

CAPÍTULO

4

Conclusiones

A pesar de que el Programa Bracero Ferroviario de la segunda guerra mundial es relativamente desconocido, un análisis del mismo muestra con claridad que la historia de la migración mexicana a Estados Unidos es más rica y más importante para la economía estadounidense de lo que indica gran parte de la literatura.

El programa nació no sólo de necesidades inmediatas de mano de obra, relacionadas con la intervención de Estados Unidos en la guerra, sino de una larga historia de empleo de inmigrantes mexicanos, legales e indocumentados, en las compañías ferrocarrileras del país. La contribución de los braceros ferroviarios a la capacidad de sus patrones para atender las demandas de guerra es indudable; las cuadrillas de mantenimiento de vías en líneas del sureste, cruciales durante la segunda guerra mundial, a menudo eran abrumadoramente mexicanas.

El Programa Bracero Ferroviario presenta varios caminos de análisis para apreciar de lleno su importancia. Primero, el programa resalta el significado histórico del empleo no agrícola para los inmigrantes mexicanos, legales e ilegales por igual. Muchos de los primeros estudiosos de la migración mexicana, tales como Manuel Gamio y Paul Taylor, consideraron esencial la influencia del empleo en compañías ferrocarrileras para entender la migración de trabajadores mexicanos, pero la decadencia de dichas compañías ha distraído la atención respecto a la tarea de ubicar esta industria dentro de una perspectiva histórica apropiada. De hecho, como lo mencionamos, los patrones ferrocarrileros mismos usaron su empleo tradicional de migrantes mexica-

nos como justificación de un programa organizado durante la segunda guerra mundial.

En segundo lugar, el Programa Bracero Ferroviario es el único ejemplo de importación sistemática, sancionada por el gobierno, de empleados no agrícolas de México a Estados Unidos. El Programa Bracero, así como otras formas de contratación temporal de mano de obra en este país, se asocian normalmente con la introducción de agricultores temporales y/o sin capacitación. Sin embargo, en ciertas circunstancias, como lo demuestra el Programa Ferroviario, otras industrias pueden racionalizar programas de contrato laboral temporal para adquirir trabajadores, especialmente no capacitados. Podemos conjeturar que tal justificación dependía con frecuencia de sus prácticas de empleo previas, tal como las compañías ferrocarrileras presentaron sus casos en 1942 y 1943. Esto podría ser aun más significativo si México y Estados Unidos negocian otro Programa Bracero; un futuro programa de contratación de mano de obra temporalera entre ambos países de seguro abarcaría industrias no agrícolas. Como los patrones de empleo de migrantes mexicanos han evolucionado sustancialmente en los últimos veinte años, podemos suponer que un futuro programa de braceros reflejaría esos cambios.

En tercer lugar, el papel de las poderosas hermandades ferrocarrileras estadounidenses en el segmento del Programa Bracero para esta industria, por sublime que sea, no se puede exagerar. De hecho, muchos estudiantes de la inmigración mexicana con frecuencia han reconocido que un programa internacional para la contratación de mano de obra temporalera no puede desarrollarse en presencia de sindicatos fuertes, dado que éstos, efectivamente, representan los intereses de los trabajadores de su país, cuyo estatus se ve afectado de manera inevitable por la importación de trabajadores temporaleros. La emergencia de la segunda guerra mundial muestra claramente que incluso las protestas de los sindicatos más poderosos pueden neutralizarse en ciertas circunstancias para permitir que se recluten trabajadores con contrato temporal. Además, las hermandades de trabajadores ferrocarrileros funcionaron *ipso facto* dentro del Progra-

ma Bracero Ferroviario, como negociadores del salario de los braceros, puesto que, por definición, los contratos colectivos incluían los salarios de éstos. Obviamente, cuando negociaron los contratos, los sindicatos no tenían en mente la mano de obra reclutada en México con un contrato temporal; de hecho, los líderes de la hermandad ferrocarrilera dejaron claro que tal reclutamiento interfería con su finalidad de mejorar los salarios de los trabajadores no capacitados de su ramo. Sin embargo, aun cuando los sindicatos estuvieron de acuerdo en hacer a un lado sus objeciones al programa durante la guerra, su poder formó una sombra alrededor del mismo, que les recordaba a la WMC y al RRB sus obligaciones para con los trabajadores estadounidenses.

