (Alanis, 1999; Durán, 2007: 14). Alanis (op. cit.) considera que éste fue el Primer Programa Bracero, aunque Durán (op. cit.) plantea que en este caso faltarían tres elementos fundamentales para hablar propiamente de un Programa Bracero; y que en todo caso, el acuerdo de Díaz y Taft de 1909 podría ser el primero. Sin embargo, lo que aquí me interesa en realidad es que, como menciona el mismo Durán (pp. 13-14):

*las leyes, disposiciones y excepciones fueron conformando un flujo de inmigrantes mexicanos que se caracteriza por ser una mano de obra temporal y por dedicarse prioritariamente a la agricultura. Este modelo sería perfeccionado y reajustado posteriormente durante el programa Bracero.*

Yo considero que después del Programa Bracero el modelo ha seguido siendo perfeccionado y reajustado hasta hoy en día. Sin embargo, tenemos que analizar este aspecto del uso de la fuerza laboral temporal más allá de considerar sólo la demanda de la misma por escasez en tiempos de guerra o de cualquier otra situación; análisis que tiene que ver con el proceso de acumulación de capital en las diferentes fases de desarrollo del sistema capitalista, el cual siempre ha buscado el control y sujeción de un mercado laboral de acuerdo a las necesidades de dicha acumulación. Y es que estas condiciones, para cada caso específico de las principales naciones capitalistas, son reproducidas de acuerdo al estadio de cada una de ellas (colonialismo, imperialismo). Así, concuerdo plenamente con González (2006: 2) quien plantea que el Programa Bracero es parte de una política laboral que encaja en un esquema imperialista. Este autor menciona que:

*Una amplia evidencia demuestra de manera concluyente que, en muchos aspectos, la utilización del trabajo bracero fue similar a formas tradicionales de explotación laboral colonial tales como las practicadas por los regímenes británico y francés en India y Argel, respectivamente. En cada caso, los trabajadores fueron transportados a través de las fronteras, como fuerza laboral contratada bajo obligaciones (indentured labor); en otras palabras, fueron sistemáticamente colocados bajo el control de patrones (así como bajo control estatal), segregados, y se les negaron los derechos a organizarse, a negociar salarios de manera individual o colectiva, a protestar, y a cambiar libremente de residencia o de patrón. Más aún, pocos derechos y privilegios legalmente acordados a los trabajadores fueron ejercidos (p. 2) (traducción JMSP).*

Los braceros, continúa González, fueron importados a los Estados Unidos para trabajar por salarios, así como en condiciones de trabajo y alojamiento, menores que el estándar más bajo de la época. Y menciona que,

*los braceros que demostraron tendencias “rebeldes” o una actuación laboral pobre enfrentaron un rápido regreso a México y fueron colocados en la lista negra. En sus colonias los Británicos y Franceses también aplicaron comúnmente estas prácticas (Ibid).*

De acuerdo con Potts (1990), el trabajo contratado bajo obligaciones (indentured labor), fue indispensable para el desarrollo de la fase de acumulación ampliada del capitalismo, así como lo fueron el trabajo esclavo y el sistema Coolie para la fase de acumulación primitiva.

Para la fase actual del capitalismo transnacional, el proceso de acumulación flexible o por despojo del nuevo imperialismo (Harvey, 2003), específicamente en Estados Unidos y Canadá, requiere de un mercado laboral regional flexible, donde los flujos migratorios estén controlados y regulados de acuerdo a las necesidades de dicha acumulación, que son las de una mayor explotación laboral o, como apunta Peña (2009), de “super-explotación”. Para ello se busca regular los flujos migratorios de los países emisores, así como legalizar la entrada temporal de la fuerza laboral inmigrante, una buena parte de la cual se encuentra en situación irregular dentro de esos países, para que ésta continúe laborando en las mismas condiciones que en las que labora actualmente. Y es que, de acuerdo con Machuca (1990: 11):

*Las diferencias del valor que suponen las desigualdades salariales preservadas dentro de los límites nacionales como las condiciones de reproducción propias de cada país, posibilitan formas particulares de presión y explotación de este asalariado “internacional” que es el “indocumentado”, el cual, bajo la paradoja de mayores ingresos pecuniarios comparativos, además de ser sometido a jornadas más intensivas, no tiene derechos laborales. Asimismo, de esta situación el empleador, obtiene una ventaja económica que surge de las diferencias del valor de la fuerza de trabajo en los respectivos países.*

Para avanzar en este proceso, actualmente se están tratando de ampliar algunos programas existentes que funcionan desde hace varias décadas, por ejemplo el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT) que existe desde 1974 entre Canadá y México, cuando se firmó un Memorándum de Entendimiento entre ambos países, y que se basó en el Programa Bracero, principalmente el Programa Bracero Ferroviario (mediante el cual, más de 100 mil contratados fueron a trabajar en el mantenimiento de las vías férreas de 1943 a 1945) que ha sido considerado como el "único ejemplo de un acuerdo binacional exitoso" (Driscoll, 1996). Ya para inicios de esta década la cifra de personas de origen campesino de diversas entidades mexicanas contratadas para laborar en los campos agrícolas canadienses donde la producción está altamente tecnificada y vinculada a los mercados mundiales (tabaco, hortalizas y frutales) había rebasado los 10, 000; y para el ciclo agrícola de 2008 aproximadamente fueron 15, 000 contratados (Vanegas, 2008<sup>a</sup>), cantidad que no se ha visto incrementada significativamente, pues este año la cifra alcanzó aproximadamente 17, 000 trabajadores debido, en parte, a que desde 2005 Canadá y Guatemala establecieron un programa piloto para llevar trabajadores agrícolas a los campos canadienses (Comunicación personal, Vanegas, 24 de octubre de 2012). Y también porque los trabajadores mexicanos han comenzado a buscar ayuda sindical para organizarse.

Con el Presidente Vicente Fox se acordó ampliar este programa a otros sectores, ya que el gobierno de Canadá requeriría de mano de obra calificada en el acondicionamiento y la operación de las instalaciones para los Juegos Olímpicos de invierno de 2010 en Vancouver y Whistler. Esto sin considerar que también se planteaba impulsar programas de ese tipo para servicios de profesionistas, de la academia u otros sectores (Ibid). Fox también comenzó a negociar un Programa similar con España (Vanegas, 2008b), mismo que aunque fue concretado por el gobierno del Presidente Felipe Calderón para funcionar a partir de 2008, la crisis económica y financiera global, que tiene sumida a España en uno de los índices más altos de desempleo (más del 20%) de la Unión Europea que en conjunto tiene la mitad de ese porcentaje, ha impedido que el programa sea puesto en marcha.

En Estados Unidos existe un programa desde los 1980s para la contratación de trabajadores temporales tanto de mano de obra descalificada como semicalificada (H2A y H2B), para labores agrícolas, de empacadoras de carne y otras. Este programa se ha estado expandiendo en la última década.

El programa H-2A establece reglas para la contratación legal de un número limitado de trabajadores agrícolas temporales extranjeros cada año hasta por 10 meses, y se supone que debe proteger el acceso de ciudadanos estadounidenses y residentes legales permanentes a los trabajos agrícolas al requerir que los patrones paguen el salario prevaleciente. Requiere que los patrones hagan esfuerzos reales para llenar la demanda antes de contratar a los trabajadores extranjeros. También establece ciertos estándares de vivienda otorgada para los trabajadores migrantes.

Sin embargo, a principios de 2008 el gobierno de George W. Bush anunció que buscaría modificar las provisiones de este programa H2A al reducir los salarios, minimizar las obligaciones para el reclutamiento o contratación dentro de los propios Estados Unidos, terminar con el requerimiento de proveer a los trabajadores con alojamiento gratis, eliminar los reembolsos de los costos de los pasajes y remover mucha de la vigilancia gubernamental que se supone limita y remedia la conducta ilegal del patrón. Debido a estos cambios onerosos, los trabajadores agrícolas estadounidenses se abstendrían de contratarse, lo cual permitiría un aumento en el abastecimiento de trabajadores temporales extranjeros, quienes se verían sujetos a laborar en las mismas condiciones en que laboran muchos migrantes en situación irregular. Sin embargo, hacia el final del régimen de Bush, ni la Secretaria del Trabajo, Elaine Chao, ni el Secretario del Departamento de Seguridad de la Patria (Department of Homeland Security) Michael Chertoff, lograron llevar a cabo los cambios extensivos del H-2A. (Goldstein, 2008).

