

CAPÍTULO

2

Instrumentación

*Al llegar a West Kentockle
cambiamos locomotora,
de allí salimos corriendo
a ochenta millas por hora.¹*

De agosto de 1942 a abril de 1943:
hacia un acuerdo bilateral

El Programa Bracero Agrícola

Desde 1942 hasta 1944, alrededor de ciento dieciocho mil ciudadanos mexicanos fueron reclutados y transportados al campo estadounidense por medio del Programa Bracero.² Aunque los trabajadores se concentraron principalmente en California³ y otros estados agrícolas (por ejemplo Michigan), también estuvieron empleados a todo lo largo y ancho del territorio estadounidense.

Texas fue la excepción, pues la extrema discriminación que ahí predominaba contra los mexicanos hizo que el gobierno de México condicionara la firma del Programa Bracero Agrícola a que no se incluyera ese estado.

Aunque el programa se renovó de forma *cuasi* natural por más de veinte años consecutivos hasta 1964, el perio-

¹ Paredes, *op. cit.*

² Jones, *op. cit.*, p. 24.

³ Hewes, *op. cit.*, p. 159.

do que se desarrolló durante la guerra es el que realmente nos proporciona mejor oportunidad para comparar el empleo de braceros en la agricultura y en los ferrocarriles.

La oferta de la fuerza de trabajo no especializada en el sector agrícola de Estados Unidos se estabilizó tan sólo un poco antes de que el país ingresara a la segunda guerra mundial. La fuerza de trabajo agrícola de temporada estaba compuesta por grupos hasta entonces ajenos a tareas de muy baja remuneración, especialmente después de las repatriaciones de inmigrantes mexicanos a las que ya hemos hecho referencia. El ejemplo más famoso es el de los Okies, granjeros desplazados de Oklahoma y Arkansas que migraron hacia California; ellos eran trabajadores que, de haber existido demanda de mano de obra, obviamente hubieran preferido empleos mejor pagados en la industria.⁴

Sin embargo, durante la Gran Depresión tal demanda fue virtualmente inexistente, ya que la tasa de desempleo había llegado a 25 por ciento. No cabe duda que en estas condiciones era abundante la oferta de trabajadores no especializados a disposición de los productores agrícolas en el interior de Estados Unidos. De hecho, durante la Gran Depresión, la agricultura norteamericana elevó al máximo sus ganancias a costa de la extrema vulnerabilidad de los trabajadores no capacitados;⁵ cabe señalar que éstos permanecieron como agricultores por un periodo muy breve.

A fines de los treinta, la industria experimentó un súbito crecimiento debido a la movilización previa a la guerra, lo que abrió el mercado de trabajo para desempleados y para individuos empleados marginalmente, como los trabajadores agrícolas. Así, por ejemplo, en el sur de California la industria militar atrajo, y de hecho absorbió, a los trabajadores agrícolas blancos desplazados que laboraban en los campos californianos como mano de obra no especializada. Para el otoño

⁴ Harry Schwartz, *Seasonal Farm Labor in the United States: With Special Reference to Hired Workers in Fruit and Vegetable and Sugar Beet Production*, Columbia University Press, 1945.

⁵ Ernesto Galarza, *Strangers in our Fields*, Washington, The Fund for the Republic, 1956, p. 43.

de 1941 éstos constituían casi el 15 por ciento de la mano de obra industrial del sur de California.⁶ Las reservas potenciales de trabajadores agrícolas se redujeron aún más a partir de que el gobierno federal detuvo y aisló en campos a inmigrantes japoneses y a japoneses-estadunidenses que habían trabajado en el campo principalmente en California, aunque también en otros estados.⁷

Aún más, la demanda de mano de obra industrial provocó la migración masiva de afroamericanos sureños del campo a ciudades norteñas como Chicago y Detroit, lo que los sustrajo del sector agrícola. La aprobación de la Selective Service Act y la National Defense Act de 1941 afectó la disponibilidad de otros trabajadores agrícolas potenciales, como los recién egresados de la educación media.⁸

Las agencias estatales de empleo, especialmente en Texas, California y otros estados con predominio agrícola utilizaron todo tipo de redes para localizar a los posibles trabajadores de ese sector, y reclutaron individuos que por lo general se encontraban ajenos al mercado de trabajo, como amas de casa, estudiantes y *boy scouts*. Además, se indujo a empleados municipales y trabajadores gubernamentales para trabajar en la cosecha durante los fines de semana; en ocasiones comunidades enteras detuvieron todas sus actividades para dedicarse a la cosecha.⁹ Sin embargo, esas medidas fueron, en el mejor de los casos, solamente estrategias adecuadas para los grandes agricultores y no soluciones reales de conjunto.

En su estudio sobre el Programa Bracero Agrícola en la región noroeste del Pacífico durante la segunda guerra mundial, Gamboa reporta condiciones un tanto diferentes para la mano de obra no especializada de dicha región, aunque con consecuencias similares para los trabajadores mexicanos.

Durante la Gran Depresión los agricultores locales, por medio de redes de reclutamiento, contrataron mano de obra

⁶ Hewes, *op. cit.*, p. 123.

⁷ Galarza, *op. cit.*, p. 42.

⁸ Craig, *op. cit.*, p. 38.

⁹ Schwartz, *op. cit.*, p. 24.

mexicana oriunda del norte de California o bien, entre aquellos que habían inmigrado a ese estado. Sin embargo, a pesar de la oferta de mano de obra mexicana local, los granjeros del noroeste, al igual que sus contrapartes del suroeste, buscaron más trabajadores mediante el Programa Bracero para poder enfrentar el aumento dramático de la demanda de sus frutas y verduras ocasionado por la guerra.

Los planes de contingencia para aumentar el número de personas en las labores de cosecha, tales como la reducción de los años de estudio académico, la contratación de enfermos mentales, las propuestas de diferir la conscripción militar para los trabajadores agrícolas y aun el cierre de ciertos negocios, no fueron suficientes.¹⁰

Al estallar la guerra el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (U.S. Department of Agriculture, USDA), en un intento de transportar la mano de obra disponible hacia donde fuera necesaria, instrumentó un programa de transporte interestatal de trabajadores agrícolas. Para 1943 fue evidente que aun esas medidas extraordinarias no funcionaban.

Durante la primera fase de la guerra, la War Manpower Commission (WMC) opinaba que la falta de trabajadores agrícolas se debía a los bajos salarios. Aun así, desde 1941 el USDA empezó a recibir peticiones para la introducción de mano de obra agrícola mexicana. Pero tanto la WMC como el USDA temieron que, de introducirse una vez más tal contratación de trabajo temporalero, se afectaría el estatus de los trabajadores agrícolas nacionales, el cual había mejorado gracias a la lucha que libró la Farm Security Administration (FSA) durante la Gran Depresión.¹¹

El gobierno federal, en particular el USDA, se mostró ambivalente acerca de la introducción de trabajadores mexicanos. Las memorias del lamentable Programa Bracero durante la primera guerra mundial, así como las recientes repatriaciones de los años treinta, estaban demasiado frescas.

¹⁰ Gamboa, *op. cit.*, pp. 15-35.

¹¹ *Ibid.*, pp. 39-40; Kirstein, *op. cit.*, pp. 12-14.

Los trabajadores agrícolas en el sur de la frontera

Los productores del suroeste nunca dejaron de considerar que la solución a su escasez de mano de obra estaba en México. Mucho de lo que discutimos acerca del empleo de mexicanos en los ferrocarriles del suroeste y el medio oeste es igualmente cierto para la agricultura en dichas regiones. Gran cantidad de empresas agrícolas organizaron el reclutamiento de trabajadores mexicanos en la frontera antes de la Gran Depresión, y en algunos casos dependían casi enteramente de la fuerza de trabajo de los inmigrantes mexicanos para algunas fases de la producción.¹²

La rama de los cítricos en el sur de California, por ejemplo, empleaba mano de obra mexicana en la cosecha de sus productos, así como en las empacadoras.¹³ A principios de los años cuarenta muchos productores decidieron buscar opciones para adquirir mano de obra agrícola, lo que intensificó la demanda de trabajadores mexicanos.¹⁴ Los productores en el contexto de la segunda guerra mundial, igual que sus antecesores durante la primera, sentían que el gobierno federal debía asumir un papel prominente en la tarea de conseguir trabajadores, especialmente de México, ya que la necesidad imperiosa de mano de obra se debía a las políticas gubernamentales para hacerle frente a las necesidades de la guerra. El gobierno promovía el aumento de la producción agrícola y, al mismo tiempo, provocaba la disminución de la oferta de mano de obra agrícola.¹⁵ Fue hasta que Estados Unidos entró en la guerra cuando el gobierno federal consideró en serio la solicitud de los agricultores para atraer trabajadores mexicanos.¹⁶

¹² McWilliams, *op. cit.*, p. 215.

¹³ Véase Richard Mines y Ricardo Anzaldúa, *New Migrants vs. Old Migrants: Alternative Labor Sources in the California Citrus Industry*, San Diego, University of California, United States-Mexican Studies Center, 1982. Para un estudio histórico de los efectos del Programa Bracero en los trabajadores mexicanoestadunidenses locales, véase Lisbeth Haas, *The Bracero in Orange County: A Work Force for Economic Transition*, San Diego, University of California, United States-Mexican Studies Center, s.f.

