PROJECT MUSE®

Programa Bracero y Guerra Fría: auge y declive, 1942–1964

Catherine Vézina

Mexican Studies, Volume 34, Number 1, Winter 2018, pp. 7–35 (Article)

Published by University of California Press

➔ For additional information about this article

<https://muse.jhu.edu/article/737686>

Programa Bracero y Guerra Fría: auge y declive, 1942–1964

Catherine Vézina

Centro de Investigación y Docencia Económicas

El Programa Bracero, creado por Estados Unidos y México en 1942 durante la Segunda Guerra Mundial, se mantuvo hasta 1964. Los estudios sobre este programa señalan la importancia de los intereses domésticos de Estados Unidos para explicar la longevidad del mismo. El presente artículo se enfoca en los factores estratégicos propios de la lógica de la Guerra Fría que intervinieron en la decisión de mantener o cancelar este programa bilateral de trabajo temporal agrícola. Mediante un examen atento sobre la época del auge y del declive del programa, se replantean estos debates dentro del contexto nacional, pero también bilateral y panamericano.

Palabras clave: factores estratégicos, Guerra Fría, intereses domésticos, Programa Bracero, relaciones bilaterales México-Estados Unidos.

The Bracero Program, created by the United States and Mexico during the Second World War, survived until 1964. Studies that look at this program generally signal the importance of domestic factors in the United States to explain its longevity. This article analyzes dynamics of Cold War logic that played a role in the decision of whether to maintain or cancel this bilateral program for migratory agricultural work. By carefully examining the rise and fall of the program, these debates are reconsidered within a national context, as well as one that is bilateral and Pan-American.

Key words: Bracero Program, Cold War, domestic interests, Mexico-United States' bilateral relations, strategic factors.

El Programa Bracero es hasta el día de hoy una de las experiencias migratorias laborales legales de más trascendencia para la historia de la migración mexicana y de las relaciones entre México y Estados Unidos. La longevidad de este programa, su administración y su renegociación por ambos gobiernos dan fe de los intereses compartidos para mantenerlo y adaptarlo. El Programa Bracero, creado en 1942 en un contexto de guerra mundial y de oferta de mano de obra limitada, es un ejemplo del impacto del contexto internacional y de los intereses estratégicos sobre la elaboración de un programa de migración temporal. Ahora bien, aunque el contexto internacional parece tener una influencia directa en la renovación de este programa durante los años de posguerra, varios autores han señalado la dificultad de atribuirle su cancelación unilateral, por parte de Estados Unidos, en 1964. La mayoría de los estudios sobre el tema concluyen que el contexto internacional dio legitimidad al programa hasta la Guerra de Corea y que la fuerza del *lobby* agroindustrial aseguró su estabilidad, mientras que la explicación de su declive a partir de 1960 se encuentra en la mecanización del campo y la dinamización del movimiento sindical chicano.

Sin embargo, este enfoque ha privilegiado casi exclusivamente el contexto doméstico estadounidense para explicar la cancelación del Programa Bracero y ha descuidado las fuentes externas de presión en la toma de decisiones relacionadas con esta colaboración binacional en el contexto de la Guerra Fría. Pocos análisis se han interesado sistemáticamente por los grupos de presión y el proceso de formulación de la política exterior que influyeron sobre la administración y aplicación de estos acuerdos, y menos trabajos se interesan por el contexto de la Guerra Fría para entender la dinámica del Programa Bracero.¹ Este proyecto explora la relación entre dicho programa bilateral de trabajo temporal y los factores estratégicos y binacionales característicos de la Guerra Fría.

1. Richard B. Craig fue pionero en este campo y su libro sigue siendo el estudio de referencia sobre las diferentes fases del Programa Bracero. Craig, *The Bracero*. La tesis doctoral de Manuel García y Griego considera la influencia de algunos grupos de presión, principalmente de la agroindustria californiana, en las negociaciones y en el diseño de la estrategia de ambos países, con énfasis en el lado estadounidense. Su análisis se enfoca en la fase “experimental” del programa, de 1947 a 1954. Véase García y Griego, “The Bracero Policy”. Más recientemente en un estudio de los intereses estadounidenses involucrados en la gestión del Programa Bracero, Calavita enfatiza el resultado de las tensiones suscitadas entre distintos grupos sobre la gestión de la frontera, de la migración y de la mano de obra agrícola, tensiones que pueden verse en la actitud a veces contradictoria de la patrulla fronteriza. Véase Calavita, *Inside the State*.