Por su parte, el gobierno mexicano ya bajo el Presidente Felipe Calderón cambió de estrategia frente a la cuestión migratoria con Estados Unidos, manteniéndose a la expectativa de que en el Congreso estadounidense se aprobara una reforma migratoria, tanto durante los dos últimos años del gobierno de Bush, como durante el gobierno del Presidente Barak Obama, quien había propuesto durante su campaña electoral que impulsaría una reforma migratoria, sin lograrlo; y, por el contrario durante su gestión ha habido más deportaciones de mexicanos que en regímenes anteriores (López, González-Barrera y Motel, 2011).

Mediante esta reforma, el gobierno mexicano esperaba que pudieran establecerse diversos programas de trabajadores temporales (PTT). Lo cierto es que, como lo mostraremos en el siguiente apartado, desde la década de los 1980s, al imponerse en nuestro país el nuevo modelo económico de libre mercado, el gobierno mexicano ha venido intentando impulsar mecanismos que permitan colocar a los trabajadores migrantes mexicanos en el mercado laboral de América del Norte.

Resulta claro entonces que la apuesta del gobierno mexicano es negociar un PTT o varios PTT de acuerdo con los diversos sectores productivos estadounidenses (para el caso canadiense, como se mencionó, el PTAT ya ha sido ampliado a otros sectores), bajo la lógica de

*regular los flujos de trabajadores temporales y, en consecuencia, disminuir los costos y riesgos en el traslado de la comunidad de origen a la de destino –reduciendo el tráfico de personas, la violación de derechos humanos, y las muertes asociadas al cruce de las fronteras (Giorguli, Gaspar y Leite, 2007: 16).*

Pero también en la perspectiva de que

*los PTT podrían así representar una opción alternativa frente al escenario frecuente de riesgo en el traslado al nuevo contexto, pésimas condiciones de vida a la llegada (vivienda, salud, alimentación) y vulnerabilidad laboral (sin prestaciones, con ingresos menores al mínimo, sin seguridad en el empleo, por ejemplo) (Ibid).*

Sin embargo, precisamente los PTT existentes, desde la época del Programa Bracero en México, hasta el PTAT con Canadá y los H2A y H2B manejados por el Departamento del Trabajo estadounidense, no tienen los instrumentos legales para hacer cumplir con las legislaciones correspondientes en los casos de violaciones laborales y de otros derechos humanos las cuales son constantes (Binford, et al, 2004; Sandoval y Vanegas, 2001; Vanegas, 2008<sup>a</sup>). Públicamente, el PTAT con Canadá ha sido difundido por las autoridades mexicanas como un gran éxito, y como el modelo para seguir en el momento en que se negocie un nuevo contrato de trabajadores temporales entre México y Estados Unidos. Sin embargo, el lado oscuro del programa es que los trabajadores reciben bajos salarios, tienen largos jornales, una limitada protección contra abusos y un contrato que favorece al granjero canadiense, todo esto hace de los mexicanos una mano de obra cautiva, aprovechada por los granjeros canadienses en sus esfuerzos para adaptarse al libre mercado y la competencia global (Binford et al, op. cit).

En el caso de los trabajadores que participaron en los Programas de Braceros, éstos aún siguen luchando por la recuperación del fondo de ahorro que les fue descontado de sus salarios en Estados Unidos y enviado al gobierno de México para que se les entregara a los trabajadores (Vélez, 2002). Algunas organizaciones que apoyan esta lucha han llegado a establecer demandas en Estados Unidos en contra del gobierno mexicano, sin que se haya logrado una respuesta positiva por parte de éste (Raúl Ross, comunicación personal); y algunas organizaciones de los propios exbraceros con el apoyo de diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD) han logrado un cierto reconocimiento y

la asignación de algunos recursos como dádiva del gobierno, pero sólo algunos de estos exbraceros o sus familiares han logrado recibir ese dinero.

Durante más de dos décadas en que se ha venido intentado incorporar a los trabajadores migrantes por vías "legales" al mercado laboral norteamericano, y particularmente desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el gobierno estadounidense ha venido estableciendo mecanismos para tener un mayor control y regulación de esta fuerza laboral mediante la regionalización de sus políticas de migración, criminalizando los flujos migratorios irregulares, y "securitizando" la migración y las fronteras (Sandoval, 2001b).

El gobierno mexicano, así como los gobiernos de países de América Central y del Caribe han colaborado en este proceso, destacando significativamente el caso del primero con respecto a los migrantes que cruzan la frontera sur de México. Las constantes violaciones de derechos humanos por parte de diversas autoridades (policiales, de migración, militares, etc.) así como de sectores sociales (grupos racistas como los "Vigilantes" o los llamados "Minutemen", entre otros), en contra de estos trabajadores que intentan cruzar por la línea fronteriza a Estados Unidos sin documentación, y que en muchos casos han llevado a la muerte de éstos; o los crímenes de odio, y las grandes redadas y deportaciones que recientemente se han llevado a cabo dentro de territorio estadounidense, sólo han recibido pocas y tibias protestas del gobierno mexicano, o en muchos casos ninguna. Lo mismo ha sucedido con las leyes antiinmigrantes que han sido aprobadas en estados como Arizona y Georgia.

## **II. La migración laboral mexicana a Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).**

Al establecer el modelo económico neoliberal en nuestro país, el gobierno buscó los mecanismos para colocar a la mano de obra migrante, considerándola como un bien o servicio exportable, en el mercado mundial del trabajo a través del Acuerdo General de Tarifas y Aranceles (GATT), hoy transformado en la Organización Mundial de Comercio (OMC). En 1987 el gobierno de Miguel De La Madrid propuso al GATT que considerara a los trabajadores migrantes mexicanos como uno de los servicios, junto a las maquiladoras y otros, que México podría ofrecer en términos competitivos (Excélsior, 28-VIII-1987).

Lo que se buscaba por parte del gobierno mexicano era que en la Ronda de Uruguay del GATT se diera la discusión acerca de la movilidad de la mano de obra asociada con los servicios. Ya durante el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari, funcionarios de la SECOFI, encabezados por el Secretario Jaime Serra Pucho, plantearon que no se discutía la movilidad de mano de obra como asunto migratorio, permanente y definitivo, sino que si se iba a prestar un servicio, había cierta mano de obra que se tenía que mover de un país determinado a otro para prestar el servicio contratado. Y que lo que se quería es que eso estuviera comprendido en las reglas del juego, que fuera temporal, específico al servicio prestado y se regresara al terminar de prestar dicho servicio (Sandoval, 1995: 434-435).

Sin embargo, la migración laboral quedó específicamente excluida de la Ronda Uruguay del GATT, y por ende de la OMC, por el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). En efecto, un anexo estipula que: "El Acuerdo no será aplicable a las medidas que afecten a personas físicas que traten de acceder al mercado de trabajo de un Miembro ni a las medidas en materia de ciudadanía,

residencia o empleo con carácter permanente". Es decir, los países pueden aplicar medidas restrictivas de la provisión de servicios, que de otra forma contravendrían el Acuerdo, siempre que estas se refieran al mercado laboral o al empleo permanente (International Centre for Trade and Sustainable Development, 2001: 1).

Entonces, el gobierno salinista apostó, junto con el estadounidense, a que la solución al problema migratorio se daría a largo plazo por los beneficios que traería el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). De hecho, esta cuestión se definió desde antes de las negociaciones del mismo, a partir de la aprobación en 1986 por parte del Congreso estadounidense del Acta de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA 86) también conocida como Ley Simpson- Rodino, en la cual se estableció la creación de la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo. Esta Comisión debería, en consulta con los gobiernos de México y otros países expulsores de mano de obra en el hemisferio occidental, examinar las condiciones que contribuyeran, en México y los otros países mencionados, a la inmigración no autorizada a los Estados Unidos y debería explorar programas de inversión y comercio recíproco mutuamente benéficos para aliviar tales condiciones (Immigration Reform and Control Act, 1986. Public Law).