¹⁴ Craig, *op. cit.*, p. 37.

¹⁵ Hewes, *op. cit.*, p. 124.

¹⁶ Craig, *op. cit.*, p. 124; Galarza, *Merchants, op. cit.*, pp. 43-44.

A principios de 1942 el Bureau of Immigration formó un comité intergubernamental integrado por los departamentos de Estado, Agricultura y Justicia junto con la War Manpower Commission, para negociar la manera de importar mano de obra agrícola mexicana. Tanto Scruggs como Craig consideran que la dinámica de este comité fue crucial para entender las políticas de los grupos de interés que iniciaron y sostuvieron el Programa Bracero Agrícola hasta 1964. El comité terminó su informe en mayo de 1942, y éste se convirtió en la base para el Programa Bracero Internacional negociado ese mismo año.¹⁷

La industria californiana de azúcar de remolacha, en cuyo proceso se requiere abundante mano de obra, resultó bastante perjudicada por la falta de trabajadores durante la segunda guerra mundial, pues con este producto se tuvo que hacer frente a la demanda de las fuentes tradicionales de obtención de azúcar. A esto hay que añadir que muchos de los antiguos trabajadores de la remolacha, tanto mexicanoestadunidenses como inmigrantes legales mexicanos, aceptaron un trabajo más decoroso en la industria militar.¹⁸

En consecuencia, en marzo de 1942, los industriales del azúcar de remolacha llenaron solicitudes formales con varias agencias gubernamentales para pedir tres mil trabajadores temporaleros mexicanos. La situación no pudo ser peor en aquel año pues la cosecha de 1942 fue particularmente abundante y los productores temían no contar con la mano de obra necesaria para hacerle frente a este reto. De hecho, la campaña pública para conseguir trabajadores se extendió tanto que grupos de mexicanos se reunían en determinados puntos de la zona fronteriza en busca de trabajo. Éste fue el caso, por ejemplo, de Mexicali.¹⁹

Finalmente, el 15 de mayo de 1942 el U.S. Employment Service certificó que la falta de mano de obra ponía en peligro la cosecha de remolacha en California y que la industria

¹⁷ Craig, *op. cit.*, p. 40.

¹⁸ Schwartz, *op. cit.*, p. 120.

¹⁹ Hewes, *op. cit.*, pp. 125-126.

necesitaba tres mil trabajadores mexicanos para completar la recolección en el otoño.²⁰

Los departamentos de Agricultura, Estado, Justicia y Trabajo ya habían discutido la propuesta y, en junio de 1942, el WMC autorizó al USDA iniciar las acciones necesarias para asegurar el suministro de mano de obra agrícola en todo el país; la autorización incluía la posibilidad de reclutar trabajadores mexicanos.

En mayo de 1942 la embajada de México en Washington, D.C., y el gobierno norteamericano mantuvieron discusiones preliminares acerca de un programa de contratación temporal de mano de obra. El gobierno de Estados Unidos dio por hecho que su contraparte mexicana establecería un mínimo de directrices, tomando en cuenta las consecuencias desafortunadas de la repatriación de los trabajadores en años anteriores y lo estipulado en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, el presidente Manuel Ávila Camacho dio instrucciones a su gabinete para considerar la propuesta dentro del contexto de un programa migratorio administrado por su gobierno.

Las negociaciones para el Programa Bracero se realizaron durante el verano de 1942, y el intercambio formal de notas diplomáticas se realizó en la ciudad de México el 4 de agosto del mismo año.²¹ Así fue como los productores de remolacha de California obtuvieron a tiempo sus tres mil trabajadores para recolectar la cosecha récord que cubría más de un millón de acres.

Los principios establecidos por los negociadores mexicanos, la mayoría incluidos en el acuerdo, reflejaban la percepción que tenían de los riesgos más inmediatos del programa. El acuerdo mencionaba el artículo 29 de la Constitución Mexicana. Los braceros no serían usados para desplazar a los trabajadores locales, sino solamente para llenar necesidades temporales. Los trabajadores que viajaran a Estados Unidos tendrían cubiertos los costos de contratación y transporte. Se realizaría un contrato formal entre cada tra-

²⁰ Jones, *op. cit.*, p. 1.

²¹ *Idem*, Galarza, *Merchants*, *op. cit.*, pp. 46-47.

bajador y su empleador estipulando con claridad las condiciones de trabajo. Se garantizaría un nivel mínimo de vivienda y condiciones higiénicas, y el 10 por ciento del pago neto se deduciría para depositarse en una cuenta de ahorros, que sería reembolsada al trabajador al regresar a México.²²

Se incorporó la noción de "salario vigente" como un criterio para valorar los de los braceros en relación con los salarios nacionales para la misma actividad; pero fue casi imposible su instrumentación como un "concepto operacional" en el contexto del trabajo agrícola temporalero no calificado.

Un enfoque binacional

México también insistió en que, como parte del esfuerzo de seguimiento y vigilancia, los dos gobiernos administraran al Programa Bracero para minimizar los abusos. Pronto surgió un equipo administrativo binacional *ad hoc* cuyos compromisos no estaban bien definidos al comenzar el programa aunque, conforme iba desarrollando sus funciones, éstas se iban aclarando. Estados Unidos inmediatamente asignó personal de la War Manpower Commission, la Farm Security Administration y médicos del U.S. Public Health Service para supervisar la contratación de trabajadores en México, y colaborar con el equipo mexicano que representaba tanto a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STYPS) como a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

El reclutamiento de los interesados en contratarse se llevó a cabo en el Estadio Nacional y se convirtió en un largo proceso en el que los candidatos a convertirse en braceros con frecuencia tenían que esperar afuera del estadio por varios días antes de poder entrar. Una vez dentro, el recluta tenía que conseguir la aprobación de las autoridades mexicanas de migración y de trabajo antes de pasar el examen físico administrado por los doctores del Public Health; una vez superado lo anterior, firmaban el contrato con la WMC.

Hay que añadir que el gobierno mexicano estaba suma-

²² Kirstein, *op. cit.*, p. 18.

mente complacido por el hecho de que la FSA fuera asignada como participante. Esta institución fue fundada en 1937, como respuesta del New Deal de Franklin Delano Roosevelt a los problemas sociales del campo, y se ganó una sólida reputación gracias a su labor. El hecho de que la FSA estuviera involucrada desde el origen mismo del programa seguramente mitigó algunas dudas entre las autoridades mexicanas, y quizá esto matizó la influencia del Departamento Estadunidense de Agricultura, que era el representante reaccionario de los empresarios agrícolas.²³

Los braceros agrícolas contratados fueron transportados a la frontera norte por Ferrocarriles Nacionales de México, de acuerdo con horarios cuidadosamente elaborados por el equipo binacional. Los braceros salieron de la estación de Buenavista en la ciudad de México y llegaron o bien a Nogales o a Ciudad Juárez, de donde fueron transferidos bajo custodia de autoridades del gobierno estadounidense, quienes se encargaron de distribuirlos.

Los braceros agrícolas no eran contratados por agricultores estadounidenses particulares, sino por asociaciones laborales agrícolas —locales o de un condado— fundadas por productores y granjeros²⁴ para hacerse cargo de los braceros, supervisar horarios, arreglar su estancia y aun para construir campamentos. Como la mayoría de los braceros estaban ocupados en cosechar —trabajo que por lo general requería de una estancia breve en cada granja— los productores se organizaron en esas asociaciones para compartir y distribuir gastos, así como para utilizar la fuerza de trabajo inmigrante con la mayor eficiencia posible. No pocas ocasiones los braceros trabajaron en un sembradío diferente cada día.

Desafortunadamente, estas asociaciones se resistieron a responsabilizarse por el bienestar de los braceros. En caso de accidente o enfermedad, a veces aceptaron su responsabili-

²³ Si bien el gobierno mexicano tenía una buena impresión de la Farm Security Administration, no sucedía lo mismo con los productores agrícolas estadounidenses, quienes, de hecho, desconfiaban de dicha agencia. Hewes, *op. cit.*, p. 150.

²⁴ *Ibid.*, pp. 146-165. Hewes sostiene que las asociaciones locales asumieron las tareas del empleador en oposición a la Farm Security Administration, que hubiera necesitado de una inmensa burocracia para ser capaz de ejercer una supervisión.

dad, pero la mayoría no lo hizo. De hecho, cuando el gobierno mexicano insistió en que cada bracero firmara un contrato con su empleador, tal vez no estaba pensando en estas asociaciones locales de productores, sino en individuos responsables y en condiciones de atender el bienestar de los trabajadores.²⁵

La primera cuota o grupo de tres mil braceros regresó a México entre el otoño y el invierno de 1942; traían historias de discriminación y malas condiciones de trabajo y de vivienda; dichos relatos vinieron a reforzar las críticas internas en México de quienes buscaban descontinuar el programa. El periódico *Excélsior* publicó a fines de 1942 una serie de historias, a veces sensacionalistas, acerca de la experiencia de los braceros agrícolas en Estados Unidos.