En cuarto lugar, el Programa Bracero Ferroviario queda como el único ejemplo de un acuerdo migratorio con éxito, entre México y Estados Unidos, negociado sobre una base más o menos igual y, en general, respetado. Los braceros ferroviarios fueron reclutados en México, transportados al lugar de trabajo y casi siempre repatriados a su país a tiempo, al terminar la guerra. El Programa Bracero Agrícola ofrece un punto de comparación; funcionó de manera similar al segmento ferroviario durante la segunda guerra mundial, y requería la participación de ambos gobiernos con el fin de asegurar condiciones de trabajo justas para los campesinos. Pero el Programa Agrícola continuó, háyase querido o no, hasta 1946, y se desintegró después de la guerra, al convertirse en un programa temporalero unilateral de reclutamiento de mano de obra para el campo, esencialmente en manos de los patrones y virtualmente sin protección para los trabajadores. La mayoría de los análisis del Programa Bracero Agrícola atribuyen las fallas de éste no sólo al poder relativo de las empresas agroindustriales y a la falta de contratos de todos los trabajadores rurales en Estados Unidos, sino a la incapacidad del gobierno mexicano para insistir, después de la segunda guerra mundial, en que los trabajadores mexicanos temporaleros contratados legalmente debían gozar de salarios justos y condiciones de vida y trabajo adecuados. La emergencia creada por la segunda guerra mundial convirtió la disponibilidad de mano de obra en una obsesión

nacional en Estados Unidos y forzó al gobierno de este país a negociar con el mexicano sobre una base más equitativa.

El programa, de hecho, representa un precedente importante para las discusiones futuras sobre migración entre México y Estados Unidos. Muchos investigadores y politólogos reconocen que la relación tradicionalmente asimétrica entre México y Estados Unidos descarta de manera automática un acercamiento bilateral a la política de migración. Aunque esto ha sido cierto en general, el hecho de que en ciertas circunstancias el gobierno mexicano puede representar efectivamente los intereses de los trabajadores temporales bajo contrato constituye un punto de referencia para México, en términos de políticas migratorias. Históricamente, Estados Unidos ha considerado que su política de inmigración es de carácter unilateral; el hecho de que otro país haya podido intervenir, al menos en una instancia, no puede descartarse.

La descripción de la administración del programa, hasta ahora casi sin estudiar, en particular durante la segunda guerra mundial, proporciona información muy detallada sobre la operación de un programa de migración administrado binacionalmente y desarrollado sobre una base *ad hoc*. Mientras que la evolución de la burocracia puede parecer irrelevante, su eficacia, o, en algunos momentos, su falta de ella, afectó directamente la capacidad de los obreros de completar sus contratos, así como sus condiciones de trabajo y de vida. Desde luego, la capacidad de las agencias del gobierno para arreglar conflictos e investigar quejas es una muestra del éxito del programa. Como hemos visto, aunque el Programa Bracero Ferroviario era imperfecto en muchos aspectos, su carácter bilateral permitió al gobierno mexicano insistir en que se atendieran sus quejas, lo que obligó a que se hicieran modificaciones importantes al contrato.

Una evaluación superficial colocará a la burocracia del programa en una perspectiva más significativa. En el cumplimiento de sus deberes de supervisión del mismo, la WMC desarrolló una red de relaciones de trabajo entre muchas organizaciones gubernamentales e industriales, tales como el RRB, la Oficina de Administración de Precios, los sindicatos ferrocarrileros, la Asociación de Ejecutivos de Compañías Fe-

rrocarrileras del Oeste, el gobierno mexicano, etcétera. La fragmentaria red, que resultó del involucramiento de otras agencias por parte de la WMC, constituyó la burocracia del Programa Bracero Ferroviario. En realidad, la administración era relativamente flexible, dada la emergencia producida por la guerra y las condiciones bajo las cuales la WMC trabajaba.

Por su posición en el programa, la oficina de la WMC en México asumió un estatus y un prestigio casi diplomáticos, posición poco común para una oficina gubernamental doméstica de trabajo, y que inevitablemente causó conflictos. Aún así, la embajada estadounidense en la ciudad de México no tuvo ningún problema particular —en cuanto a limitar su papel general en el programa como observadora—, una vez que se concluyeron las negociaciones y se inició el reclutamiento. El embajador Messersmith y el personal de la embajada intervenían sólo cuando se presentaban quejas o problemas. Incluso, la oficina de la WMC tenía comunicación regular con la SRE y con la STYPS, soslayando a la embajada; a su vez, el gobierno mexicano normalmente dirigía sus preguntas sobre los braceros ferroviarios a esta oficina. A pesar de que la WMC nunca adquirió un reconocimiento formal de su condición *ad hoc*, mantuvo con éxito su postura *cuasi* diplomática mientras duró el programa.