La Comisión Ascencio, llamada así también por el apellido de su presidente, presentó su informe final el 6 de julio de 1990 (Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, 1990), en el cual establece algunas recomendaciones que se refieren fundamentalmente a "impulsar una mayor integración económica de los países expulsores a Estados Unidos a través del libre comercio", ya que "lo más pronto que los países expulsores de migrantes puedan mejorar sus economías, más corta será la duración de las presiones para emigrar a los Estados Unidos". Por lo tanto, "la política económica estadounidense debería promover un sistema de comercio abierto". Para ello, el informe de la Comisión sugiere la integración económica regional, y establece implícitamente el puente entre libre comercio y migración, éste como problema, aquél como solución. En esta perspectiva, las recomendaciones apuntan sus baterías a una mayor apertura económica y comercial, formalizándola por medio de tratados:

- Los Estados Unidos deberían acelerar el desarrollo de un área de libre comercio México-Estados Unidos, y alentar la incorporación con Canadá a un área de libre comercio norteamericana.
- Estados Unidos debería examinar el efecto del libre comercio norteamericano sobre el comercio de otros países del Hemisferio Occidental para minimizar cualquier daño. Debería también apoyar un libre comercio más amplio dentro del Hemisferio, pero debería permitir que la iniciativa viniera de los países interesados (Ibid).

Se sugería ya, de esta manera, la urgente necesidad de crear el Área de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), y continuar con el resto del continente para impulsar la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). De hecho, ya para entonces, y como resultado de una reunión entre los presidentes George Bush (padre) y Carlos Salinas de Gortari en junio de 1990 (un mes antes de la presentación del informe Ascencio), el gobierno mexicano hizo claro su deseo de negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, y se comenzaron los preparativos para su negociación, a la que se incorporó poco después el gobierno de Canadá. Cuatro años después, y a casi un año de entrada en vigor el TLCAN, durante la llamada Cumbre de las Américas realizada en Miami, Florida, el gobierno estadounidense propuso a 33 jefes de Estado del continente (con excepción de Cuba), y éstos la aceptaron, la creación de ALCA para el año de 2005 (Sandoval, 2000<sup>a</sup>; 2000b).

En esta perspectiva, resulta claro que al apostarle todo al TLCAN el gobierno mexicano aceptó tácitamente las reglas del juego impuestas unilateralmente por Estados Unidos para establecer mecanismos de control y regulación de la migración. Ambos gobiernos consideran que la liberalización económica y comercial de nuestro país fijará, a largo plazo, a la mano de obra migratoria en su propio territorio.

Sin embargo, actualmente se puede observar cómo esta migración no sólo se ha incrementado en el corto plazo (a más de década y media de funcionamiento del TLCAN) (Audley et al, 2003; Calderón, 2006; Canales, 2000; Delgado y Márquez, 2006; Unger, 2006); sino que no se prevé que vaya a disminuir a mediano y largo plazos, de acuerdo con las tendencias de los flujos mostradas por dos estudios oficiales, el primero de ellos (*Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración*), publicado en 1997 y elaborado por equipos de investigadores de ambos países a partir de un acuerdo entre los dos gobiernos; y el segundo (*La situación demográfica en México*), publicado en 1999 y elaborado por el CONAPO. Las tendencias crecientes de los flujos migratorios mostradas por ambos estudios para las décadas de los 1990s y 2000s, y que inclusive quedaron rebasadas por los flujos reales, se refuerzan por otro análisis realizado por CONAPO en 2005, el cual muestra que las proyecciones de aquéllos eran correctas. Lo mismo muestran otros estudios llevados a cabo por el Pew Hispanic Center en Estados Unidos.

Véase de la manera en que se vea, en función de escenarios previstos, la emigración de trabajadores mexicanos responde a un proceso estructural del sistema capitalista de ambos países, y por ello no va a detenerse, lo cual muestra el falso puente tendido como solución entre el libre comercio y la dimensión migratoria. De hecho, esta alta tasa de migración a los Estados Unidos, junto con las altas tasas de nacimientos de los latinos en general, y de los mexicanos en ese país, en particular, ha llevado a que la población llamada "hispana" o latina haya crecido de manera sorprendente a partir de la década de los 1990's. De acuerdo con el censo de población realizado por la Oficina del Censo estadounidense (U.S. Census Bureau) en el año 2000, esta población se convirtió en la primera minoría nacional, rebasando a los afroamericanos, a quienes se suponía que alcanzaría en número en la primera década del siglo XXI (Therrien and Ramírez, 2001).

En dicho censo se contabilizaron 28,142,906 residentes en los Estados Unidos, de los cuales 35.3 millones (o 12.5%) tenían origen latinoamericano, registrados en el censo como personas de origen *Spanish/Hispanic/Latino*. El término *latino* apareció por primera vez en este censo. Esta población se incrementó en un 57.9%, de 22.4 millones en 1990 a 35.3 millones en el 2000, comparada con un incremento de 13.2 % para la población total de Estados Unidos. La población de origen mexicano se incrementó 52.9%, de 13.5 millones a 20.6 millones (U. S. Census Bureau, 2001).

Para 2010, esta población rebasó los 50 millones de personas (50,478,000) lo que significa el 16.3% de la población total. En una década, de 2000 a 2010, la población latina creció 43%; y también significó el mayor crecimiento de la población total en la misma década, el 56% (Pew Hispanic Center, 2011). Se calcula que actualmente viven en Estados Unidos



aproximadamente 12 millones de mexicanos nacidos en México, la mitad de los cuales se encuentran en situación irregular, junto a una cantidad similar de inmigrantes de diversos países para sumar más de 11 millones. Se calcula que el 60% de todos los indocumentados provienen de México, y otro 20% del resto de América Latina, lo cual suma el 80% de la migración indocumentada total (Passel, 2005).

Esta población de origen latinoamericano conforma una parte importante de la fuerza laboral estadounidense. Para principios de la década del 2000, de los 18.9 millones de trabajadores empleados en Estados Unidos, nacidos en el extranjero, 7.1 o sea un tercio (37%) eran de México y Centroamérica. Aproximadamente 4.9 millones (26%) de Asia, 2.4 millones (12%) de Europa, 1.7 millones (9%) del Caribe, y 1.3 millones (7%) de América del Sur. En conjunto, los trabajadores migrantes de México, Centroamérica, el Caribe sumaban 8.8 millones (46%). Y si le sumamos los originarios de América del Sur, llegaban a 10.1 millones, o sea más del 50 por ciento de todos los trabajadores migrantes (Grieco, 2004).

Para 2005, dicen Giorguli, Gaspar y Leite (op. cit.), los inmigrantes representaban ya el 15.9% del total de la población trabajadora en Estados Unidos, además de ocupar el 20% de los empleos en los sectores de extracción, transformación y servicios personales. Y añaden que "La propia dinámica del mercado de trabajo, la reorganización productiva y la dinámica demográfica en EE. UU. permiten anticipar que la demanda de trabajo inmigrante persistirá y posiblemente se incrementará en años próximos" (p. 45).

La dinámica migratoria de mexicanos también se ha incrementado hacia Canadá (además de los que están incorporados al PTAT) (Mueller, 2005).

Todo lo anterior nos indica que el TLCAN sólo ha influido en profundizar la dinámica migratoria de México a Estados Unidos, y de la cual depende en parte el mercado laboral norteamericano. Es decir, los grandes flujos de migración mexicana que se han dado durante el período del TLCAN corresponden a una tendencia que ya existía desde antes de la negociación de este tratado (véase Canales, op. cit.; Sandoval, 2007). Por lo cual, la fuerza laboral migrante mexicana puede ser considerada parte sustantiva de la fuerza de trabajo de ese país.

Meza (2006) llama la atención sobre el peso creciente de los factores de oferta en la propagación del flujo migratorio entre México y Estados Unidos dado que, a pesar de las fluctuaciones de la economía estadounidense, el flujo migratorio proveniente de México se ha venido incrementando de manera sostenida durante los últimos 30 años. Menciona que es probable que en el país vecino exista una demanda estructural de fuerza de trabajo mexicana que no responde a las fluctuaciones económicas de corto plazo.

De hecho, como apuntan Dixon, Jonas y McCaughan (1982), Los trabajadores migrantes mexicanos representan una "fuerza laboral transnacional" creada históricamente como consecuencia de:

- a) las relaciones de intercambio desigual entre los Estados Unidos y la región mexicana/centroamericana/caribeña contigua;
- b) una política estadounidense deliberada de inmigración; y,

c) la transnacionalización del capital.

De esta manera, los trabajadores migrantes mexicanos se han convertido en la reserva transnacional de trabajo flexible de los Estados Unidos, particularmente, y del Área de Libre Comercio de América del Norte (Estados Unidos, Canadá y México) en términos generales. Así, la mano de obra migrante mexicana se ha ido incorporando cada vez en mayores números a los mercados laborales estadounidense y canadiense.