Las peores historias y las más fundamentadas hacían referencia a Texas, que nunca se distinguió por su actitud abierta a los trabajadores mexicanos; allí se daban las experiencias más desagradables. A pesar de los esfuerzos de autoridades mexicanas para prohibir que el programa enviara braceros a Texas, algunos fueron de cualquier modo enviados ahí.

Posteriormente, la discriminación contra mexicanos se convirtió en un hecho tan notable y abierto en Idaho que el gobierno mexicano descartó a dicho estado y evitó que recibiera braceros agrícolas en 1946.²⁶

La protección a los trabajadores que los negociadores mexicanos intentaron construir en el programa en gran medida no funcionó. Este aspecto —al que habría que añadir las críticas de la opinión pública— presionó al gobierno mexicano para que tomara acciones. Y, en efecto, en febrero de 1943, el gobierno mexicano suspendió el reclutamiento de braceros agrícolas en la ciudad de México, lo que fue un acto puramente simbólico, ya que las contrataciones se llevarían a cabo hasta marzo o abril.

El significado de dicha medida dejaba entrever que los resultados del programa no eran satisfactorios, pero que había disposición para el diálogo.

²⁵ Gamboa, *op. cit.*, pp. 48-51.

²⁶ *Ibid.*, p. 112.

Estados Unidos, en lugar de ofrecer una respuesta unilateral como lo había hecho en otros conflictos migratorios del pasado (por ejemplo el Programa Bracero de la primera guerra mundial y las repatriaciones durante los años treinta), en esta ocasión discutió los problemas proponiendo modificaciones menores.

Para enfrentar las quejas generalizadas sobre los bajos sueldos de los braceros y evitar la diferenciación salarial entre éstos y los trabajadores locales, el concepto de "salario vigente" fue reforzado al añadirsele criterios de condiciones laborales. En respuesta a las críticas mexicanas por la falta de garantías de trabajo —que originalmente cubrían sólo el 75 por ciento del periodo del contrato, y que dejaba abierta la posibilidad de que los braceros quedasen sin trabajo— el gobierno de Estados Unidos aprobó ciertos suministros sin costo para la subsistencia de los trabajadores durante periodos de inactividad, lo que mejoraría mucho las condiciones laborales sin provocar la hostilidad de los granjeros.

Aún más, los niveles de las condiciones de vida fueron mejorados y simplificados; el contrato original señalaba que a los trabajadores agrícolas mexicanos se les debería proporcionar el mismo tipo de hospedaje que a los locales; sin embargo, las condiciones de vivienda diferían enormemente de un lugar a otro, y en ocasiones eran atroces. El nuevo acuerdo establecía que los trabajadores agrícolas mexicanos deberían recibir "alojamientos higiénicos sin costo alguno para ellos". Finalmente, se autorizó el ingreso de los cónsules mexicanos a las propiedades agrícolas para observar las condiciones de trabajo y hablar con los braceros, aunque no dejó de haber incidentes en los que ciertos propietarios les negaron la entrada.

Los fondos originales para el Programa Agrícola de 1942 fueron canalizados a través del Fondo de Emergencia de la Presidencia, dinero manejado discrecionalmente por el Poder Ejecutivo. Esta estrategia de financiamiento era posible ya que la base legal internacional para el proyecto había sido solamente un intercambio de notas diplomáticas, y el presidente Roosevelt no estaba comprometido a justificar sus acciones ante el Congreso; sin embargo, los montos de ca-

pital eran limitados y muchos otros gastos se pagaron de este fondo.²⁷

El Departamento de Agricultura de Estados Unidos quizá no estuvo de acuerdo con esta manera de operar, pues en enero de 1943 presentó al Congreso una propuesta de financiamiento multimillonario para obtener fondos independientes para el rubro del Programa Agrícola. Aunque la Public Law 45 se aprobó finalmente, las discusiones, debates y modificaciones en el Congreso cambiaron en gran medida la propuesta original. El 29 de abril de 1943 se asignaron 26 millones de dólares para el programa de mano de obra agrícola.

La aprobación de la Public Law 45 significó una derrota para las políticas que la Farm Security Administration quiso institucionalizar en los primeros meses del programa, mismas que correspondían con la posición del gobierno mexicano. La ley aprobada asignó a la War Food Administration (WFA) y al Departamento de Agricultura como responsables de los fondos del Programa Bracero. Recordemos que México encontró en la FSA una colaboradora aceptable ya que el papel de esta institución no estaba relacionado con los montos de producción agrícola, sino con la calidad de vida rural. Más aún, la agencia era responsable no sólo de las actividades de enganche y transportación en México, sino que no tardó en administrar las actividades de los braceros una vez llegados a Estados Unidos.

Los empleadores agrícolas, por su lado, preferían menos supervisión gubernamental y, de hecho, se sentían resentidos con ésta. La FSA usó el Programa Bracero como una plataforma para obtener mejores condiciones de trabajo para todos los trabajadores del campo, fueran mexicanos o estadounidenses. Cuando el gobierno mexicano suspendió el reclutamiento en febrero de 1943, los cabilderos de los agricultores usaron la oportunidad para aumentar su crítica a la FSA.

En marzo de 1943 la War Food Administration asumió el control del Programa Agrícola. Como su nombre lo indica, ésta fue establecida como la oficina de guerra a cargo del abasto de alimentos. El punto de vista de la agencia acerca

²⁷ Galarza, *Merchants*, *op. cit.*, p. 48.

de la agricultura y del papel del Programa Bracero dentro de la industria coincidía con el de los productores. La WFA estaba menos preocupada por las cuestiones humanitarias y se centraba en su objetivo de incrementar la producción agrícola, cuestión en la que su director, Chester Davis, también estaba interesado.

La noción que en dicha instancia se tenía respecto de la administración del Programa Bracero también resultaba más compatible con la de los productores y con la del Departamento de Agricultura, en los términos estipulados en la Public Law 45.

Dicha ley contenía lagunas que le permitieron a la WMC justificar una administración muy laxa. En este sentido, la sección 5(g) de la ley le daba derecho al Servicio de Inmigración, con la aprobación del procurador, de regular el tráfico de trabajadores extranjeros y permitirles la entrada siempre y cuando el individuo tuviera en su poder una credencial de identificación con fotografía y huellas digitales, sin mencionar visa, pasaporte ni contrato de trabajo.

Para probar la nueva ley se comenzó con el reclutamiento privado de mil quinientos mexicanos en El Paso; todos estos trabajadores entraron a Estados Unidos en un solo día del mes de mayo de 1943.²⁸

Programa del hemisferio occidental

Durante la segunda guerra mundial, Estados Unidos buscó y obtuvo trabajadores de otros países distintos a México, ello también con programas de contratación temporal de mano de obra, aunque con diferencias importantes. El acuerdo del 4 de agosto de 1942 sirvió más adelante de modelo para otros acuerdos similares con Jamaica, Las Bahamas, Honduras Británicas, Costa Rica, Barbados y Terranova, Canadá, para contratar trabajadores agrícolas e industriales, aunque en menor número que el acuerdo con México. Estos trabajadores estuvieron supervisados por la Sección de Trabajadores Extranjeros de la WMC. En junio de 1945, dieciséis mil traba-

²⁸ Kirstein, *op. cit.*, pp. 18-19.

jadores de Jamaica, Barbados y Honduras Británicas estaban empleados en plantas de procesamiento de alimentos, fundición, químicos, aserraderos, así como de pertrechos militares. Tres mil jamaquinos estaban en la cosecha de frutas y legumbres, y otros tantos terranovenses estaban manteniendo granjas lecheras en Nueva York.²⁹

Mientras que el acuerdo con México era formal, aquéllos con otros países fluctuaron entre el trato informal —con Canadá por ejemplo— y los mensajes por medio de memoranda —con los gobiernos de las Antillas Británicas. Por otro lado, el acuerdo con México, sólo involucraba trabajadores agrícolas y ferrocarrileros, mientras que los obreros industriales para las herrerías de Michigan fueron traídos del Caribe, cuestión a la que la United Autor Workers se opuso con firmeza.³⁰

Los braceros no mexicanos no estaban tan bien representados por sus gobiernos. Desafortunadamente, estas diferencias les significaron pagos menores, pues, mientras que el salario promedio para un bracero agrícola mexicano en California fue de 4.55 dólares, para un jamaquino trabajando en las plantaciones de algodón en Arizona fue de sólo 1.15. Los obreros industriales ganaban más.³¹ Aparentemente el gobierno estadounidense también acordó no enviar trabajadores jamaquinos al sur de la línea Mason-Dixon debido a la discriminación.³²

La demanda de peones de vía: los ferrocarriles necesitan trabajadores

Al igual que los agricultores, las compañías ferrocarrileras solicitaron la importación de mano de obra mexicana desde antes del ataque japonés a Pearl Harbor. Así, en septiembre de 1941, la Southern Pacific Railroad solicitó formalmente al

²⁹ Julia Henderson, "Foreign Labor in the United States during the War", *International Labour Review*, LII, diciembre de 1945, pp. 610-611.

³⁰ *Ibid.*, p. 618.

³¹ *Ibid.*, p. 622.

³² *Ibid.*, p. 627.