Con base en la categorización de las fases del Programa Bracero realizada por otros autores, identifico tres etapas en las cuales los factores estratégicos o internacionales varían en importancia.² Desde la creación del Programa Bracero en 1942 y hasta su institucionalización en 1951, el contexto mundial, así como las “responsabilidades” internacionales de Estados Unidos –primero durante la Segunda Guerra Mundial y luego como potencia democrática frente a una Europa destruida y a la amenaza comunista expansionista– le procuran una justificación sólida. En la época de auge del Programa Bracero (1952–1958), tal como lo menciona Craig, el convenio no suscita muchos debates, ni nacional ni internacionalmente.³ De hecho, en su análisis Craig apunta, no sin razón, casi exclusivamente a los intereses domésticos en el proceso de decisión del gobierno estadounidense. Finalmente, el declive del sistema braceril (1958–1964), tal como lo menciona Craig, se debe a varios factores contextuales domésticos que propiciaron una nueva dinámica laboral y social en Estados Unidos, misma que afectó el debate en torno al Programa Bracero.⁴ Sin embargo, contrariamente a muchos académicos que se han interesado en el tema, Craig matiza este enfoque señalando el impacto de las presiones informales de México por mantener el programa más allá de 1961. En su interpretación de la cancelación unilateral del Programa Bracero, Craig sugiere que, si bien los intereses y factores internos estadounidenses son los que llevaron esta iniciativa al borde del precipicio en 1961, los factores diplomáticos/estratégicos pueden explicar por qué se mantuvo vigente por tres años más. No obstante, más allá de señalar el intercambio de notas diplomáticas

2. El proceso de formulación de la política exterior estadounidense no es competencia exclusiva del Ejecutivo, ya que el Congreso debe aprobar los convenios negociados con otros países y el presupuesto necesario para implementarlos. La rama legislativa en Estados Unidos está muy alerta a la opinión pública; por esta razón se dice a veces que la política exterior estadounidense es sumamente local. La elaboración de la política migratoria y los distintos programas de visas de trabajo temporal que conlleva obedecen también a esta lógica: es el producto de una serie de procesos de negociación que se sobreponen y se contraponen, y que involucran a actores intergubernamentales y extragubernamentales. En este caso, además de los intereses nacionales y locales, los factores internacionales y estrategias bilaterales intervinieron directa o indirectamente en la negociación de los acuerdos entre los dos vecinos. En este artículo, basado en varias fuentes primarias y en las conclusiones de otros autores, se precisa qué tipo de factores impactaron el proceso de transformación, consolidación y cancelación de este programa bilateral. Véase González Saiffe, “El poder legislativo”, 186–87; Rosenau, *Domestic Sources*.

3. Craig, *The Bracero*, posición 2046–2582/4983.

4. Craig, *The Bracero*, posición 3082–3460/4983.

extraoficiales que pudo haber llevado a Estados Unidos a otorgar una extensión de programa, Craig no precisa de qué manera los factores externos influyeron sobre el proceso de decisión.⁵ En este artículo se precisan estos factores señalando las relaciones entre el Programa Bracero y las políticas de la Guerra Fría, particularmente durante los últimos seis años del programa.

Con la reciente producción de estudios sobre el Programa Bracero, nuevos campos de la historia de este programa, anteriormente descuidados, han florecido y contribuyen a una comprensión más humana de la experiencia braceril. Los temas de género e identidad recibieron una atención renovada⁶ y la historia oral permitió a varios investigadores indagar en las particularidades de esta experiencia y reconstruir una narrativa más íntima del programa bilateral.⁷ Además de ofrecer una reinterpretación más humana del mismo, los historiadores han consolidado una visión transnacional tanto de la dinámica como de la gestión del programa de trabajo temporal.⁸ A pesar de esto, los análisis diplomáticos de dicha iniciativa bilateral no han recibido mucha atención por parte de los historiadores. La historia diplomática de estos acuerdos no se regeneró al mismo ritmo que la historia social del Programa Bracero.

David FitzGerald fue quien abrió el camino al estudio enfocado en el proceso negociador mexicano, tomando en cuenta los intereses y retos que el Estado mexicano debía enfrentar con la salida de sus conciudadanos del territorio estadounidense.⁹ Gracias a estas nuevas interpretaciones del Programa Bracero, cobró relevancia el estudio de la manera en que este programa se insertó en las políticas de la Guerra Fría y no solamente en una relación diplomática bilateral. Recientemente, los historiadores de la política exterior mexicana han contribuido a nuevas lecturas de las dinámicas de la diplomacia que

5. Por su parte, Marshall Ganz menciona sucintamente el impacto de las políticas de la Guerra Fría sobre la percepción negativa del programa y los abusos ocurridos. Véase Ganz, *Why David*, posición 1234/7716.

6. Cohen, *Braceros*; Loza, *Defiant Braceros*; García, *A World*; López (coord.), *¿Qué Fronteras?* Otros análisis han estudiado el Programa Bracero de manera indirecta, desde la historia sindical y de la agroindustria estadounidense, en particular californiana (Mize, "Mexican Contract"; Snodgrass, "Patronage"; Mitchell, *They Saved*).