### **III. Las agendas sobre migración de los presidentes Zedillo, Fox y Calderón enfocadas a los programas de trabajadores migratorios temporales.**

Como se ha mencionado, para el gobierno mexicano -al igual que para el estadounidense- la única solución posible para enfrentar la problemática migratoria a largo plazo supuestamente sería la liberalización económica y comercial de nuestro país, política que fue impulsada por el entonces Presidente Salinas de Gortari. Es por ello que el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo sólo se limitó a impulsar tibias medidas de "protección" a los migrantes frente a la actitud agresiva del gobierno estadounidense al aplicar mecanismos de control y regulación de los flujos migratorios.

Ante las reclamaciones de diversos sectores políticos, sociales, sindicales y de derechos humanos de la sociedad mexicana para que el gobierno zedillista asumiera una posición más congruente en la defensa de los derechos de los inmigrantes, algunas comisiones del Congreso, diputados y senadores priístas, académicos con posiciones oficialistas, y otros altos funcionarios del gobierno, comenzaron a plantear la necesidad de establecer algún tipo de acuerdo bilateral con Estados Unidos sobre los trabajadores inmigrantes. De hecho, la Canciller Rosario Green tuvo que aceptar ante la Cámara de Diputados en septiembre de 1998, que el gobierno mexicano estaba analizando una iniciativa estadounidense para establecer un programa de trabajadores agrícolas temporales.

Y, en efecto, en el mes de noviembre de 1998, el Congreso estadounidense se aprestaba a aprobar una medida denominada *Agriculture Job Opportunity and Security Act of 98*, que de haber logrado instrumentarse, hubiera abierto una vez más las puertas a cientos de miles de trabajadores temporales para integrarse a los campos agrícolas, sujetos a la explotación y miseria de programas de este tipo. Tal medida formó parte del proyecto de ley de apropiación de fondos para los Departamentos de Justicia, Estado y Comercio durante el año fiscal de 1999, y había sido aprobada ya por el Senado poco antes de que ese órgano legislativo levantara sus sesiones a finales de julio de 1998, con motivo del receso de verano. Sólo faltaba la anuencia de la Cámara de Representantes y la conciliación con la versión senatorial para que fuera enviada a la Casa Blanca y fuera firmada por el presidente William Clinton (Basauri, 1998; Benavides, 1998).

Sin embargo, por diversas causas, entre ellas la oposición de organizaciones de derechos de los migrantes, y el proceso electoral para cambio de presidente en noviembre de 2000, esta

iniciativa no fue aprobada. Del lado mexicano, la Canciller Green manifestó, después de las elecciones presidenciales de 2000 en México, que la negociación sobre un acuerdo de trabajadores agrícolas migratorios con esa nación quedaría suspendida, para que fuera retomada por el nuevo gobierno una vez que el presidente electo, Vicente Fox, asumiera la jefatura de gobierno.

De acuerdo con quienes apoyaban la también denominada Medida de Trabajadores Huéspedes, ésta vendría a solucionar la escasez de mano de obra que los agroindustriales estadounidenses enfrentan en esta época de modernización tecnológica, para la que la planta de trabajadores agrícolas, de 1.6 millones, ha resultado insuficiente, aun a pesar de inundaciones, heladas y sequías que han afectado los campos de ese país en los últimos años. Esta propuesta fue apoyada fuertemente por los agroindustriales para hacer frente a los incipientes éxitos de sindicalización que habían sido logrados por los trabajadores agrícolas de Carolina del Norte, Montana, Connecticut y Vermont.

Hasta ahora los trabajadores agrícolas temporales solo pueden entrar a Estados Unidos con la visa denominada H2-A, que determina que todos los patrones que soliciten jornaleros bajo esa premisa migratoria deberán demostrar que no hay trabajadores nacionales disponibles, pagar los salarios que imperen en la zona donde se realice el trabajo, además de proveer vivienda en forma gratuita, que deberá satisfacer todos los estándares exigidos por el gobierno en materia de habitación para trabajadores migrantes.

Bajo la versión del programa que había sido aprobado por el Senado, la responsabilidad de comprobar la disponibilidad de trabajadores nacionales recaería en el gobierno federal, los patrones no estarían obligados a proporcionar la vivienda y sólo garantizarían que los trabajadores como grupo ganarían el salario mínimo en promedio, por lo que el pago en forma individual quedaría a discreción de los agroindustriales. Por lo cual este programa contendría requerimientos menos estrictos que el Programa Bracero original, aunque ambos compartían la misma falla: no ofrecían ningún mecanismo que permitiera a los jornaleros hacer valer sus derechos, no obstante que en los dos se encontraban medidas diseñadas para proteger al propio trabajador.

Esta nueva versión para un Programa Bracero era la manifestación de la "modernización" en las prácticas laborales de la agroindustria estadounidense, cuya principal premisa es que la mano de obra debe estar sometida a las mismas dinámicas de la oferta y la demanda a las que se sujetan sus productos en el mercado. "Si queremos ser competitivos, debemos controlar todos los aspectos de la producción, y el trabajador es parte sustancial", enfatizó Robert B. Krugmann, representante de los agroindustriales de California (Basauri, op. cit.).

De acuerdo con información de la Cancillería mexicana, personal de esta dependencia sostuvo contactos con autoridades del Departamento de Estado y del Congreso estadounidense, en los que se analizaron los puntos que podrían resultar desfavorables para los migrantes. Pero entre los factores positivos de esta ley, de acuerdo con un funcionario de la SRE, "se abrirá la posibilidad para que se realicen nuevas contrataciones de trabajadores migrantes mexicanos; que regularizará la situación de muchos trabajadores migrantes mexicanos, principalmente."

Sin embargo, en el Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración ya mencionado, y elaborado durante las gestiones de Zedillo y Clinton, se sugería a los gobiernos no realizar este tipo de programas. El estudio afirma que históricamente estos programas resultan contraproducentes y alientan la migración indocumentada hacia Estados Unidos (Informe del Estudio Binacional de Migración, op. cit.).

Las propuestas, acuerdos y/o cartas de intención del Presidente, Vicente Fox, respecto de los trabajadores agrícolas migrantes, apuntaban, sin embargo, a que una vez que se aprobara en el Congreso estadounidense dicha iniciativa, el gobierno mexicano negociaría con el estadounidense un programa de trabajadores huéspedes, lo cual ya no pudo ser logrado por el gobierno zedillista, de acuerdo con la canciller Rosario Green (Saldierna, 2000).

Durante su campaña electoral por la Presidencia de la República, Vicente Fox planteó que daría prioridad a la problemática de la migración indocumentada para encontrarle soluciones. Y en una gira de tres días por Centroamérica en septiembre de 2000, Fox dijo que no permitiría más abusos contra los migrantes de esa región, para lo cual designaría un zar para la frontera sur.

Y respecto al norte, Fox manifestó su interés por profundizar la integración de México al Área de Libre Comercio de América del Norte, para llegar a establecer un Mercado Común entre las tres naciones (Canadá, Estados Unidos y México). Para lo cual demandaría la apertura de las fronteras para el libre flujo de mercancías y trabajadores migrantes.

Podemos decir, entonces, que la estrategia foxista para enfrentar la cuestión migratoria se enmarcaba en su proyecto para profundizar la integración regional de México a América del Norte, eliminando las fronteras (propuesta que no fue considerada como algo factible por los gobiernos de Canadá y Estados Unidos). Como uno de los pasos para avanzar en esa mayor integración, Fox propuso en abril de 2001 la creación de una región energética norteamericana, lo cual fue aceptado por Bush y Chrétien (Venegas, 2001<sup>a</sup>). Y, por el lado de la migración, Fox ofreció la mano de obra barata mexicana como ventaja comparativa en América del Norte, estableciendo un programa temporal de trabajadores huéspedes con Estados Unidos y ampliando el que existe entre Canadá y México hasta 25, 000 trabajadores que además de la agricultura laborarían en el sector servicios (Venegas, 2001<sup>b</sup>).