Immigration Bureau permiso para reclutar en México seiscientos peones de vía y transportarlos a Estados Unidos.³³

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que el cabildo y las comunicaciones en favor de la industria ferrocarrilera comenzaron antes de esos años. La compañía argumentaba que la carencia crónica de mano de obra a lo largo y ancho del suroeste implicaba graves obstáculos para la eficiencia del sistema de transporte ferrocarrilero, lo que ponía en riesgo su capacidad de apoyo al esfuerzo que significaba la guerra; de modo que la importancia de lo que el gobierno hiciera para encontrar esa fuerza de trabajo necesaria sería fundamental.

La postura de los sindicatos ferrocarrileros fue de protesta ante dicha solicitud de la empresa, y señalaron que no había falta de mano de obra que justificara realmente un programa internacional de contratación de trabajo temporal. De cualquier modo el Immigration Bureau no estaba dispuesto a considerar la propuesta ya que no había evidencia de su necesidad.³⁴

La tarea de demostrar que efectivamente escaseaba la mano de obra recayó en la Southern Pacific y al final otras empresas ferrocarrileras tuvieron que comprobar que esta escasez afectaba la participación de su industria en la guerra y que la mejor fuente para solucionar dicha situación estaba en México. Hay que enfatizar que la responsabilidad de mostrar que tal necesidad existía, y que además era crítica, recayó en los propios empresarios ferrocarrileros; las condiciones indican que tanto a la Southern Pacific, como a las demás empresas ferroviarias les resultó más difícil gestionar el programa de trabajadores temporales que a los productores de remolacha.

Las empresas ferrocarrileras tenían que demostrarle al gobierno, específicamente a la WMC, con evidencia clara e irrefutable, que el empleo de ciudadanos mexicanos en las vías de ferrocarril era la opción viable. Mientras que dependen-

³³ "Southern Pacific Would Bring in Mexican Laborers", *Railway Age*, CXI, 1941, p. 386.

³⁴ *Idem*.

cias como la WMC y el Immigration Bureau mostraban no sólo su escepticismo sino su franca hostilidad ante la perspectiva de un programa no agrícola de contratación temporal de trabajadores extranjeros, la Office of Defense Transportation (ODT) estaba ávida de localizar peones de vía sin importar las barreras políticas.

A principios de 1942, los analistas de la industria ferroviaria se dieron cuenta de que la escasez de mano de obra se estaba extendiendo por todo el país y en todas las actividades pero en especial las no calificadas.³⁵ La Association of American Railroads conjuntamente con la ODT desarrollaron una investigación en las redes ferroviarias con el propósito de estimar la naturaleza y severidad de la crisis de fuerza de trabajo, y evaluar la manera en que esto afectaba su contribución a las tareas de guerra. Aunque se tomaron medidas para impulsar activamente el reclutamiento de asalariados, la Union Pacific junto con otras compañías de tren se vieron forzadas a anunciar sus ofertas de trabajo más allá de sus zonas de influencia.³⁶ Para abril del mismo año, la New York Central consideró la posibilidad de retener por más tiempo a sus empleados que se encontraban en edad de jubilarse, esto es a los sesenta y cinco años. Joseph Eastman, director de la ODT alentó a los empresarios ferrocarrileros a explorar con mayor decisión las opciones para aumentar su fuerza laboral.³⁷

Por otro lado, el reclutamiento militar estaba provocando estragos en las filas de los trabajadores ferroviarios.³⁸ Hubo un alivio temporal, pues el reclutamiento de ferrocarrileros se pospuso al comienzo de la segunda guerra mundial. En la primavera de 1942 la ODT sugirió la revisión de los límites de edad, así como la recontractación de jubilados, la integración de mujeres (tal y como sucedió en grandes proporciones durante la primera guerra) y el que los empleados federales subutilizados fueran transferidos a los ferrocarriles.³⁹

³⁵ "How Can Shortage of Manpower Be Overcome", *Railway Engineering and Maintenance*, XLIV, 1941, p. 124.

³⁶ *New York Times*, 28 de febrero de 1942.

³⁷ *New York Times*, 15 de abril de 1942.

³⁸ *New York Times*, 24 de marzo de 1942.

³⁹ *New York Times*, 16 de abril de 1942.

La Southern Pacific informó que tomó medidas extraordinarias para compensar la pérdida de catorce mil setecientos dieciocho empleados que se sumaron a las fuerzas militares y para hacer frente a la inusual demanda generada de servicios, a causa de la localización estratégica de su ruta en relación con el teatro de operaciones del Pacífico.

El cierre del Canal de Panamá y la localización estratégica de las instalaciones de la Southern Pacific, cercana a los astilleros, fábricas de aviones y plantas militares, aumentaron la importancia de su ruta.

La compañía abrió muchas oficinas de reclutamiento, proveyó de transporte a los trabajadores enrolados, amplió sus límites de edad, promovió a sus aprendices, empleó mujeres para remplazar a los hombres y, además, abrió una escuela para entrenar a mujeres en telegrafía e inclusive despachó camiones cada mañana rumbo a las ciudades para levantar cuanto trabajador pudo hallar.⁴⁰

En mayo de 1948, Eastman propuso una estrategia imposible de instrumentar: apeló a las líneas ferroviarias del suroeste para que coordinaran sus programas de mantenimiento de vías con las demandas de trabajo agrícola temporalero, de manera que ambas industrias pudieran utilizar a los mismos trabajadores no calificados.⁴¹

Urgidos por la WMC, la Southern Pacific reclutó alrededor de dos mil quinientos afroamericanos del sur y los transportó a las vías del sureste, como lo había hecho cuarenta años antes. Las numerosas deserciones y renunciaciones de ese grupo hicieron que la iniciativa fuera difícil de controlar y dejaron a la compañía insatisfecha con los trabajadores afroamericanos lo cual generó serias dudas sobre la contratación de esa fuerza de trabajo como solución a sus problemas de mano de obra.⁴²

⁴⁰ "Historical Data", pp. 62-65.

⁴¹ *New York Times*, 9 de mayo de 1942. La propia Southern Pacific se quejó de haber gastado 135 000 dólares para traer 2 896 trabajadores del valle del Mississippi; en junio de 1942 sólo la mitad de ellos empezaron a trabajar. Más adelante, en el mismo año, la compañía trajo otros 3 201 hombres, de los cuales solamente 1 847 empezaron a trabajar. Y para el mes de marzo de 1943, sólo 428 seguían trabajando.

⁴² *New York Times*, 21 de julio de 1942.

En el mes de julio de 1942, la Southern Pacific renovó su solicitud para trasladar mano de obra no especializada de México; pero, de nueva cuenta, el Immigration Bureau se negó a considerar la petición.⁴³ Hacia finales de 1942, la compañía intentó una vez más reclutar peones de vía en el este para sus vías del suroeste, también con resultados fallidos.⁴⁴ Por su tamaño e importancia, la experiencia de la Southern Pacific para movilizar peones de vía fue la más conocida, aunque otras empresas ferroviarias, grandes y pequeñas, también desarrollaron esfuerzos para los semejantes.

En un intento final para atraer trabajadores del interior del país a las actividades ferrocarrileras, la Federal Wage-Hour Administration del Departamento de Trabajo anunció un aumento general de salarios para todos los trabajadores ferroviarios, elevando el mínimo a 40 centavos por hora.

La disposición abarcó inmediatamente de treinta y cinco mil a cincuenta mil trabajadores, la mayoría de mantenimiento.⁴⁵ Dicha medida fue independiente de la campaña de los sindicatos ferroviarios para mejorar los salarios. Sin embargo, esa acción no logró que los salarios en los ferrocarriles se colocaran en un plano competitivo respecto de los que se pagaban en la industria manufacturera, que a veces duplicaba las percepciones del salario mínimo de los empleados ferroviarios.

En el otoño de 1942, las hermandades ferrocarrileras formaron un comité para apoyar a la ODT en materia de reclutamiento laboral.⁴⁶ También entró en la discusión pública la Railway Labor Executive Association, un organismo formado por líderes sindicales, que declaró su apoyo a ese tipo de medidas para el reclutamiento. No obstante, cabe subrayar que para este organismo era aún más importante mantener su oposición férrea a reclutar peones de vía de México.⁴⁷

⁴³ "Southern Pacific Again Asks to Import Mexican Laborers", *Railway Age*, CXIII, 1942, p. 146.

⁴⁴ *New York Times*, 2 de octubre de 1942.

⁴⁵ *New York Times*, 13 de agosto de 1942.

⁴⁶ *New York Times*, 6 de septiembre de 1943.

⁴⁷ *New York Times*, 3 de noviembre de 1942; Kirstein, *op. cit.*, p. 19.

Podemos suponer que para finales de 1942 las empresas ferroviarias y los sindicatos se sintieron presionados por la constante escasez de trabajadores en un contexto de economía de guerra en paulatino aumento, mientras que, en contraste, algunos productores importantes ya estaban contratando mano de obra mexicana a través del Programa Bracero.