7. La mayoría de los textos del libro editado por Aidé Grijalva recurren a la historia oral para reconstruir una narrativa que "coloca en el centro del análisis sociológico la figura del individuo porque como lo sugiere Weber es el único que persigue objetivos, es el único que le da sentido a la acción". Grijalva (ed.), *Tras los pasos*, 16–17.

8. Cohen, *Braceros*; Durand, *Braceros*; Massey, Durand y Malone, *Beyond Smoke*; Henderson, *Beyond Borders*, 58–91.

9. FitzGerald, *A Nation*.

permiten cuestionar las interpretaciones que minimizan la capacidad de maniobra de los países latinoamericanos frente a Estados Unidos en un mundo bipolar.¹⁰ En el presente análisis, se enfatiza de qué manera los factores estratégicos propios de la lógica de la Guerra Fría intervinieron en el proceso de decisión relativo al Programa Bracero y cómo fueron retomados para justificar el mantenimiento o la cancelación del mismo. Al analizar un programa que normalmente es considerado fuera de los retos diplomáticos propios de la Guerra Fría, este artículo participa de la reinterpretación histórica sobre la relación bilateral entre México y Estados Unidos. Además, contribuye al estudio de la fase menos estudiada del programa, dado que los análisis propiamente diplomáticos y transnacionales del proceso negociador, con excepción del trabajo de Craig, han dedicado mayor atención a los años de renegociación de los tratados entre México y Estados Unidos (1946–1954).¹¹ Los estudios sobre la última fase del Programa Bracero son relativamente escasos y parece importante replantear los debates que llevaron a la cancelación del programa dentro del contexto nacional, pero también bilateral y panamericano.

Es difícil separar la política exterior de la política interna de un país. Se requiere de un estudio global de los procesos de decisión que incorpore el contexto internacional y nacional, extendiendo el análisis a varios actores gubernamentales, no gubernamentales y a la opinión pública. Para evitar mantener estos factores y actores en campos separados, es pertinente considerarlos de manera interconectada y privilegiar explicaciones pluricausales, con el fin de entender la dinámica que influye sobre las decisiones de los gobernantes en términos de política exterior. Los investigadores pueden utilizar “preteorías”¹² que otorgan más o menos importancia a los distintos actores gubernamentales / no gubernamentales y a los intereses exteriores/interiores para interpretar la dinámica de la política exterior de un país.¹³ Las “preteorías” más utilizadas para estudiar el Programa Bracero y la diplomacia que lo rodea han sido el enfoque ortodoxo de la dependencia, que pone énfasis en la relación desigual entre México y Estados Unidos;¹⁴ el enfoque liberal, que reconoce la

10. Keller, *Mexico's Cold War*; Pettina, “Global Horizons”, 741–64.

11. Vézina, *Diplomacia migratoria*; Chacón, “Política migratoria”, 518–58.

12. Las preteorías están compuestas por distintas variables para explicar el proceso de toma de decisión en las relaciones exteriores: los factores individuales, de rol, gubernamentales, societales y sistémicos (Rosenau, *The Study*, 172).

13. Domínguez, “Consensus and Divergence”, 87–126; Lowenthal, *Exporting Democracy*.

14. La metáfora de la válvula de escape, que pretende mostrar a México como dependiente de esta escapatoria para aliviar la presión demográfica y económica, es

existencia de intereses mutuos;¹⁵ y el enfoque burocrático, que reconoce que el proceso de decisión está limitado por los intereses y procedimientos propios de cada órgano administrativo/burocrático gubernamental.¹⁶ Estas preteorías no son inmutables,¹⁷ conviene al investigador averiguar, precisar y determinar cuáles son los factores que tienen una incidencia mayor en la toma de decisiones. Como se ha visto, en el caso del Programa Bracero, pocos autores han recurrido al enfoque estratégico que plantea la importancia del cálculo costo-beneficio en términos de los intereses internacionales propios de la Guerra Fría para explicar la última fase del programa. Esto es precisamente lo que se propone este artículo, sin descuidar el peso del Congreso, de los grupos de interés y de la empresa privada en Estados Unidos. Relaciono entonces los intereses estadounidenses con el contexto internacional y, en particular, con el continental de la Guerra Fría, sin descuidar por ello las preocupaciones de los intereses no gubernamentales, principalmente californianos y relacionados con la agricultura comercial.¹⁸

Conflictos foráneos y seguridad alimenticia doméstica, 1942–1958

La primera década de existencia del Programa Bracero, su creación y su renovación, se justifica con relativa facilidad gracias a los factores

tan generalizada que sería laborioso encontrar el origen del término. Ésta es sin duda la interpretación más extendida del Programa Bracero.