Durante la visita que el presidente de Estados Unidos, George W. Bush hiciera a Fox el 16 de febrero de 2001 en el rancho de éste en San Cristóbal, Guanajuato, ambos acordaron negociar una nueva política en materia de migración. Estas negociaciones se iniciaron a principios de abril en una plática de alto nivel realizada en Washington, D. C. entre el Canciller Jorge Castañeda y el Secretario de Gobernación Santiago Creel por México y el Secretario de Estado Collin Powell y el Procurador General John D. Ashcroft por Estados Unidos. En una conferencia de prensa llevada a cabo el 5 de ese mes después de las conversaciones con Powell y Ashcroft, Creel planteó que "a cambio de más avenidas legales para que los mexicanos trabajen en Estados Unidos, su gobierno estaba preparado para aumentar sus intentos de detener a los extranjeros de cruzar su país en su ruta hacia la frontera estadounidense." Creel dijo que "gobierno mexicano está preparado para quebrar el

creciente flujo de extranjeros que utilizan el país como un punto de tránsito en sus esfuerzos para entrar a Estados Unidos". Dijo que la oferta representa un cambio en política del gobierno de oposición que llegó al poder en diciembre pasado, finalizando siete décadas de gobierno de un solo partido. "Por primera vez, el gobierno mexicano está reconociendo que tenemos una responsabilidad respecto de los flujos migratorios" hacia los Estados Unidos. Creel mencionó que los pasos específicos que México podría tomar para parar a los inmigrantes de entrar a Estados Unidos ilegalmente vía México incluyen un reforzamiento más estrecho de la frontera de México con Guatemala; requerir a más ciudadanos extranjeros la obtención de visas para visitas a México; y atacar a los guardias fronterizos mexicanos corruptos que colaboran con bandas internacionales de traficantes de personas. (Sheridan, 2001).

Jorge Castañeda, por su parte, dijo que los funcionarios estadounidenses fueron "muy receptivos" a las propuestas de la delegación para un nuevo acuerdo, que incluiría un programa de trabajadores huéspedes, un creciente número de visas permanentes, mayores protecciones para los trabajadores ilegales y un sistema aún no definido para "regularizar" a los inmigrantes "ilegales" mexicanos que se creía que sumaban más de la mitad de los 6 millones de residentes "ilegales" estimados en los Estados Unidos para esa fecha.

Otros encuentros de alto nivel se efectuaron el 6 de junio en San Antonio, Texas y el 8 del mismo mes en Washington, D. C. Como resultado de estas reuniones se convino intensificar los esfuerzos existentes para fortalecer la seguridad en la frontera y comenzar una revisión integral de las respectivas políticas fronterizas, con el fin de reducir los riesgos y eliminar la muerte de los migrantes a lo largo de la línea divisoria. Ambas partes plantearon que estaban dispuestas a aceptar un nuevo acuerdo, el cual probablemente requerirá la aprobación de los congresos de ambos países. Los funcionarios de la administración Bush, sin embargo se oponían a una amnistía total para los inmigrantes indocumentados.

Pero los atentados perpetrados en New York y Washington el 11 de septiembre de 2001 derrumbaron también los esfuerzos, aunque de manera temporal, para establecer el mencionado acuerdo migratorio entre Estados Unidos y México. El gobierno mexicano, sin embargo, continuó con su estrategia para establecer mayor control sobre la frontera sur y detener los flujos migratorios centroamericanos y de otros países. Esta estrategia, denominada "Plan Sur", había sido puesta en marcha desde el 1º de julio de 2001. Con este plan el gobierno mexicano reforzaría la presencia militar, policíaca y de agentes migratorios en su frontera sur, con el objetivo de contener el flujo creciente de indocumentados centroamericanos, droga y armas por esa zona.

Los intentos por recuperar las negociaciones fueron múltiples, ambos gobiernos plantearon que las negociaciones sobre un acuerdo laboral de migración temporal mexicana a Estados Unidos no se detendrían, aunque tal vez fueran un poco más tardadas (Meyers y Papademetriou, 2002). Sin embargo, las condiciones para reiniciar las negociaciones se complicaron al incorporarse la cuestión de la seguridad fronteriza con la migración irregular.

En Monterrey durante la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, auspiciada por la ONU en marzo de 2002, donde se aprobó por parte de todos los gobiernos

asistentes de manera unánime el Consenso de Monterrey, el cual compromete a los gobiernos de los países firmantes a promover sistemas económicos alineados al Consenso de Washington, y cuando se esperaba que hubiera algún anuncio sobre un acuerdo migratorio, los presidentes Fox y Bush anunciaron el establecimiento de un acuerdo sobre seguridad fronteriza, un acuerdo para crear una "frontera inteligente" entre ambos países. Este acuerdo se denominó la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos a favor del fortalecimiento tecnológico y la cooperación para promover un flujo seguro y eficiente de personas y bienes a lo largo de la misma (*Alianza para la Frontera México-Estados Unidos*, 2002). Esta alianza es similar a la establecida entre Estados Unidos y Canadá, y el plan de acción consta de 22 puntos, mientras que la de los países del norte tiene 30. Ambas son parte de la propuesta de Estados Unidos de creación de un Perímetro de Seguridad de América del Norte, una de cuyas fases es el reforzamiento de las fronteras de Estados Unidos con Canadá y con México. Con ello Fox selló la aceptación de vincular a la migración indocumentada con la seguridad fronteriza, cuestión que ha marcado la forma de abordar cualquier intento de regularización de los migrantes en situación irregular en Estados Unidos y la entrada legal de otros trabajadores migrantes, anteponiendo el aspecto de la seguridad fronteriza.

No obstante, después de esta reunión, el gobierno mexicano siguió insistiendo en reiniciar las negociaciones sobre un acuerdo migratorio (Dibble, 2003; Jordan and Sullivan, 2003). La respuesta por parte de algunos sectores políticos estadounidenses fue en términos de que México privatizara la industria petrolera a cambio de un acuerdo migratorio (Cason, 2003), o de que esta privatización ayudaría a crear los empleos necesarios en México para que los trabajadores se queden aquí, como lo planteó Tony Garza, embajador estadounidense en México (*La Jornada*, 29-V-2003).

Por su parte, y como una estrategia de campaña electoral para ser reelecto durante otro período presidencial, el 7 de enero de 2004 el Presidente George W. Bush propuso ante el Congreso estadounidense una serie de principios de reforma a la inmigración y el esbozo de un nuevo programa de trabajadores temporales. Este programa sería abierto a nuevos trabajadores extranjeros a los que se les hubiera ofrecido trabajo en los Estados Unidos; y a ciertos inmigrantes indocumentados que trabajan actualmente en este país. Los trabajadores que buscaran un estatus temporal pagarían una cuota única para registrarse en el programa; acatar las reglas del programa; y regresar a casa después de que expirara su período de trabajo. Funcionarios de la Casa Blanca dijeron posteriormente que el período de trabajo temporal duraría tres años y sería renovable. En el futuro, dijo Bush, sólo la gente fuera de los Estados Unidos podría incorporarse al programa de trabajadores temporales (NALEO, 2004). Esta propuesta recibió fuertes críticas de sindicatos, organizaciones proinmigrantes, organizaciones religiosas y muchas otras más porque crearía trabajadores de segunda clase y beneficiaría principalmente a las grandes empresas.

Pero, durante la visita que hizo Fox a Bush en su rancho de Texas los días 5 y 6 de marzo de ese mismo año, éste reconoció que su propuesta de reforma migratoria podría no prosperar en el corto o mediano plazos, como resultado de la campaña político-electoral que vivía Estados Unidos con miras a las elecciones generales de noviembre de 2004 (Ruiz, 2004). George Bush fue reelecto en las elecciones en noviembre de 2004 para un nuevo período presidencial, y la polémica siguió en los círculos políticos y sociales sobre anteponer la

cuestión de la seguridad fronteriza a la regularización de los migrantes y un nuevo acuerdo de trabajadores temporales. En este ambiente político, el congresista republicano James Sensenbrenner, introdujo la Iniciativa de Ley HR 4447, que fue aprobada en la Cámara baja en diciembre de 2005 (235 votos a favor y 182 en contra). Las medidas aprobadas estaban dirigidas a fortalecer la seguridad fronteriza y a garantizar el cumplimiento de las leyes migratorias. Esta iniciativa de ley proponía: Criminalizar el ingreso y la estadía irregular en Estados Unidos; imponer sanciones a quienes ayudasen, animasen o indujeran a las personas a entrar o permanecer en ese país de manera no autorizada; asignar más recursos y efectivos a las tareas de control fronterizo, y el levantamiento de un muro a lo largo de 1,116 kilómetros de la línea fronteriza con México.

También incrementaba las multas para quienes contratasen o reclutasen trabajadores sin documentos; y establecía la obligatoriedad del empleador de verificar la condición migratoria de sus trabajadores.