Por esas mismas fechas, otras compañías ferroviarias ya se habían sumado a la Southern Pacific en demanda de un Programa Bracero para los ferrocarriles. Aunque se desecharon los archivos más importantes de la ODT, al terminar la guerra, oficios de la Northern Pacific y la Great Northern Pacific confirman el interés que tenían otras compañías por los trabajadores mexicanos.⁴⁸ La Northern Pacific también contactó al Immigration Bureau en esa época.⁴⁹

The Railroad Retirement Board

Como la ODT consideraba que la situación de las vías había alcanzado un estado peligroso de deterioro, apoyó cualquier esfuerzo para encontrar peones de vía; sin embargo, el Railroad Retirement Board (RRB),⁵⁰ en tanto que agencia gubernamental responsable de los trabajadores ferrocarrileros, fue mucho más cautelosa en relación con las carencias de mano de obra y mucho más reticente a buscar la contratación de trabajadores en México.

De acuerdo con la opinión de Murray Latimer, miembro de dicha institución, si las empresas ferroviarias no podían encontrar el suficiente número de empleados, esto se debía simplemente a que los salarios que las empresas estaban dis-

⁴⁸ De V.V. Boatner a Otto Beyer, 10 de noviembre de 1942, RG59, NA.

⁴⁹ De Bert Fraser al Immigration Bureau, 56 135/227, INS.

⁵⁰ El Railroad Retirement Board es la institución gubernamental creada por el New Deal para manejar los fondos de pensión de los trabajadores ferrocarrileros y supervisar otros asuntos relacionados con ellos. En Estados Unidos, los ferrocarrileros no pertenecen al Social Security System, sino al Railroad Retirement Board. Ellos son los únicos trabajadores que cuentan con su propio sistema de seguridad social independiente.

puestos a pagar eran exigüos. El RRB estuvo reclutando gente informalmente a través de sus oficinas regionales, pero sólo fue capaz de proporcionarle a la compañía algunos centenares de obreros con un pago de 46 centavos por hora. En noviembre de 1942, en la oficina regional de Dallas, por ejemplo, sólo quince de setecientos cincuenta solicitantes de empleo aceptaron el salario de 46 centavos por hora.

Estas dificultades no son de extrañar, pues en el caso del territorio de influencia de la Southern Pacific, los salarios de entrada para los trabajadores comunes en la industria eran de entre 4 y 40 centavos más por hora que el de los peones de vía. Mientras que en la costa oeste, hasta el trabajo agrícola de los migrantes era mejor pagado.⁵¹

La campaña de reclutamiento del Railroad Retirement Board de ferrocarrileros para la Union Pacific confirmó su posición en relación con los salarios, así como el acceso a la mano de obra y colocó este asunto en una perspectiva más apropiada. Al comienzo del verano de 1942, los salarios para los peones de vía de la Union Pacific eran más o menos los mismos que los de la Southern Pacific. Al igual que con la Southern Pacific el RRB no tuvo éxito en encontrar mano de obra para la Union. Sin embargo, esta compañía mostró un poco más de flexibilidad, pues elevó los salarios en diez centavos por hora y redujo los cargos por prestaciones (en este caso de alimentación y vivienda) en 50 centavos. Por otro lado, los empleos industriales no eran lo suficientemente atractivos para la población susceptible de ser empleada en los ferrocarriles, de la zona de operación de la Union Pacific, ya que la paga industrial para el trabajador medio era menor que la que se pagaba en el área de la Southwestern Pacific.

Después de las reformas salariales impulsadas por la Union Pacific, el RRB pudo colocar tres veces más peones de vía en ésta que los reclutados por la Southern Pacific. No obstante lo anterior, el Railroad Retirement Board no podía atribuir todos los predicamentos de la Southern Pacific a los bajos salarios. Por ello declaró que no había información suficiente que justificara llevar mano de obra mexicana a Estados Uni-

⁵¹ De Murray Latimer a Paul McNutt, 13 de noviembre de 1942, RG59, NA.

dos.⁵² Esta declaración fue la más fuerte, salida del medio oficial, referente a la relación entre un programa de braceros ferroviarios y los salarios.

Si contextualizamos lo anterior, en la ya mencionada campaña de las hermandades ferrocarrileras para nivelar los salarios de trabajadores ferrocarrileros no especializados con los de otras industrias, entonces la relación entre la cuestión salarial y la oferta de mano de obra resulta crucial.

Para finales de 1942, algunos líderes sindicales de los ferrocarrileros se reunieron con la gerencia de los ferrocarriles para discutir una propuesta que fuese mutuamente aceptable, para la importación de mano de obra mexicana dirigida hacia los ferrocarriles. Ellos presentaron una recomendación en noviembre de ese mismo año al Management-Labor Policy Committee (equipo asesor de la War Manpower Commission) en la que sugerían que se dieran los pasos obligados para procurarse los trabajadores necesarios; esta misma recomendación se dirigió con prontitud al Departamento de Estado.⁵³

Cabe hacer notar que como organismo que expedía regularmente las opiniones formales de los trabajadores a la WMC, el Management-Labor Policy Committee se había opuesto permanentemente al uso de mano de obra extranjera como parte de los planes de movilización de trabajadores, ya que ésta representaría una amenaza a la estructura salarial nacional en Estados Unidos.⁵⁴

Podríamos añadir que ningún organismo gubernamental similar tomó posición en favor de los trabajadores agrícolas cuando el Programa Bracero Agrícola estuvo en discusión. De hecho, no había grupo en Estados Unidos, en las primeras fases de dicho programa durante el transcurso de la guerra, en condiciones de hablar a nombre de los trabajadores agrícolas.

Lo poco que la Farm Security Administration intentó en favor de los campesinos quedó neutralizado al aprobarse la Public Law 45, así como con la designación de la War Food

⁵² *Idem.*

⁵³ Kirstein, *op. cit.*, p. 23.

⁵⁴ George Q. Flynn, *The Mess in Washington: Manpower Mobilization in World War II*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, ca. 1979, p. 117.

Administración como responsable del organismo público creado por ella. El Departamento de Agricultura había estado oponiéndose a la incorporación de mano de obra extranjera, pero más bien movido por motivos políticos que por el deseo de bienestar para los trabajadores migratorios.

Basada en informes estadísticos de los ferrocarrileros presentados regularmente por el Railroad Retirement Board a la War Manpower Commission durante la guerra, ésta planteó que dentro de Estados Unidos había pocos peones a la mano para ser empleados, y ciertamente lejos como para darle mantenimiento adecuado a las vías. De ahí que el 26 de diciembre de 1942 Paul McNutt, presidente de la WMC, notificara a Cordell Hull, secretario de Estado, que la War Manpower Commission autorizaba el traslado de tres mil trabajadores ferroviarios desde México, y especuló que eventualmente diez mil más serían requeridos.⁵⁵

El 1o. de enero de 1943, McNutt reiteró la posición de la WMC ante Earl Harrison, comisionado del Immigration Bureau, y le informó que estaba solicitando al Departamento de Estado iniciar un diálogo con México que condujera a un acuerdo para reclutar peones de vía mexicanos.⁵⁶ Con esos comunicados se inició el involucramiento de la WMC con un programa bracero no agrícola.

Las hermandades sindicales ferroviarias, en especial la Maintenance of Way Brotherhood protestaron con vehemencia en contra de la autorización hecha por la WMC de un programa bracero no agrícola. Mientras que los sindicatos ferrocarrileros habían expresado periódicamente en público y en privado su oposición, la decisión de la WMC levantó fuertes reacciones de la administración de la Hermandad de Peones de Vía. El presidente y el tesorero, E.E. William y A. Shoema-

⁵⁵ De Paul McNutt a Cordell Hull, 26 de diciembre de 1942. La War Manpower Commission fue organizada para supervisar toda la movilización del trabajo durante la guerra, incluyendo los servicios selectivos, por medio del Executive Order 9279 firmado por Franklin Delano Roosevelt el 5 de diciembre de 1941. McNutt, de la corriente del New Deal, era sospechoso para el Congreso y especialmente para los militares. Véase George Q. Flynn, *op. cit.*

⁵⁶ De Paul McNutt a Earl Harrison, 7 de enero de 1943, archivo 56 135/227, INS.

ker, se reunieron con representantes del Departamento de Estado para dejar constancia formal de sus objeciones al programa, y después acusaron públicamente a las compañías ferrocarrileras de mantener intencionalmente los bajos salarios con el objetivo de maximizar ganancias;⁵⁷ ellos señalaron que habría trabajadores locales disponibles si hubiera salarios decentes. A finales de febrero de 1943 el Labor-Management Policy Committee de la WMC, que contaba con sindicatos como miembros, corroboró la posición de la Maintenance of Way Brotherhood; su propia investigación, de hecho, indicaba que la estructura salarial de las compañías ferrocarrileras era el principal obstáculo para el acceso a personal disponible.⁵⁸

El Departamento de Estado eludió comprometerse en el debate argumentando que no hacía más que actuar como intermediario entre México y la War Manpower Commission. Sin embargo, Ernesto Galarza en *Merchant of Labor* informa que la WMC⁵⁹ obtuvo al menos consentimiento verbal de la Maintenance of Way Brotherhood para el Programa Bracero; si eso es cierto, debió de haber ocurrido en los primeros meses de 1943.⁶⁰

Mientras tanto, las empresas recibieron un valioso apoyo —aparentemente no solicitado— que reforzó la idea de la conveniencia del programa bracero para los ferrocarriles: al testificar ante el Labor-Management Policy Committee, Joseph Eastman, de la ODT, defendió enérgicamente el programa.⁶¹ En marzo de 1943, Eastman colaboró también con el Department of the Army al declarar oficialmente que el deterioro de las vías, debido a la falta de mantenimiento causado por la escasez de mano de obra, estaba conduciendo a una crisis nacional del sistema de transporte que pondría en

⁵⁷ Memorándum de una conversación, 7 de enero de 1943, archivo 56135/227, INS.