15. Los estudios recientes del Programa Bracero han señalado la importancia de la dinámica transnacional y la existencia de intereses mutuos de los gobiernos estadounidense y mexicano, así como la interdependencia de los granjeros y de los trabajadores agrícolas en ambos países. Jorge Durand establece claramente estos intereses compartidos cuando cuestiona la teoría de la válvula de escape y propone una nueva imagen para estudiar esta relación bilateral: la puerta de doble batiente que se abre y se cierra en ambas direcciones. Durand, *Más allá*, 79–80.

16. Véase el ejemplo de Lytle Hernández, *Migra!*.

17. Rosenau, *The Study*, 173.

18. El estado de California fue el principal participante del Programa Bracero desde el inicio y hasta el final (véase Calavita, *Inside the State*, 156). La importancia de la agricultura comercial justificaba el uso de mano de obra bracero, lo cual explica también el surgimiento de los principales intentos de sindicalización agrícola en este estado. Asimismo, las fuentes primarias regionales utilizadas en este artículo provienen en su mayoría de California. Vale la pena mencionar que en este artículo no abordaremos el caso de los trabajadores ferrocarrileros que fueron a Estados Unidos de 1943 a 1945; aunque este programa fue creado durante el contexto de emergencia de la Segunda Guerra Mundial, no se reanudó como el programa de trabajadores agrícolas temporales, por lo tanto no es apto para realizar un examen de la modificación de los intereses domésticos y estratégicos.

estratégicos que supone el contexto internacional. La participación estadounidense en la Segunda Guerra Mundial causa una escasez de mano de obra en varias industrias y sectores productivos de la economía. Mientras que en algunas ramas las mujeres ocupan los empleos y satisfacen así las necesidades laborales, en sectores como la agricultura comercial se presenta la necesidad de recurrir a otras soluciones para obtener la mano de obra suficiente. En este contexto Washington somete una propuesta de colaboración al gobierno mexicano. Las ventajas que esta cooperación trae para México son muchas: además de permitirle obtener divisas y ocupar una parte de su población, es una oportunidad de aliarse a Estados Unidos durante la guerra sin tener que comprometerse más allá de lo necesario en términos militares. Durante el periodo de la guerra, México goza de cierta capacidad de maniobra en la gestión del programa y puede limitar la cooperación a los estados americanos que no discriminan a los trabajadores mexicanos; así, el estado de Texas es excluido del programa durante la mayor parte de la Segunda Guerra Mundial. Obviamente, durante aquella época, los factores externos de gran influencia favorecen este tipo de colaboración. Sin embargo, el programa no se limita a los años de guerra, pues una vez terminado el conflicto en Europa, ambos países optan por mantenerlo.

La renovación del Programa Bracero llega en un momento en el que Estados Unidos intenta posicionarse como líder democrático en el ámbito internacional. Las responsabilidades internacionales de Estados Unidos, concretadas en el Plan Marshall, exigen de los productores agrícolas mantener altos niveles de producción para poder exportar alimentos a Europa. Los años que siguen a la Segunda Guerra Mundial aportan prosperidad y dinamismo a la agricultura estadounidense, que pasa de un ingreso total de 5 500 millones en 1941 a más de 30 000 millones de dólares en 1948.¹⁹ Es durante esta época cuando se consolida también el carácter agroindustrial de las granjas californianas.²⁰

El impacto del Plan Marshall en la economía estadounidense es importante y no se puede entender el apoyo al Programa Bracero sin este elemento. El plan dinamiza la economía industrial estadounidense al mismo tiempo que las inversiones privadas crecen, lo cual permite al gobierno seguir haciendo grandes gastos,²¹ entre estos, el Programa Bracero. Esto constituye un factor externo que permite justificar el mantenimiento del programa. Tales consideraciones

19. Morison, Commager y Leuchtenburg, *Breve historia*, 743.

20. Mitchell, *They Saved*.

21. Morison, Commager y Leuchtenburg, *Breve historia*, 744.

estratégicas impactan directamente en los asuntos domésticos relacionados con las políticas de fomento a la agricultura.²² Por otra parte, los agricultores californianos argumentan que la prosperidad de posguerra atrae a los trabajadores fuera de las zonas rurales y lejos del trabajo agrícola no especializado (*stoop labor*), muy exigente físicamente y mal pagado. Entonces deciden ejercer presiones constantes sobre la clase política regional y nacional para abogar a favor de la continuación del Programa Bracero, esto a pesar de que municipios agrícolas como Tulare (Valle de San Joaquín) presentan un desempleo mayor que el resto del país y del estado de California.²³ Aunque la precariedad de los trabajadores agrícolas estadounidenses se vuelve alarmante durante la leve recesión de 1949, las responsabilidades internacionales de Estados Unidos seguirán legitimando la continuación del programa bilateral. Cuando estalla la Guerra de Corea en el verano de 1950, las condiciones que habían permitido la creación del programa se reproducen y permiten su continuación. En ese momento, las políticas de la Guerra Fría influyen claramente a favor de la renovación del programa.²⁴