Estas medidas que criminalizarían aún más a los inmigrantes, haciéndolos más vulnerables, fueron el principal móvil de grandes movilizaciones llevadas a cabo principalmente por los inmigrantes latinos, en su mayoría mexicanos, durante los meses de marzo, abril y el 1º de mayo y que contribuyeron a derrotar la iniciativa de ley HR447. Las jornadas se iniciaron el 12 de marzo en la ciudad de Chicago cuando 200 mil personas tomaron las calles del centro; y fueron seguidas el día 25 en una gran cantidad de ciudades (siendo la de Los Angeles la mayor protesta con 500 mil personas). El 10 de abril, escogido por los organizadores como "día nacional de acción por la justicia de los inmigrantes" se realizaron grandes manifestaciones en más de 60 ciudades. Y el 1o de mayo se llevaron a cabo las más grandes movilizaciones en la historia social, política y laboral de los Estados Unidos, convocadas por los organizadores bajo el eslogan de "un día sin inmigrantes" y a no comprar productos estadounidenses en ambos lados de la frontera entre ese país y México. Estas marchas llenaron las calles de muchas ciudades grandes y pequeñas a lo largo y ancho del país, con una cifra calculada entre 2 y 3 millones de personas (un millón en dos manifestaciones en Los Ángeles, la primera de las cuales alcanzó la cifra de 700 mil; 500 mil en New York y 450 mil en Chicago, entre las principales) (Bada et al, 2006).

En parte como consecuencia de estas movilizaciones, en el Senado se presentó a fines de marzo la iniciativa de ley S2611 de los senadores Hagel y Martínez, de ambos partidos, y que permitiría la regularización (acotada) de millones de inmigrantes con cierta antigüedad, mientras que otros tendrían que salir del país; además se establecerían mecanismos de seguridad interna. Después de una serie de discusiones y desacuerdos fue aprobada por 62 votos a favor y 36 en contra a fines de mayo. Sin embargo, las diferencias entre las versiones aprobadas por la Cámara baja y el Senado, respectivamente, y que deberían ser resueltas y armonizadas por un panel bicameral, lo cual es como intentar mezclar el agua y el aceite por las profundas diferencias entre ambas, llevó a su fin esta iniciativa.

El 1º de diciembre de 2006 Fox dejó la Presidencia de la República sin haber logrado avanzar un ápice en su proyecto para establecer un nuevo acuerdo migratorio con Estados Unidos. Con el Presidente Felipe Calderón la estrategia cambió, éste se mantuvo a la expectativa de que el Congreso estadounidense aprobara una reforma migratoria que llevara al

establecimiento de Programas de Trabajadores Temporales (PTT). Para ello, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) se dio a la tarea de analizar la migración mexicana y el mercado de trabajo estadounidense, para evaluar los mecanismos de una mejor inserción de la primera en el segundo, mediante los mencionados PTT. En un estudio realizado por esta dependencia, la Secretaria General de la misma, Lic. Elena Zúñiga, plantea que según las tendencias demográficas y económicas en Estados Unidos en el futuro el mercado laboral de ese país dependerá en gran medida de mano de obra inmigrante (Zúñiga, 2007: 12). En este estudio, realizado por tres autores (Giorguli, Gaspar y Leite, 2007), éstos argumentan que “las especificaciones de un eventual PTT serán, fundamentalmente, un asunto a decidir por Estados Unidos” (p. 18), pero que:

*(...) al igual que para otros países de origen, para maximizar los beneficios de un PTT –en el caso de que se aprobara- necesitamos conocer la dinámica interna del mercado laboral en EE. UU., el perfil ocupacional y sectorial de la población trabajadora, la dinámica de crecimiento de los empleos según sector económico para la población total, así como los sectores y ocupaciones que demandan en mayor medida mano de obra inmigrante. Asimismo, resulta necesario analizar los cambios en la inserción ocupacional de los mexicanos con el fin de entender cuáles son los sectores que absorben más a esta población y en cuáles podría haber una mayor demanda en caso de establecerse un PTT. Finalmente, si se pretende que las condiciones laborales de los mexicanos que se beneficien de un PTT sean mejores, es también importante conocer el estado actual de los trabajadores mexicanos en EE. UU respecto de este punto”. (pp. 19-20).*

#### **IV. A MANERA DE CONCLUSIONES.**

En este trabajo se muestra cómo, en la últimas dos décadas, el gobierno mexicano ha venido incorporando la migración laboral a sus políticas económicas neoliberales y a las de Estados Unidos y Canadá, para la creación de un mercado regional de fuerza laboral migrante temporal, donde las relaciones laborales se den con la intervención mínima de los Estados en pro de los derechos laborales, y los trabajadores migrantes formen una reserva laboral sujeta a la producción y acumulación flexible de las corporaciones norteamericanas.

Con Salinas de Gortari a la cabeza, el gobierno mexicano apostó, junto con el estadounidense, a que la solución al problema migratorio se daría a largo plazo por los beneficios que traería el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Se consideraba que a corto y mediano plazos la migración laboral inclusive se incrementaría, por lo que se buscarían impulsar mecanismos de desarrollo regional en las regiones expulsoras. Mientras tanto el gobierno de Estados Unidos inició una estrategia de control y aún de militarización de su frontera para impedir el paso de los migrantes indocumentados. En esta perspectiva, resulta claro que al apostarle todo al TLCAN el gobierno mexicano aceptó tácitamente las reglas del juego sobre la migración laboral impuestas unilateralmente por Estados Unidos.

Esta política fue continuada por el presidente Zedillo para adecuar las regulaciones migratorias de nuestro país a las estipuladas por el gobierno estadounidense, específicamente



en sus leyes de inmigración, antiterrorismo y de bienestar social aprobadas en 1996; constriñendo, por un lado, el paso de migrantes centroamericanos y de otros países por la frontera sur mexicana y penalizando el tráfico de indocumentados en ambas fronteras; y, por otro lado, facilitando aún más la entrada de personas calificadas, de acuerdo con el artículo XVI del TLCAN. También inició en secreto consultas para impulsar un acuerdo de trabajadores huéspedes; y ayudó a regionalizar las políticas estadounidenses de inmigración a través de un foro que se ha venido institucionalizando desde 1996 en la región de América del Norte, Centroamérica y el Caribe: la Conferencia Regional de Migración (Sandoval, 2001b).

La estrategia del gobierno de Vicente Fox sobre el tema fue una continuación de la de los dos regímenes anteriores, y se enmarcó en una estrategia para profundizar la integración regional de México a América del Norte, impulsando la creación de una región energética norteamericana y de un mercado laboral norteamericano, así como contribuir a la creación del mercado de fuerza laboral centroamericana (donde se incluye a la de estados del sur y sureste mexicanos) por medio del llamado Plan Puebla-Panamá (Sandoval, 2001<sup>a</sup>) (ahora denominado Proyecto Mesoamérica, con la inclusión de Colombia) (Sandoval, Flores y Fernández, 2011). Y no obstante que los atentados terroristas realizados en New York y Washington el 11 de septiembre de 2001 llevaron al gobierno estadounidense a darle un nuevo giro a su política de inmigración vinculándola a su seguridad nacional, ambos gobiernos plantearon que las negociaciones sobre un acuerdo laboral de migración temporal mexicana a Estados Unidos no se detendrían aunque serían más tardadas. Con la victoria de George W. Bush en las elecciones de noviembre de 2004 para un nuevo período presidencial de cuatro años a partir de 2005, Vicente Fox planteó que se lograría establecer algún acuerdo migratorio bajo ese mandato. El Canciller Luis Derbez, por su parte mencionó la necesidad de que se incorporara la migración en la agenda de la Alianza para la Prosperidad de América del Norte, firmada por los mandatarios de Canadá, Estados Unidos y México en marzo de 2005, conocida también como TLC-Plus, y que a cambio de ello nuestro país avanzaría en las medidas de seguridad fronteriza que lleven al establecimiento del Perímetro de Seguridad de América del Norte. Ninguna de las dos cuestiones tuvo éxito para el Ejecutivo mexicano: no se logró dicho acuerdo, y aunque México ha avanzado en su integración al Perímetro de Seguridad mencionado, no fue a cambio de incluir la migración en la agenda de ASPAN.

La estrategia del gobierno del Presidente Felipe Calderón fue esperar, sin hacer ruido ni declaraciones, a que el Congreso estadounidense aprobara una reforma de inmigración y estableciera las condiciones para Programas de Trabajadores Temporales, mientras tanto se preparaba, ampliando el ya existente con Canadá (PTAT) y firmando uno nuevo con España, así como analizando los mecanismos para una mejor inserción de los trabajadores migrantes mexicanos en el mercado laboral estadounidense por medio de los previsibles PTT.