⁵⁸ "Recommendation of the Management Labor Policy Committee with Respect to the Railroad Track Maintenance in the Southwest", 5 de febrero de 1943, RG211, NA.

⁵⁹ Memorándum de una conversación, 7 de enero de 1943, RG59, NA. También véase Ernesto Galarza, *Merchants, op. cit.*, p. 54.

⁶⁰ Galarza, *Merchants, op. cit.*

⁶¹ Audiencias del Comité, 5 de febrero de 1943, RG59, NA.

peligro el traslado de tropas y de material de guerra.⁶² Eastman incluso actuó a iniciativa propia y contactó a la embajada estadounidense en la ciudad de México para recomendarle la instrumentación de un programa de este tipo.⁶³

Se estaban acomodando las piezas en los primeros meses de 1943 para un programa bracero no agrícola. Las empresas ferroviarias y la ODT dejaron bien establecido que había una falta crónica de mano de obra en las vías, que ello afectaba el esfuerzo militar, y que México era la fuente más accesible de fuerza de trabajo. Los sindicatos estaban neutralizados, y la WMC había establecido que la demanda de las compañías ferroviarias era legítima. Había llegado el momento en que el Departamento de Estado podía actuar.

Las negociaciones

A principios de enero de 1943, el embajador Messersmith recibió en la ciudad de México instrucciones del Departamento de Estado para que hiciera contactos en la Secretaría de Relaciones Exteriores con el objetivo de ampliar el Programa Bracero a actividades no agrícolas.

Hay que tomar en cuenta que para ese momento los braceros agrícolas acababan de regresar de Estados Unidos disgustados a causa del maltrato, y que en periódicos como *Excelsior* se publicaban sus quejas. Mientras que el personal de la embajada estadounidense llevó a cabo pláticas preliminares con la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, Messersmith regresó a Washington para tratar con McNutt, de la War Manpower Commission, acerca de los términos del programa.⁶⁴

Al principio, el gobierno mexicano no estuvo dispuesto a responder a los intentos de discusión acerca de un programa bracero no agrícola. Cabe señalar que a la fecha, desafortunadamente, no se han hecho públicos los documentos me-

⁶² De William Milroy al doctor William Leiserson, 16 de marzo de 1943, archivo 56 135/227, INS.

⁶³ De Cordell Hull a George Messersmith, 20 de marzo de 1943, RG59, NA.

⁶⁴ Del embajador Messersmith a Cordell Hull, 9 de enero de 1943, RG59, NA.

xicanos en torno a esta fase del programa, pero podemos deducir algo de la posición mexicana.

Sabemos que el gobierno mexicano no quedó satisfecho del curso que tomó el Programa Bracero Agrícola.⁶⁵ Más aún, A.W. Motley, representante de la WMC en la ciudad de México a cargo del Programa Agrícola, opinó que su expansión podría exacerbar los problemas internos de política laboral en México.⁶⁶ En efecto, sabemos que abundaban funcionarios en el gobierno de México que se oponían a la idea de organizar el reclutamiento de trabajadores para Estados Unidos.⁶⁷

La importancia de este señalamiento estriba en el hecho de que el Railroad Retirement Board y la ODT no tenían ninguna capacidad de acción hasta que el gobierno mexicano diera su consentimiento.⁶⁸ La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) al fin estuvo dispuesta hacia finales de enero de 1943 a aceptar un programa no agrícola; el motivo aparente de esta nueva actitud fue la intervención de la Presidencia de la República.⁶⁹

Se continuó con pláticas informales preliminares; para febrero, el embajador Messersmith estuvo más optimista acerca de la posición del gobierno mexicano. Aunque de acuerdo con el proyecto, la SRE quería retrasar el convenio hasta que la WMC estuviera lista para iniciar el reclutamiento,⁷⁰ pero la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STyPS) ya había discutido internamente una propuesta de programa no agrícola para determinar el marco adecuado, para el caso de los ferrocarriles.⁷¹

Sin embargo, afectada por los cuestionamientos al Programa Bracero Agrícola, la Secretaría de Agricultura suspendió el reclutamiento de braceros por parte del gobierno me-

⁶⁵ En respuesta a las quejas de los braceros y las críticas de la opinión pública, el gobierno mexicano suspendió el Programa Bracero Agrícola poco tiempo después.

⁶⁶ Memorandum de Joe McGurk, 11 de enero de 1943, RG59, NA.

⁶⁷ Del embajador Messersmith a Cordell Hull, 8 de marzo de 1943, RG59, NA.

⁶⁸ Del comisionado Earl Harrison a Paul McNutt, 18 de enero de 1943, archivo 56135/227, INS.

⁶⁹ De Herbert Bursley al secretario Hull, 19 de enero de 1943, RG59, NA.

⁷⁰ De Herbert Bursley a Cordell Hull, 29 de enero de 1943, RG59, NA.

⁷¹ De Herbert Bursley a Cordell Hull, 5 de febrero de 1943, RG59, NA.

xicano, lo que llevó, por su lado, a la SRE a posponer pláticas acerca del Programa Ferroviario.⁷² Así, el embajador Messersmith concentra su atención en el rescate del Programa Agrícola, y tenía razón al pensar que sin un programa agrícola ágil no habría un programa ferroviario. Más aún, ambos gobiernos consideraban que el Programa Agrícola sería el prototipo de cualquier acuerdo futuro.⁷³ Cualquier problema con el Programa Agrícola pondría en peligro la posibilidad de otros proyectos.

De cualquier forma, el gobierno mexicano era el menos convencido de la justificación de un programa en los ferrocarriles; fueron varios los funcionarios mexicanos que se mostraron escépticos, y con razón, además de sentirse preocupados por la posición de los trabajadores ferrocarrileros en Estados Unidos.⁷⁴

El secretario de Agricultura, Marte Rodolfo Gómez, era especialmente crítico del Programa Bracero; él protagonizó un revuelo político-administrativo en momentos en los que el embajador estadounidense Messersmith estaba fuera de México, en Washington. Funcionarios de diversas secretarías de Estado se aliaron con Gómez para formar dentro del gobierno mexicano un bloque, que mantenía una postura crítica frente al Programa Bracero y otras formas de colaboración con la economía de guerra en el país vecino. Marte R. Gómez expresó sus temores de que el Programa Bracero reduciría peligrosamente la cantidad de trabajadores agrícolas que también eran necesarios para el país. Su veto fue suficiente para suspender el Programa Agrícola e inhibir el Programa Ferroviario por un tiempo. Más tarde, el presidente Ávila Camacho intervino y, junto con Ezequiel Padilla de la SRE, persuadió a Gómez para que dejara de lado sus objeciones, insistiendo en que la cooperación entre México y Estados Unidos estaba dentro del mejor interés nacional.⁷⁵

⁷² Del embajador Messersmith a Cordell Hull, 8 de marzo de 1943, RG59, NA.

⁷³ Del embajador Messersmith a Sumner Welles, 23 de marzo de 1943, RG59,

NA.

⁷⁴ *Idem.*

⁷⁵ *Idem.*

De cualquier modo, la negociación de un programa ferroviario dependía de darles salida a los problemas del Programa Agrícola. El 23 de marzo de 1943 los representantes de la FSA, todavía a cargo de la parte agrícola, convinieron con el gobierno mexicano en hacerle frente a las dificultades centrándose en las formas de trato hacia los trabajadores. Una vez que se llegó a una solución mediante una enmienda al acuerdo agrícola, se reanudó el reclutamiento a fines de marzo.⁷⁶

Mientras tanto, el USDA puso en peligro el programa al proponer la House Joint Resolution 96 (sin el apoyo del Departamento de Estado o de la WMC), cuya aprobación había quedado pendiente desde marzo de 1943, en la que se hubiera transferido la administración interna del programa de la FSA a las agencias estatales. El punto es que la instrumentación de la medida hubiera violado el espíritu de una administración centralizada de carácter nacional, que fue la base del acuerdo con México. Desde la perspectiva del embajador Messersmith, si se aprobara la H.J.R. 96, seguramente el programa se suprimiría. Alarmado ante esa posibilidad, Messersmith escribió en marzo de 1943:

He leído con consternación algunas minutas de las discusiones que el departamento me ha enviado, pues éstas muestran que algunos congresistas y agricultores de nuestro país piensan que México es un país súbdito y que podemos venir y pastorear trabajadores para llevarlos como rebaño a nuestro país, para hacer con ellos lo que nos plazca [...] Parece que exagero, pero así está la situación.⁷⁷

Hay que añadir que en esos momentos, mientras el reclutamiento agrícola estaba suspendido, representantes de grupos y asociaciones agrícolas viajaron a México pretendiendo presionar para que se reiniciara el reclutamiento de trabajadores.

⁷⁶ Memorándum del 24 de marzo de 1943, RG59, NA.

⁷⁷ De George Messersmith a Sumner Wells, 30 de marzo de 1943, RG59, NA.