En los años posteriores a la Guerra de Corea no se experimentan situaciones que anuncien alguna penuria de mano de obra. Más bien, el país vive una pequeña recesión después del conflicto en Asia, acompañada de una tasa de desempleo relativamente significativa, que pasa de un 2,5% de la población desempleada en 1953 a 5% en 1954.²⁵ A lo largo de este periodo, la tasa de desempleo se mantiene en estos niveles, alcanzando 6,8% en 1958. Al mismo tiempo, el número de trabajadores estadounidenses que laboran en el sector agrícola baja constantemente, mientras los salarios se estancan en comparación con los salarios de otros renglones productivos de la economía y el Programa Bracero se mantiene sin pasar por muchos debates.²⁶ Lo

22. Vézina, "La gestion", 127-35.

23. Vézina, "La gestion", 66 y 164.

24. La guerra contra el comunismo, así como el macartismo a principios de la década de 1950, tienen también como efecto la aparición de un discurso de desconfianza hacia el programa, y más hacia la corriente migratoria paralela que se desarrolló entre 1947 y 1954. Hasta la operación *wetback*, y con el fortalecimiento de la patrulla fronteriza, los congresistas que deseaban una supervisión más eficiente de la frontera señalaron el riesgo de que agentes comunistas mexicanos, subversivos, entraran ilegalmente a Estados Unidos. Como se puede observar, este factor no afecta directamente al Programa Bracero (para el cual se realiza una selección de los trabajadores), pero tiene un impacto en la regulación de la migración irregular mexicana. Véase Calavita, *Inside the State*, 52; Garcilazo, "McCarthyism", 276-77.

25. SAUS, 1956, 197.

26. El salario agrícola crece un 14% entre 1953 y 1958, pero la diferencia salarial entre el sector agrícola y el industrial se agudiza significativamente, sobre todo en las

que explica esta situación es, sin duda, la preponderancia del *lobby* agroindustrial y la consolidación del “sistema bracero” en California. Tanto los funcionarios encargados de la administración del programa como los representantes y senadores ven positivamente las reservas de trabajadores constituidas mediante la contratación de un alto número de trabajadores mexicanos. Como lo menciona Craig, es una época de pocos debates y de aceptación de la permanencia del Programa Bracero: “The issues debated and the domestic interest groups involved changed little during these years. Gone, however, was the intervening variable of international conflict that had proved to be crucial in the early 1940’s and 1950’s. Drastically reduced was the role of Mexico as a pressure group in the administration of the bracero program”.²⁷

Aunque parece cierto que durante estos años la lógica de la reanudación del programa ya no se centra en la existencia de conflictos o intereses estratégicos, ciertos elementos relacionados con las políticas agrícolas y comerciales internacionales permiten justificar la necesidad de mano de obra importada. La realidad agrícola estadounidense y californiana durante las décadas de 1950 y 1960 se caracteriza por una producción sostenida de cereales y otros insumos agrícolas básicos como el algodón y por su exportación a precios baratos (subsidiados) a los países poco desarrollados o en vías de desarrollo. Esto se debe a que el orden internacional alimenticio se construye en un contexto de Guerra Fría que mantiene la oferta de granos estadounidenses muy por encima de la demanda mundial. Por ende, la lógica de la política agrícola estadounidense se sostiene a lo largo de la época de posguerra y se incorpora a los objetivos de la política exterior durante la Guerra Fría mediante un programa de ayuda alimenticia instaurado en 1954 por la Ley de Asistencia y Desarrollo del Comercio Agrícola (*Agricultural Trade Development and Assistance Act*): “American food aid was conceived simultaneously as a solution to domestic farm-support problems and as a part of Cold War economic and political strategy. The wheat surpluses engendered by New Deal policies had become an overwhelming burden by the end of the war. Getting rid of them through food aid was one alternative which emerged through Cold War economic and military policy”²⁸.

Esta política busca resolver el problema de la sobreproducción agrícola que resulta de las políticas anteriores de subvención a la

áreas donde el uso de la mano de obra mexicana temporal es más elevado. Véase California State Archives (en adelante CSA), “Mexican Farm”.