## **V. REFERENCIAS.**

- Alanís, Fernando (1999) *El Primer Programa Bracero y el gobierno de México 1917-1918*. El Colegio de San Luis; San Luis Potosí, México.
- *Alianza para la frontera México-Estados Unidos*. Declaración a favor del fortalecimiento tecnológico

y la cooperación para promover un flujo seguro y eficiente de personas y bienes a lo largo de la frontera. Firmado el 22 de marzo de 2002 en Monterrey, México, por Jorge Castañeda, Secretario de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos y por Colin Powell, Secretario de Estado de Estados Unidos de América.

- Audley, John, Demetrios Papademetriou, Sandra Polaski, and Scott Vaughan (2003) *NAFTA's Promise and Reality. Lessons from Mexico for the Hemisphere*. Carnegie Endowment for International Peace; Washington, D. C.

- Bada, Xóchitl, Johnatan Fox, Elvia Zazueta e Ingrid García, con el apoyo de Raúl Caballero, Eduardo Stanley y David Brooks (2006) "El levantamiento migrante en números". *MX Sin Fronteras*. No. 30, junio, pp. 20-24.

- Basauri, Ignacio (1998) "Programa Bracero. Una Nueva Invitación a la miseria." *Revista Milenio*, N°. 58., 5 de octubre, pp. 24-25.

- Benavides, Carlos (1998) "Promueve Estados Unidos ley para autorizar un nuevo programa de braceros. Estudia la SRE con la Cancillería y el Congreso de EU las implicaciones para los mexicanos". *El Financiero*, 12 de octubre.

- Binford, Leigh, et al (2004) *Rumbo a Canadá. La migración canadiense de trabajadores agrícolas tlaxcaltecas*. Ed. Taller Abierto, Sociedad Cooperativa de Producción, S.C.L.; México, D. F.

- Calderón, Cuauhtémoc (2006) "Apertura económica, salarios y migración internacional". *Análisis Económico* (Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco), Volumen XXI, Primer cuatrimestre, No. 46, pp. 167-188.

- Canales, Alejandro (2000) "Migración internacional y flexibilidad laboral en el contexto del TLCAN". *Revista Mexicana de Sociología* (Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM), Año LXII, Número 2, abril-junio, pp. 3-28.

- Cason, Jim (2003) Pacto migratorio a cambio de PEMEX, exigen republicanos". *La Jornada*, 10 de mayo.

- Casarrubias Ocampo, Daniel (2007) "El problema del éxodo de braceros en México y sus consecuencias". En, *Braceros. Las miradas mexicana y estadounidense. Antología (1945-1964)*, Jorge Durán (Introducción, compilación y notas). Senado de la República, LX Legislatura; Universidad Autónoma de Zacatecas; Miguel Ángel Porrúa, librero-editor. México, pp. 343-405. (Publicado originalmente como libro en el año de 1956 por la Editorial Injumex, México, D. F.).

- Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development (1990) (July). *Unauthorized Migration: An Economic Development Response*. Washington, D.C. (Report).

- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (1999) *La Situación Demográfica en México*. México, D. F.

- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2005) *Migración México-Estados Unidos: Panorama regional y estatal*, México, D. F.

- Delgado, Raúl y Humberto Márquez (2006) "La exportación de fuerza de trabajo mexicana en el contexto del TLCAN". En, *Los nuevos rostros de la migración en el mundo*, Carlos Miranda, Ernesto Rodríguez y Juan Artola (Coordinadores). Gobierno del Estado de Chiapas, Organización Internacional para las Migraciones e Instituto Nacional de Migración; México, D. F. Pp. 113-142.

- Dibble, Sandra, 2003. "México revisits effort to get amnesty for 4 million here. Interior Minister says move would bolster U.S. security".

[http://www.signonsandiego.com/news/uniontrib/thu/news/news\\_1n24creel.html](http://www.signonsandiego.com/news/uniontrib/thu/news/news_1n24creel.html) (April 24).

- Dixon, Marlene, Susanne Jonas and Ed McCaughan (1982) "Reindustrialization and the Transnational Labor Force in the United States Today". *Contemporary Marxism*, N°5 Summer. Pp. 101-115.

- Driscoll, Bárbara (1996) *Me voy pa` Pensilvania por no andar en la vagancia. Los ferrocarrileros mexicanos en Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Universidad Nacional Autónoma de México.

- Duran, Jorge (2007) "¿Un acuerdo bilateral o un convenio obrero patronal?". En, *Braceros. Las*

- miradas mexicana y estadounidense. Antología (1945-1964)*, Jorge Durán (Introducción, compilación y notas). Senado de la República, LX Legislatura; Universidad Autónoma de Zacatecas; Miguel Ángel Porrúa, librero-editor. México, pp. 11-30.
- *Excelsior*, 28-VIII-1987.
  - Giorguli, Silvia E.; Selene Gaspar y Paula Leite (2007) *La migración mexicana y el mercado de trabajo estadounidense. Tendencias, perspectivas y ¿oportunidades?*. Consejo Nacional de Población, Secretaría de Gobernación; México.
  - Goldstein, Bruce (2008) "[A Labor Day Attack on Farmworkers](http://www.harvestingjustice.org/index.php/immigration-labor-rights/187-a-labor-day-attack-on-farmworkers)". Immigration/Labor Rights <http://www.harvestingjustice.org/index.php/immigration-labor-rights/187-a-labor-day-attack-on-farmworkers> Friday, 29 August 2008 15:28 (visitado el 29 de agosto de 2008)
  - González, Gilbert G. (2006) *Guest Workers or Colonized Labor? Mexican Labor Migration to the United States*. Paradigm Publishers, Boulder, London.
  - González, Roberto y José Antonio Román (2007) "Migración: sin control, gran parte de la frontera sur." *La Jornada*, 15 de febrero.
  - Grieco, Elizabeth (2004) *What Kind of Work Do Immigrant Do? Occupations and Industry of Foreign-Born Workers in the United States*. Immigration Facts (The Migration Policy Institute) Fact Sheet N° 5, January.
  - Harvey, David (2003) *El Nuevo Imperialismo*. Akal Editores; Madrid.
  - *Immigration Reform and Control Act (IRCA)*, Public Law, 99-603, November 6, 1986. U.S. Government Printing Office; Washington, D.C.
  - Informe del Estudio Binacional de Migración (1997) *Estudio Binacional sobre Migración México-Estados Unidos*. Secretaría de Relaciones Exteriores, México y Commission on Immigration Reform, U.S.A. Impreso en México.
  - International Centre for Trade and Sustainable Development (2001) "Comercio internacional y trabajo: la cuestión de la migración". *Puentes entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible*, Vol. 3, N° 4, Febrero-abril, pp. 1-4.
  - Jordan, Mary and Kevin Sullivan (2003) "Fox Asks for Action on Immigration. President Says Mexicans Working in U.S. Are 'Reliable People', Noty Security Threat". *Washington Post Foreign Service*, May 27, Page A10.
  - *La Jornada*, 29-V-2003; 19-V-2008.
  - Lopez, Mark Hugo; Ana Gonzalez-Barrera, and Seth Motel (2011) *As deportations Rise to record Levels, Most Latinos Oppose Obama's Policy*. Pew Research Center/Pew Hispanic Center, Washington, D. C., USA. December 28.
  - Machuca, Jesús Antonio (1990) *Internacionalización de la Fuerza de Trabajo y Acumulación de Capital: México-Estados Unidos (1970-1980)*. Instituto Nacional de Antropología e Historia, Colección Científica N° 216; México, D. F.
  - Meyers, Deborah W. y Papademetriou, Demetrius G. (2002) "Un nuevo contexto para la relación migratoria de México y Estados Unidos". *Foreign Affairs en español*, Primavera 2002, vol. 2, número 1, pp. 176-187.
  - Meza, Liliana (2006) "Transformaciones económicas en México y migración a Estados Unidos". En, *Migración México-Estados Unidos. Implicaciones y retos para ambos países*. Zúñiga, Elena, Jesús Arroyo, Agustín Escobar y Gustavo Verduzco (Coordinadores). Consejo Nacional de Población, Universidad de Guadalajara, Centro de Estudios Superiores en Antropología Social, Casa Juan Pablos y El Colegio de México; México, D. F., pp173-194.
  - Mueller, Richard E. (2005) "Mexican Immigrants and Temporary Residents in Canada: Current Knowledge and Future Research". *Migraciones Internacionales* (El Colegio de la Frontera Norte), Vol. 3, Número 1, enero-junio, pp. 32-56.
  - NALEO Educational Fund (2004) "Second Session of 108<sup>th</sup> Congress Opens with Activity on Immigration Policy and Election Reform". Legislative Update, January.