Discusiones en pos de un programa ferroviario

Poco tiempo después, comenzaron las discusiones bilaterales para el Programa Ferroviario; después de tres sesiones se alcanzó un acuerdo. La embajada estadounidense designó al segundo secretario Robert MacGregor, y la WMC nombró a su enviado en México, A.W. Motley, como representantes. Harry F. Brown, de la FSA, también participó ya que el Programa Agrícola sería el modelo para el nuevo acuerdo.⁷⁸ Oliver Stevens, de la U.S. Railway Mission, fue nombrado asesor del proyecto, aunque no asistió a las conversaciones preliminares.⁷⁹ Por su parte, el gobierno mexicano designó a los oficiales mayores de tres secretarías: Manuel Tello de Relaciones Exteriores, Padilla Nervo de Trabajo y Previsión Social y Luis Cortines de Gobernación. Ambas partes presentaron su agenda.

La parte estadounidense presentó una propuesta de acuerdo para su discusión; sin embargo, el equipo mexicano planteó que habría ciertas reglas básicas que resolver antes de llegar a un acuerdo. La STYPS estaba preocupada de que en su solicitud de obreros experimentados y calificados Estados Unidos pretendiera incluir a los empleados de Ferrocarriles Nacionales.⁸⁰

La preocupación mostrada por el gobierno mexicano estaba bien fundada pues las empresas ferrocarrileras solicitaron más tarde que los braceros ferrocarrileros fueran autorizados para transferirse a otros trabajos; sin embargo, mientras duraron las negociaciones, la parte estadounidense le aseguró a los negociadores mexicanos que sólo se buscaría a trabajadores no especializados. Más aún, los dos lados tenían perspectivas diversas de los alcances del proyecto. El gobierno mexicano estaba pensando en un grupo de alrededor

⁷⁸ Memorándum de Robert G. McGregor Jr., 6 de abril de 1943, RG59, NA.

⁷⁹ De George Messersmith a Joseph R. McGurk, 5 de abril de 1943, RG59, NA.

⁸⁰ Los antecedentes legales que regían la entrada de braceros mexicanos durante la segunda guerra mundial eran los mismos que el primer Programa Bracero durante la primera guerra mundial; el artículo 9 de la sección 3 de la Immigration Act de 1917 estipulaba que los trabajadores no calificados podrían emigrar temporalmente a Estados Unidos, sin embargo, en esta cláusula no se tomó en cuenta la situación de los trabajadores calificados.

de quinientos trabajadores, mientras que la WMC planeaba solicitar seis mil trabajadores, tres mil para cada una de las ramas minera y ferrocarrilera. Tal solicitud tomó por sorpresa al equipo mexicano, pues no supieron qué responder.⁸¹

La segunda sesión, del 3 de abril de 1943, que también se realizó en la SRE, se concentró una vez más en clarificar el acuerdo. Las diferencias en las condiciones laborales entre la agricultura y los ferrocarriles produjeron varios cuestionamientos válidos del equipo mexicano, sobre todo en relación con las deducciones a la raya.⁸² El trabajo en los ferrocarriles era famoso por el monto de las deducciones a la paga de los empleados, especialmente en el caso de los peones de vía, quienes con frecuencia se veían forzados a vivir en campamentos a las afueras de los pueblos, administrados generalmente por la propia empresa, la que los sostenía con deducciones coercitivas a la raya de los trabajadores. El Departamento de Estado investigó y respondió diciendo que, al igual que todos los trabajadores, los braceros serían sujetos al *victory tax*, una deducción pequeña impuesta universalmente, mientras durara la guerra, aunque ellos estarían exentos de la retención de impuestos.

La dificultad surgió con las deducciones para el Railroad Retirement Board que se aplicaban a todos los empleados no administrativos; el problema residía en que aunque teóricamente los braceros al retirarse tendrían derecho a los beneficios de jubilación del RRD en proporción a sus cuotas, en la realidad su contribución a esta prestación no era práctica, pues para entonces habría pasado mucho tiempo desde su regreso a México.⁸³

Hasta cierto punto, la integración de los braceros al RRB violaba el espíritu del programa, pues éste se concibió como un sistema de contratación temporal de trabajadores fuera de la oferta y la demanda habituales. El problema de los pagos al sistema de retiro quedó pendiente, aunque Motley, el

⁸¹ Memorándum de Robert G. McGregor Jr., 6 de abril de 1943, RG59, NA.

⁸² De Herbert Bursley a Cordell Hull, 8 de abril de 1943, RG59, NA.

⁸³ De Adolf Berle a George Messersmith, 7 de abril de 1943, RG59, NA.

delegado de la WMC, prometió que trataría de arreglar una exención cuando regresara a Washington.⁸⁴

Aunque no se reunió todo el comité, la tercera y última discusión se llevaron a cabo en las oficinas de la STYPS el 8 de abril de 1943. Faltaba por resolver sólo algunas objeciones mexicanas. El gobierno mexicano afirmaba vehementemente lo impropio de las deducciones para jubilación, pero el asunto seguía sin resolverse en Washington. La parte mexicana indicó que estarían de acuerdo si las deducciones de jubilación formaban parte de un paquete incluido en un plan de seguro colectivo.

Apesar de todo, la cláusula que especificaba la deducción para fondo de retiro no fue reescrita de acuerdo con la sugerencia del gobierno mexicano. No queda claro, con la información disponible, por qué el gobierno mexicano aprobó el convenio cuando en éste se autorizaba la deducción.

El gobierno mexicano también solicitó al equipo estadounidense que aclarara los derechos y obligaciones del cónsul mexicano y de los inspectores de campo. Como a algunos se les negó la entrada a los campos agrícolas, había preocupación de que lo mismo sucediera en el caso del Programa Ferroviario. El equipo estadounidense reformuló la redacción del acuerdo, ya que en las versiones iniciales se les otorgaba el poder a los cónsules para hacer cumplir el acuerdo.⁸⁵

Las mayores críticas del gobierno mexicano que quedaron pendientes se relacionaban con las garantías de pago. El acuerdo inicial garantizaba el 75 por ciento de un salario de tiempo completo hasta el término del contrato, independientemente del tiempo que un bracero trabajara. Durante los periodos en que el bracero trabajara menos podría no ganar lo suficiente para pagar comida y alojamiento. En respuesta a la solicitud mexicana, el acuerdo fue reelaborado para dejar claro que los braceros tendrían garantía de pago del 75 por ciento de su salario para cada periodo de treinta días, con lo que se aseguraría que tendrían dinero para sobrevivir.⁸⁶

⁸⁴ De Herbert Bursley a Cordell Hull, 8 de abril de 1943, RG59, NA.

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ *Idem.*

Para mediados de abril México garantizó una cuota de seis mil trabajadores no agrícolas para las líneas de ferrocarril de Estados Unidos. La WMC notificó al Departamento de Estado que el acuerdo había sido concluido⁸⁷ y que la SRE estaba traduciendo el acuerdo al español.⁸⁸

Hay que hacer notar que aunque el Programa Bracero Ferroviario se discutió formalmente, al igual que el programa no agrícola, el proyecto nunca se extendió más allá de los ferrocarriles. No obstante, durante las pláticas iniciales, el equipo estadounidense quiso incluir una solicitud para contratar peones no especializados para las minas del suroeste, sobre las mismas bases de los peones de vía, pero el gobierno de México planteó entonces, y lo sostuvo a lo largo de la segunda guerra mundial, que las minas mexicanas estaban trabajando a toda su capacidad para cubrir las necesidades de la industria de defensa estadounidense y que no podían darse el lujo de perder trabajadores. La embajada de Estados Unidos insistió en su petición de trabajadores no agrícolas, como mineros y obreros de la construcción, pero el gobierno mexicano mantuvo su posición.

De ahí que las referencias en este estudio a los trabajadores no agrícolas sean exclusivamente a los empleados ferroviarios.

El embajador Messersmith seguía preocupado del efecto que tendría sobre el Programa Ferroviario el fin del Programa Agrícola. A mediados de abril, una vez más, el gobierno mexicano exigió se garantizara la protección de los braceros agrícolas. Messersmith advirtió al Departamento de Estado que las modificaciones al Programa Agrícola, propuestas por el USDA, pondrían en peligro el programa en su conjunto.⁸⁹ De cualquier modo, Messersmith recibió instrucciones para dar término a las negociaciones; aparentemente no se tomaron en serio sus advertencias.⁹⁰

⁸⁷ De Paul McNutt a Cordell Hull, 15 de abril de 1943, RG59, NA.

⁸⁸ De George Messersmith a Cordell Hull, 14 de abril de 1943, RG59, NA.

⁸⁹ De George Messersmith a Cordell Hull, 14 de abril de 1943, RG59, NA.

⁹⁰ Memorandum de una conversación, Robert G. McGregor Jr. y Arthur M. MacLean, 15 de abril de 1943, RG59, NA.

De cualquier modo, a sólo tres días de concluir las negociaciones del Programa Bracero no agrícola, los delegados mexicanos a la negociación sobre braceros ferroviarios se percataron de que los braceros agrícolas no contaban con ningún tipo de subsidio o apoyo en los periodos en que no estaban empleados. Esto se agravaba con la posibilidad inminente de que la FSA fuera remplazada después del 30 de junio por la WFA. La situación puso en guardia al gobierno mexicano.⁹¹ Finalmente, el gobierno estadounidense aceptó tomar medidas para subsidiar a los trabajadores agrícolas cuando no estuvieran empleados.