27. Craig, *The Bracero*, posición 2572/4983.

28. Friedman, “The Political”, S262.

agricultura y fomenta entonces el comercio y la exportación de productos como el trigo y el algodón estadounidenses.²⁹ Los productores californianos de algodón benefician con este tipo de “ayuda” a las naciones amigas durante la Guerra Fría. Esta política de ayuda agrícola hacia los países en desarrollo proporciona cierta justificación a los altos rendimientos de la agricultura estadounidense. Antes de la mecanización generalizada de este sector durante la década de los sesenta, los productores algodoneros de California emplean la mitad de los trabajadores mexicanos “importados” en el estado.³⁰

Pero no todos los granjeros californianos se benefician de este auge exportador; la legitimación de las necesidades de mano de obra agrícola importada sigue entonces otra lógica. Con el desarrollo de la agroindustria mexicana a partir de los años cuarenta y con la política económica de Eisenhower, y luego de Kennedy, que apunta hacia un libre mercado tal y como lo establece el GATT, los cultivadores californianos de hortalizas se quejan de la competencia desleal que representa la importación temprana de tomate, frambuesa, sandía y melón mexicanos. Las tarifas a la importación de productos agrícolas tienden a bajar a principios de la década de 1960; en este contexto, los granjeros californianos, mediante el *California State Board of Agriculture* (CSBA), argumentan que no pueden competir con los productores mexicanos que pagan muy poco por la mano de obra al sur de la frontera.³¹ En esta lógica, el Programa Bracero es visto como necesario: Estados Unidos tiene la opción de importar productos agrícolas baratos de México o producirlos en California con mano de obra mexicana importada.³²

De 1952 a 1959, las autoridades estadounidenses no vuelven a cuestionar la existencia ni la necesidad del Programa Bracero, esto a pesar de ciertas tensiones durante el invierno de 1953–1954.³³

29. Así pues, el mercado para los productos agrícolas estadounidenses es “creado artificialmente” mediante estos programas: “After the Korean War, U.S. agriculture relied heavily upon domestic market, a competitive world market, and disposal programs abroad. [...] Less than half of the value of U.S. agricultural exports, however, moved through strictly commercial channels”. Johnson y Quance, *The Overproduction*, 170.

30. CSA, “Mexican Farm”.

31. CSA, “The Impact of Imports”.

32. CSA, “Resolution”.

33. Al momento de renovar el acuerdo bilateral, Estados Unidos quiso imponer ciertas modificaciones a los lineamientos que regulaban el programa, la principal siendo la cancelación del derecho de veto de México sobre las cuestiones relacionadas con la discriminación de sus trabajadores. México rechazó los cambios y las negociaciones se estancaron en un callejón sin salida a finales de 1953. Sin embargo, la necesidad de importar mano de obra mexicana no fue cuestionada por los legisladores

Todo lo contrario. Después de la Guerra de Corea, mientras Estados Unidos ya no está involucrado significativamente en conflictos en ultramar (por lo menos en términos numéricos de efectivos), la posición del Departamento del Trabajo estadounidense (DOL por sus siglas en inglés) es la de un apoyo decidido al mantenimiento del Programa Bracero. Además, el mismo Departamento estipula que las condiciones que llevaron a la adopción de la Ley Pública 78 en 1951 siguen vigentes: “We favor the further extension of the program. As President Eisenhower pointed out in his Budget Message, the conditions which gave rise to the enactment of Public Law 78 and its extension are to a large extent still with us”.³⁴

Sin embargo, las condiciones que prevalecían en 1951, tal como lo hemos expuesto anteriormente, estaban intrínsecamente relacionadas con el conflicto asiático, por lo que los productores agrícolas californianos habían podido justificar la urgencia de recurrir nuevamente a la mano de obra bracero para paliar los efectos de la movilización de los soldados estadounidenses. Cuando en 1955 el subsecretario de trabajo reitera el apoyo decidido de su departamento al programa, no parece distinguir ninguna evolución en la situación prevaleciente: “[...] Improved cultivating methods, liberal use of fertilizers, insecticides and improved seed raised the per acre production with proportionate demands for harvest labor”.³⁵

En cuanto a las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, estos años se caracterizan por un abandono de la política de la buena vecindad. El *coup d'État* en Guatemala en 1954 anuncia la radicalización de la política estadounidense para mantener su influencia en la zona y evitar todo tipo de incursión soviética o comunista. Sin embargo, esta política no se acompaña de un programa de ayuda económica a las repúblicas latinoamericanas. No es sino hasta 1958, cuando la visita del vicepresidente Nixon a América del Sur resulta un fracaso, que empieza a cambiar la actitud estadounidense hacia América Latina.³⁶ Durante el sexenio de Ruiz Cortines (1952–1958), México no renuncia a sus principios de política exterior de no

estadounidenses; para evitar la pérdida de esta fuerza laboral, en el Congreso se presentó y se adoptó una propuesta de ley que permitiría la contratación unilateral de mano de obra en caso de que los esfuerzos de negociación no fructificaran. Por supuesto, esta amenaza provocó reacciones fuertes en México, pero no impidió la reanudación de las discusiones entre ambos países. Adolfo Ruiz Cortines calificó la situación diplomática de “incidente y no una disputa”. Gruson, “Mexico Resents”.