- Passel, Jeffrey S. (2005) *Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population*, Report, March 21, 2005. The Pew Hispanic Center; Washington, D. C., USA..
- Passel, Jeffrey; D´Vera Cohn and Ana González-Barrera (2012) *Net Migration from Mexico Falls to Zero-and Perhaps Less*. Pew Research Center/Pew Hispanic Center; Washington, D. C., USA.
- Peña, Ana Alicia (2009) *La superexplotación de los trabajadores migrantes mexicanos en Estados Unidos, 1980-2005*. Tesis de Doctorado en Sociología, UNAM.
- Pew Hispanic Center (2005) *Hispanics. A People in Motion*. Published in January 2005 by The Pew Hispanic Center; Washington, D. C., USA
- Pew Hispanic Center (2011) *Census 2010: 50 million Latinos. Hispanics Account for More Than Half of Nation´s Growth in Past Decade*. Pew Research Center; Washington, D. C., USA.
- Potts, Lydia (1990) *The World Labour Market. A History of Migration*. Zed Books Ltd, London and New Jersey.
- Ross, Raúl, activista migrante mexicano, residente en Chicago. Comunicación personal al autor.
- Ruiz, José Luis (2004) "Mal año para un acuerdo migratorio, admite Bush". *El Universal*, domingo 7 de marzo.
- Saldierna, Georgina (2000) "Legalizar la entrada de mexicanos a EU quedará pendiente: Green. El calendario nos rebasó, reconoce la canciller". *La Jornada*, 21-V.
- Sandoval, Juan Manuel (1995) "Los Trabajadores Migratorios y el Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos". En, *Primer Anuario de la Dirección de Etnología y Antropología Social del I.N.A.H.* Lagarriga, Isabel (Coordinadora), Colección Obra Diversa, Instituto Nacional de Antropología e Historia. México, D. F., pp. 409-436.
- Sandoval, Juan Manuel, 2000a. "La migración laboral mexicana frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte" *Gaceta Laboral* (Centro de Investigaciones y Estudios Laborales y de Disciplinas Afines), Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela. Vol. 6, No. 1. Pp. 47-75.
- Sandoval, Juan Manuel (2000b) "Migración laboral México-Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: su impacto en la creación del Área de Libre Comercio de las Américas". *Estudios Latinoamericanos*, Nueva Época, Años VI y VII, Núm. 12-13, Julio-diciembre 1999-enero-junio 2000.
- Sandoval, Juan Manuel (2001<sup>a</sup>) "El Plan Puebla-Panamá como regulador de la migración laboral mesoamericana". En, *Mesoamérica, Los Ríos Profundos. Alternativas Plebeyas al Plan Puebla-Panamá*, Armando Bartra (Coordinador). Instituto "Maya", A. C.; El Atajo Ediciones; Fomento Cultural y Educativo, A. C.; Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC); CASIFOP, A. C.; ANEC; CCECAM; SEMAPE CEN-PRD. México, D. F. 2001, pp. 215-268.
- Sandoval, Juan Manuel (2001b) "La regionalización de las políticas de inmigración de Estados Unidos en México y Centroamérica". *TEMAS*, revista de cultura, ideología y sociedad (La Habana, Cuba), Número 26, julio-septiembre, pp.24-38.
- Sandoval, Juan Manuel (2007) "Trabajadores migrantes de México, Centroamérica y el Caribe: reserva laboral internacional flexible del capitalismo norteamericano", en *¿Invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*, Imaz, Cecilia (Coordinadora). Universidad Nacional Autónoma de México y SITESA. Pp. 215-264.
- Sandoval, Juan Manuel y Rosa María Vanegas (2001) "Migración Laboral Agrícola Temporal Mexicana a Estados Unidos y Canadá: Viejos-Nuevos Problemas". *Dimensión Antropológica* (Revista del Instituto Nacional de Antropología e Historia). Año 8, Vol. 21, enero-abril, pp. 113-172.
- Sandoval, Juan Manuel, Raquel Flores y Sara Fernández (2011) (Coordinadores) *Planes geoestratégicos y desplazamientos y migraciones forzadas en el área del Proyecto de Desarrollo e Integración de Mesoamérica*. Universidad de Antioquia (Colombia) y Universidad de Los Andes-Táchira (Venezuela).; Medellín, Colombia.
- Sheridan, Mary Beth (2001) "Mexico proposes Immigration Pact to Cut Down Third -Country Passage", *The Washington Post*, National News, Thursday, April 5, 2001. P. A3.

- *The Washington Times*, November 26, 2001.
- Therrien, Melissa and Roberto R. Ramírez (2001) *The Hispanic Population in the United States. Population Characteristics*. Current Population Reports, U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration, U.S. Census Bureau. Washington, D.C. 20233, U.S.A.
- Unger, Kart (2006) "El desarrollo económico y la migración mexicana: el TLCAN e impactos en las regiones". En, *Migración internacional y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Leite, Paula; Susana Zamora y Luis Acevedo (Editores). Consejo Nacional de Población; México, D. F. Pp. 359-411.
- U. S. Census Bureau (2001) *The Hispanic Population*. Census 2000 Brief. U. S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration. Issued May.
- U. S. Immigration and Naturalization Service (2002) "Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: 1990 to 2000". Office of Policy and Planning.
- Vargas y Campos, Gloria R. (2007) "El problema del bracero mexicano". En, *Braceros. Las miradas mexicana y estadounidense. Antología (1945-1964)*, Jorge Durán (Introducción, compilación y notas). Senado de la República, LX Legislatura; Universidad Autónoma de Zacatecas; Miguel Ángel Porrúa, librero-editor. México, pp. 407-459. (Originalmente presentada como Tesis de Licenciatura en Economía, UNAM, 1964).
- Vanegas, Rosa María (2008<sup>a</sup>) "El proceso migratorio temporal en Canadá". Ponencia presentada en el International Seminar "The Remains, Legacy and Transcendence of NAFTA", North American Research Linkages Program (NARL/UNAM). Instituto de Investigaciones Económicas Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México, del 5 al 7 marzo.
- Vanegas, Rosa María (2008<sup>b</sup>) "Los Memorándums de Entendimiento de México con Canadá y España". Ponencia preparada para el "Primer Congreso Latinoamericano sobre Migración Internacional Voces del Sur". Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, Secretaría de Investigación y Estudios Avanzados, Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, Estado de México, 12-14 noviembre.
- Venegas, Juan Manuel (2001<sup>a</sup>) "Mexicanos, a sectores productivos de Canadá. Ambos gobiernos firmaron carta de intención para ampliar ingreso de connacionales". *La Jornada*, 20 de abril, p. 9.
- Venegas, Juan Manuel (2001<sup>b</sup>) "Signa Fox acuerdo de coordinación energética con Bush y Chrétien. La intención, satisfacer necesidades 'de los pueblos de Norteamérica' en ese rubro". *La Jornada*, 23 de abril, p. 5.
- Vélez, Jaime (2002) "Los braceros y el Fondo de Ahorro Campesino". En, *Migración Internacional e Identidad Cambiantes*. Anguiano, María Eugenia y Miguel J. Hernández (Editores). El Colegio de Michoacán y el Colegio de la Frontera Norte. Pp. 11-18.
- Zúñiga, María Elena (2007) "Presentación". En, *La migración mexicana y el mercado de trabajo estadounidense. Tendencias, perspectivas y ¿oportunidades?*. Giorguli, Silvia E.; Selene Gaspar y Paula Leite. Consejo Nacional de Población, Secretaría de Gobernación; México. Pp. 11-12.

**alternativ@s** es un espacio de reflexión y análisis en torno a los problemas de la globalización neoliberal.

Sus contenidos no necesariamente reflejan la posición de la RMALC.

Los artículos pueden ser reproducidos citando la fuente y el autor. Selección de textos, edición y envíos: Silvia Sandoval y Marco A. Velázquez Navarrete

Si desea suscribirse a esta revista o dejar de recibirla, por favor comuníquese a:

[rmalc@rmalc.org.mx](mailto:rmalc@rmalc.org.mx)