El efecto del Programa Bracero Ferroviario en el RRB fue bastante más problemático. Pareciera que los administradores de la agencia querían aprovecharse lo más posible del programa. Aun cuando muchos funcionarios prestaban atención a la protección de los trabajadores, otros también estaban interesados en expandir el poder de la oficina. Hasta donde se puede determinar, ésta tiene en su cuenta las deducciones acumuladas de la paga a los braceros, hasta hoy en día. Aun cuando el gobierno mexicano recibió algún tipo de crédito igual a la suma de las deducciones del RRB, los fondos permanecieron en la cuenta general de la oficina. Algunos de sus agentes consideraron su colaboración con el Programa Bracero como una justificación para establecer una oficina distrital permanente en México, a fin de servir a los braceros ferroviarios repatriados. A pesar de que la iniciativa no tuvo éxito, hubo por lo menos algunos en el RRB que que-

rían recibir más financiamiento del gobierno federal y ampliar su papel, generalmente doméstico, fuera de Estados Unidos.

Las funciones administrativas de las compañías ferrocarrileras en el Programa Bracero se desarrollaron de manera muy diversa a lo que ellas esperaban. En 1942 y 1943, la administración ferroviaria consideró que un contrato de trabajo temporal era la solución más eficiente a su constante falta de mano de obra para las vías. Las compañías evidentemente asumieron que éste conservaría la misma informalidad que el Programa Bracero de la primera guerra mundial. Sin embargo, el Programa Ferroviario de la segunda guerra vino a ser una entidad en sí misma, con una enredada burocracia y una identidad que iba más allá de la participación de las agencias gubernamentales involucradas. El RRB asumió el papel que los empleadores ferroviarios habían tenido por muchos años al reclutar trabajadores rieleros en México para transportarlos a Estados Unidos. Tanto la WMC como el RRB se aseguraron de que los trabajadores fuesen apropiadamente seleccionados, transportados al sitio de trabajo y repatriados. En otras palabras, tanto la WMC como el RRB estaban sirviendo como agencia de empleos para las compañías ferrocarrileras. De hecho, el RRB y la WMC prestaron servicios cruciales a las compañías durante la guerra y fueron muy importantes para su participación con éxito en el esfuerzo bélico. Durante el proceso, las compañías en calidad de empleadoras adquirieron responsabilidades ante la WMC y el RRB, prospecto que no les agradaba.

Sin embargo, decir que la administración de braceros ferroviarios tenía una burocracia propia llevaría a conclusiones equivocadas. Sería igualmente engañoso afirmar que la administración de los braceros ferroviarios estaba sumergida en las organizaciones que participaban en ella. Pasado el tiempo, el Programa Bracero Ferroviario fue utilizado para alcanzar los intereses de la WMC y el RRB. La administración de este programa caía bajo la responsabilidad de la comisión, pero su alcance llevó el papel de ésta más allá de lo que originalmente se esperaba de ella.

El gobierno mexicano colaboró activamente con la administración del Programa Bracero Ferroviario en ciertas fases

CONCLUSIONES

de su operación. De hecho, sin su cooperación, el reclutamiento y transporte de trabajadores a Estados Unidos habría sido imposible, por lo menos dentro de la noción que se tenía en la segunda guerra mundial del Programa Bracero. Aun cuando este programa formaba parte de un plan mexicano más amplio para apoyar a Estados Unidos en la prosecución de la guerra, los Programas Bracero Ferroviario y Agrícola de la segunda guerra mundial añadieron una dimensión extraordinaria e inesperada a las relaciones México-Estados Unidos.

No obstante que en esos pocos años fue administrado más de cerca, el Programa Bracero de la segunda guerra mundial no estuvo exento de serias consecuencias domésticas en México. Hemos aludido a algunas de ellas. La más notoria fue la migración dentro del país a los centros de reclutamiento y a la frontera norte, así como la migración indocumentada a Estados Unidos. El Programa Bracero no sólo falló como estrategia para controlar los movimientos de la fuerza de trabajo dentro de México, sino que los empeoró. Además, el reclutamiento intensivo en áreas rurales causó carencias de mano de obra que en algunos momentos afectaron la producción agrícola de algunas de ellas, a pesar de los esfuerzos por no contratar ejidatarios.

Por otra parte, la participación de oficinas y de personal del gobierno mexicano en el Programa Bracero era subsidiada por éste, no por el programa. Muchas secretarías asignaron personal al programa, a veces quitándolo de otras tareas. En otras palabras, el gobierno mexicano financió indirectamente el Programa Bracero. Aunque no hay manera de estimar cuánto le costó el programa en términos monetarios, podemos estar seguros de que perturbó las tareas normales de gran parte de las secretarías.

Durante la segunda guerra mundial, muchos braceros, tanto agrícolas como ferroviarios, se quejaron de la corrupción en México mientras estaban siendo reclutados. Por lo menos algunos solicitantes al parecer fueron forzados a pagar una cuota a un político local o a los inspectores laborales de la STYPS que expedían las tarjetas preliminares a los presuntos braceros. Aun cuando la extensión de esta práctica no se

conoce todavía, obviamente dichos pagos no eran congruentes con el carácter del programa e implicaban que los candidatos más pobres tenían menos posibilidades de ser contratados.