34. National Archives at San Bruno (en adelante NASB), “Statement of Assistant Secretary”.

35. NASB, “Statement of Assistant Secretary”.

36. Kemnitzer, “México en la Alianza”, 50.

intervención y demuestra una actitud desafiante ante Estados Unidos en el escenario de la Guerra Fría. A partir de la primavera de 1953, ciertos periódicos capitalinos de México alimentan una campaña antiyanqui (y antiimperialista) en la cual denuncian los planes de “agresión” a Guatemala.³⁷ Además, en marzo de 1954, México no cumple con la petición estadounidense en la Conferencia Panamericana de Caracas para que ningún país de América Latina admita refugiados guatemaltecos.³⁸ No es ninguna coincidencia que Estados Unidos haya optado en 1954 por reanudar las negociaciones con México sobre el tema de los braceros en vez de seguir por la vía unilateral de contratación de los trabajadores mexicanos. Por un lado, México, que pasaba por un periodo de austeridad que afectaba su economía, hizo el primer gesto para restablecer el diálogo, lo que facilitó la diplomacia entre ambas naciones.³⁹ Por el otro, Estados Unidos no quería que el callejón sin salida de las negociaciones de 1954 se convirtiese en una crisis de vecindad con el país aliado que podía actuar como intermediario entre las repúblicas de América y la gran potencia norteamericana en una era de anticomunismo.⁴⁰ Aunque las relaciones interamericanas se complican durante estos años (y los que siguen), la buena vecindad entre México y Estados Unidos es considerada deseable. Por lo tanto, después de 1954 las

37. El periódico *El Popular*, aunque no goza de un público tan importante como otros periódicos del país, es el más abiertamente antiimperialista de los diarios nacionales. “América Latina”, *El Popular*. Aunque el *coup d'État* liderado por Castillo Armas no se concreta sino hasta junio de 1954, la condena a las reformas económicas del gobierno de Árbenz por parte de Estados Unidos es tajante, así como el rechazo de México a esta política de “intervención en los asuntos internos” de un país soberano.

38. En los años que siguen, México confirma su carácter de “refugio” para varios disidentes políticos de la región, los más famosos de ellos siendo Fidel Castro y Ernesto Che Guevara. Para más detalles sobre este papel de México en la Guerra Fría, véase Keller, *Mexico's Cold War*, 42–48.

39. En una época de dificultades económicas como la que experimentó la administración de Adolfo Ruiz Cortines poco tiempo después de iniciar su sexenio, las remesas braceriles constituían un aporte nada desdeñable. Véase Torres, *México y el mundo*, 106 y 114.

40. El periódico *El Popular* resalta lo que podría significar para la diplomacia latinoamericana la afrenta de la contratación unilateral de braceros por parte de Estados Unidos: “En los círculos diplomáticos latinoamericanos se considera que el Gobierno de los Estados Unidos no abrirá la frontera en los términos del llamado ‘Plan Eisenhower’ de que han hablado algunos cables procedentes de Washington; pues de hacerlo se debilitarían grandemente las relaciones mexicano-norteamericanas y, en general, la política de Buena Vecindad de los Estados Unidos hacia Latinoamérica. Además, se crearía un grave problema jurídico y de hecho, en vísperas de la XI Conferencia Panamericana que tendrá lugar dentro de tres meses en la ciudad de Caracas, Venezuela”. “México mantiene”, *El Popular*, 15 de enero de 1954, 1 y 3.

negociaciones entre los dos países sobre el asunto de los trabajadores agrícolas temporales se limitan a meras formalidades para extender la vigencia del acuerdo bilateral y a modificaciones meramente protocolarias.

Desplazamiento de los intereses domésticos: estabilidad y precariedad de la mano de obra, 1958–1961

Hasta 1953, el envío de soldados estadounidenses a lugares donde Estados Unidos está involucrado directa y activamente en conflictos bélicos justifica el mantenimiento del Programa Bracero (bajo la premisa de la escasez de mano de obra), pero algo difiere para las últimas fases del programa. Autores como Craig han argumentado que en este periodo la variable internacional, o sea, la variable relacionada con conflictos externos estratégicos, ya no importa en la lógica del mantenimiento del Programa Bracero. El impacto de los conflictos internacionales en la escasez de mano de obra en Estados Unidos había ciertamente influenciado la decisión de crear y renovar el programa en la década de 1940 y principios de los años cincuenta. Sin embargo, para los últimos años del programa bilateral, este argumento ya no es válido, pues la demanda de trabajadores agrícolas extranjeros no se relaciona con ninguna emergencia militar. Los factores externos ya no justifican de la misma manera la extensión de la Ley Pública 78 y el argumento de los soldados desplegados en ultramar ya no se sostiene. Aunque Estados Unidos es un beligerante activo en la Guerra de Vietnam y aunque la participación militar en esta guerra crece paulatinamente a partir del año 1961, esta situación no tiene peso en el proceso de toma de decisiones para el mantenimiento del programa de trabajadores mexicanos. No obstante, la preocupación del gobierno de Kennedy y luego de Johnson por mantener a México dentro de la órbita estadounidense en tiempos de crisis puede explicar en parte por qué el programa se mantiene después de 1961 a pesar de una oposición fuerte en el Congreso estadounidense.