Más difícil aún, y a la larga más problemática, fue la ambivalente política de fianzas que aseguraran el regreso de los trabajadores a México. Las leyes laborales mexicanas dejaban bien claro que cada empleador debería depositar una fianza que cubriera a los ciudadanos mexicanos contratados temporalmente que dejaban el país. Los braceros agrícolas habían sido eximidos de la fianza porque el gobierno de Estados Unidos fue nombrado como empleador tanto en el acuerdo como en cada contrato, a través de la WMC y la FSA primero, y después de la WFA; México consideraba al gobierno estadounidense lo suficientemente responsable como para exentarlo de fianza.

En el caso ferrocarrilero, desde el punto de vista legal, y en la práctica, las empleadoras eran las empresas ferroviarias, desde el punto de vista de la parte estadounidense; se podría inferir que para el acuerdo no agrícola, también se consideraría al gobierno estadounidense, por lo menos técnicamente hablando, como el empleador de los braceros ferrocarrileros. De este modo, el empleo de trabajadores ferrocarrileros estaría exento de fianza, lo que les permitiría ahorrar grandes cantidades de dinero a las compañías ferroviarias.

En la medida en que parecía que había un acuerdo informal entre la embajada de Estados Unidos y el gobierno mexicano

⁹¹ De George Messersmith a Cordell Hull, 26 de abril de 1943, *Foreign Relations of the United States*. Washington, 1965, vol. VI, pp. 546-547.

en el sentido de que el Programa Ferroviario estaría exento de fianzas al igual que el Programa Agrícola, hasta mediados de abril McNutt, de la WMC, ni siquiera se había molestado en consultar al Departamento de Estado o a la Oficina de Inmigración.⁹² Un memorándum, firmado por McNutt antes de la conclusión de los acuerdos relacionados con ello, incluía notas a mano señalando que la exención ya se había logrado. Para fines de abril, la situación era otra y a las empresas ferroviarias se les pidió depositar fianzas.

Con un intercambio de notas diplomáticas en la ciudad de México, entre el embajador Messersmith y el secretario de Relaciones Exteriores, Ezequiel Padilla, el 29 de abril de 1943 se concluyeron oficialmente las negociaciones para iniciar el Programa Bracero Ferroviario.

Las notas diplomáticas constituyen el marco legal para establecer el programa; reconocen el Programa Bracero Agrícola como el punto de partida y el convenio de agosto de 1942 y su versión corregida de abril de 1943 como su antecedente legal. De hecho, Messersmith citó directamente un párrafo del acuerdo de agosto de 1942 que dejaba claro que los creadores originales del Programa Agrícola tenían en la mira la utilización del programa en otras industrias.⁹³

El convenio y el contrato

Aunque de modo breve (en tan sólo cinco páginas), el convenio no agrícola esboza de modo general el programa, señala sus parámetros legales y especifica los procedimientos administrativos que habrían de ser observados por los organismos participantes, y establece las condiciones en las cuales los ciudadanos mexicanos trabajarían mientras estuvieran empleados como braceros ferroviarios en Estados Unidos. Aunque hubo dos modificaciones posteriores, el convenio fue la base para el Programa Bracero Ferroviario.

⁹² Memorándum, 21 de abril de 1943, archivo 56135/227, INS.

⁹³ Charles I. Bevans (comp.), *Treaties and Other International Agreements of the United States of America, 1976-1949*, Washington, 1972, vol. IX, p. 1136.

El convenio estaba compuesto por tres secciones; la primera, titulada "Principios generales", comprendía el marco legal general del Programa Ferroviario entre ambos países. Los ciudadanos mexicanos que estuvieran trabajando como braceros estarían exentos del reclutamiento militar y serían protegidos contra la discriminación por la orden del ejecutivo número 8802, aprobada el 25 de junio de 1941. Por otro lado, el artículo 29 de la legislación laboral mexicana se integró, a solicitud de México, en el texto, para enfatizar que los braceros contarían con los mismos derechos que la Constitución Mexicana les garantizaba. Como resultado de la experiencia desafortunada del Programa Bracero llevado a cabo durante la primera guerra mundial, la ley estipulaba que los mexicanos contratados para trabajar en otros países requerían tener contratos escritos que les garantizaran sus derechos laborales, que los empleadores les facilitarían transporte gratuito y que también depositarían una fianza para garantizar el retorno a México a cada trabajador contratado.

Finalmente, el convenio explicitaba un principio básico presente en el proceso de negociación del acuerdo: los trabajadores locales y la estructura salarial nacional en Estados Unidos no se verían afectados por el tratado.⁹⁴

La segunda sección del convenio, "Procedimientos", establecía los requerimientos administrativos que integrarían la operación del programa, aunque sus redactores no pudieron anticipar todos los pormenores de la mecánica burocrática. Éste establecía lineamientos con relación a las cuotas de trabajadores que se deberían reclutar en cada situación, una triangulación de contratos entre obreros, empresas y el gobierno de Estados Unidos, así como las normas legales que obligaban a cada participante. La dirección del programa era responsabilidad del gobierno, a través sobre todo de la WMC, que suscribía contratos con cada bracero y con las compañías.

Es significativo que el convenio no requiriera de un contrato particular entre cada trabajador y su patrón, esto implicó

⁹⁴ *Idem.*

que el acuerdo considerara al gobierno de Estados Unidos como empleador. Sin embargo, líneas adelante, el convenio sostiene que el concepto de empleador se refiere al dueño o gerente de una empresa no agrícola en Estados Unidos.⁹⁵

El convenio también incluía un examen físico obligatorio que se llevaría a cabo por doctores de ambos países, de acuerdo con lineamientos de las autoridades de inmigración de Estados Unidos y la industria ferroviaria. Por último, se incluía el acuerdo por parte de ambos gobiernos de estudiar y poner al día la demanda de trabajadores para intentar el seguimiento oficial de las necesidades laborales en la industria ferroviaria estadounidense.⁹⁶

La última sección del convenio era la más detallada y la que reflejaba mejor la posición del gobierno mexicano. Ésta señalaba los niveles mínimos aceptables en términos de salarios, condiciones de trabajo y de vida.

En primer lugar, los empleadores se harían responsables de los costos para garantizar que los trabajadores fueran transportados de su lugar de contratación al lugar de trabajo, así como de regreso a México. En segundo término, los braceros ferrocarrileros recibirían un salario justo, sin deducciones no autorizadas. Por su parte, los trabajadores deberían permanecer en su lugar de trabajo mientras durara el contrato, y ocuparían alojamientos adecuados que la empresa pondría a su disposición. Los braceros podrían elegir a un representante como vocero para tratar sus asuntos con la empresa, el sindicato u otra de las partes interesadas. Los cónsules mexicanos podrían visitar los lugares de trabajo y servir de intermediarios en ciertas circunstancias.

A los braceros se les garantizaba el 75 por ciento de la paga en cada periodo y el 90 por ciento del contrato global. El acuerdo podía ser renovado con ciertas limitaciones y contando con la aprobación del gobierno mexicano. La WMC asumió la responsabilidad de los fondos provenientes de los descuentos en nómina destinados al ahorro de los trabaja-

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ *Idem.*

dores, los mismos que se depositarían en bancos mexicanos para ser entregados a los trabajadores en el momento de su repatriación.⁹⁷ Aun cuando las empresas estarían relacionadas con el manejo y supervisarían la administración del programa, los compromisos del gobierno estadounidense como corresponsable permanecieron vigentes.⁹⁸

A largo plazo, el convenio comprometía a la WMC a cooperar con otras agencias durante la ejecución del programa. Por último, cada gobierno se reservó el derecho de renunciar unilateralmente al programa y cancelar el convenio.

Un triángulo de contratos surgido del convenio regía los derechos y obligaciones del trabajador, las empresas ferroviarias y las agencias gubernamentales involucradas. El trabajador firmó su contrato con la WMC, ésta con la empresa y la WMC con el gobierno de México. No se firmó contrato entre el trabajador y su empleador.⁹⁹

La administración del programa, tal y como se detalló en el convenio, suponía el apoyo de un aparato burocrático binacional para llevar a cabo sus distintas cláusulas. Como la esfera del programa no cabía dentro de las funciones de alguna agencia gubernamental ya existente, la WMC se movilizó con agilidad para involucrar a funcionarios de distintas agencias que tuvieran algo que ver con el proyecto (a veces, agencias creadas *ad hoc* para las necesidades de la guerra). Este tipo de colaboración reunió equipos de trabajos poco compatibles y dotó de responsabilidades internacionales a funcionarios que en general desempeñaban funciones estrictamente nacionales. Por ejemplo, tanto la War Manpower Commission como el RRB abrieron con diligencia oficinas en la ciudad de México. Aún más, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social mandó inspectores al país vecino.

Para mediados de mayo de 1943, ya había surgido una burocracia improvisada, compleja y en no pocas ocasiones confusa.

⁹⁷ *Idem.*

⁹⁸ Kirstein, *op. cit.*, p. 24.

⁹⁹ "Historical Data", p. 7.