A pesar de que todavía no tenemos suficiente información para determinar los efectos a largo plazo del Programa Bracero Ferroviario en los trabajadores que eran reclutados, podemos hacer algunas observaciones. Cuando concluyeron sus contratos, algunos regresaron a Estados Unidos a continuar trabajando para las compañías ferroviarias. Otros, a su repatriación a México, utilizaron las habilidades aprendidas en ellas para trabajar en Ferrocarriles Nacionales de México. Aunque no existan estadísticas para cuantificar el fenómeno, muchos braceros adquirieron habilidades, algunas muy especializadas, para mejorar sus prospectos de empleo en México.

Tal vez el programa contemporáneo mejor conocido, el Programa Bracero Agrícola de la segunda guerra mundial, debe ser evaluado de nuevo a la luz del Programa Ferroviario. De seguro, este programa era un resultado del Agrícola y, sin el precedente de éste, el Ferroviario probablemente no habría sido implementado. Sin embargo, las diferencias entre ambos programas hacen surgir dudas. El Ferroviario fue descontinuado inmediatamente después de la guerra, pero el Agrícola pudo sobrevivir hasta 1964. A las compañías ferrocarrileras se les dieron más responsabilidades legales sobre el programa y su operación que a los patrones agrícolas. Las fianzas de salida se descartaron para todos los trabajadores agrícolas de México, pero cada compañía ferrocarrilera tenía que enviar una fianza considerable por cada prospecto de trabajador que se le asignaba. Dada la feroz discriminación, no se permitió a los braceros agrícolas trabajar en Texas, pero braceros ferroviarios fueron asignados a varias compañías ferrocarrileras cuyas vías corrían a través de ese estado.

A la larga, la experiencia del Programa Bracero Ferroviario puede ser aun más valiosa que la del componente agrícola durante la guerra, no sólo para estudiantes de la migración mexicana a Estados Unidos, sino para los que estudian las relaciones México-Estados Unidos y a la comunidad mexicana.

noestadunidense. Si el concepto de "contrato temporal" de trabajo es serio y formalmente reintroducido (no como asignación de visas, que es lo que ocurre ahora en el Programa H-2), bien podría ser aplicado a una industria no agrícola. La demanda de trabajadores agrícolas estacionales en Estados Unidos ha disminuido enormemente en los últimos veinte años, lo cual refleja cambios profundos en la industria. Sin embargo, otras industrias, en particular algunas de servicios, han encontrado cada vez más difícil emplear trabajadores no calificados para sostener su crecimiento; algunas lo atribuyen a su ubicación geográfica, otras a los bajos salarios que se ven forzadas a ofrecer, etcétera. De cualquier manera, el Programa Bracero Ferroviario sirve como prueba de que los migrantes mexicanos han participado significativamente en las empresas no agrícolas de Estados Unidos y de que—con la participación activa de México y de las organizaciones laborales— en ciertas circunstancias puede ser instrumentado con éxito un contrato temporal de trabajo para esas industrias.

El Programa Bracero Ferroviario también reafirma la necesidad de investigar más a fondo el significado histórico del mantenimiento y construcción de vías ferroviarias, en relación con la migración e inmigración de trabajadores mexicanos y mexicanoestadunidenses. Casi todos los textos habituales de historia mexicanoestadunidense se refieren a la importancia del empleo por parte de compañías ferrocarrileras, para determinar los patrones de asentamiento y empleo mexicanoestadunidenses en el oeste medio y en el suroeste de Estados Unidos, aunque se ha hecho muy poca investigación. La información reunida para el presente estudio sugiere que las compañías ferrocarrileras habían estado usando deliberadamente mano de obra mexicana y mexicanoestadunidense, muchos años antes del Programa Bracero Ferroviario y que los administradores de dichas compañías consideraban el Programa Bracero solamente como otra estrategia para localizar la mano de obra mexicana a la que muchos que se habían acostumbrado.

Finalmente, el Programa Bracero de la segunda guerra mundial, tanto en el segmento ferroviario como en el agrícola, demuestra que es posible un enfoque bilateral de la mi-

gración mexicana a los Estados Unidos, al menos en algunas circunstancias. Aun cuando la emergencia bélica que lo produjo era extrema, no puede descartarse el Programa Bracero como programa bilateral durante ese periodo. El hecho de que el gobierno mexicano pudo insistir en un papel activo establece un importante precedente, que puede servir para abrir futuros canales de colaboración entre ambos países.