Así pues, hay que desplazar la mirada a la escena continental y considerar otro tipo de factor estratégico para explicar la reanudación del programa. Los factores estratégicos que influyen sobre el mantenimiento del Programa Bracero en esta época se entienden en el marco más amplio de la política estadounidense hacia América Latina. Varios cambios se producen a partir de 1958 en la relación entre Estados Unidos y América Latina, particularmente México. La relación entre Estados Unidos y México se vuelve más intranquila con la llegada al poder de Adolfo López Mateos

(1958–1964). A partir de 1959, la postura de México en el escenario continental de la Guerra Fría se vuelve turbia, sobre todo a raíz de la cuestión cubana. La relación con el vecino del norte tiende a volverse más compleja. Pero si bien las tensiones parecen intensificarse, en algunos momentos los dos países se preocupan por reiterar su confianza recíproca.⁴¹ En este contexto de tensiones internacionales, México intenta sacar provecho de su posición “neutral” para obtener cierta ventaja. En un informe de 1961, la Embajada de Estados Unidos en México califica la actitud de no cooperación mexicana, por lo menos, de fachada: “Mexico has the confidence born of experience that, by simply playing the role of the coy or at least indifferent Señorita, she can bring the Yankee suitor rushing to her door”.⁴² El mismo informe precisa, sin embargo, que este comportamiento nacionalista de México se modifica sustancialmente cuando los intereses mexicanos están en juego y toma como ejemplo el Programa Bracero. La embajada afirma que la necesidad y dependencia de México de esta “exportación de mano de obra” y de recaudación de divisas extranjeras, explican la colaboración plena y activa del gobierno mexicano en este rubro.

Además, en el contexto de la intensificación de la Guerra Fría en América Latina, la llegada del nuevo presidente mexicano en un momento de inconformidad obrera y campesina pone en duda la permanencia de la estabilidad al sur de la frontera estadounidense. La ruptura que parece consolidarse entre los seguidores del ex presidente Miguel Alemán y los militantes bajo el liderazgo del ex presidente Cárdenas lleva a los estadounidenses a cuestionarse qué camino privilegiará la administración lopezmateísta: ¿revitalizar la causa de los campesinos y obreros o mantener la disciplina sindical y la productividad agrícola e industrial?⁴³ Además de enfrentarse a problemas domésticos con los ferrocarrileros y otros sindicatos, López Mateos empieza su sexenio un mes antes de que los “barbudos” cubanos tomen el poder en enero de 1959. La victoria de la Revolución cubana despierta grandes expectativas en la región, así como ciertas inquietudes en Estados Unidos, y da un giro continental a la Guerra Fría que obliga a México a tomar partido.⁴⁴ La política exterior de López

41. “Franca cordialidad”, *El Popular*, 19 de febrero de 1959; “Inquebrantable”, *El Popular*, 20 de febrero de 1959; “La amistad”, *El Popular*, 21 de febrero de 1959.

42. FRUS, “The Tactical Handling”, 8.

43. Lajous Vargas, *Las relaciones*, 268.

44. Como lo menciona Renata Keller, frente a las presiones estadounidenses y con el entusiasmo que la Revolución cubana suscitó entre la población mexicana, Adolfo López Mateos tuvo que elaborar una “política exterior contradictoria, abierta y disfrazada”. El vaivén entre el apoyo mexicano a la Revolución cubana y una colaboración

Mateos se ve marcada por la cuestión cubana y la Guerra Fría, lo cual motiva el acercamiento de México al Movimiento de los No Alineados. Al mismo tiempo, el país diversifica sus alianzas económicas con América Latina para contar con los medios que le permitan afirmar cierta distancia frente a Estados Unidos. Este contexto de efervescencia política lleva a los políticos y funcionarios estadounidenses a cuestionar la dependencia de la producción agrícola de ciertos estados de la mano de obra importada.

La actitud del DOL cambia significativamente a finales de la década de 1950 y refleja todas estas inquietudes. Muchos factores internos explican la simpatía de los altos funcionarios por los trabajadores agrícolas estadounidenses, pero observamos que los asuntos de política exterior sirven también para legitimar el apoyo menguante del DOL al Programa Bracero. Frente a un público compuesto por representantes y miembros de una de las asociaciones de granjeros más poderosas de California, el subsecretario del trabajo, Newell Brown, explica que Estados Unidos debe estar atento a los cambios políticos y sociales que llevarán a México a deshacerse del Programa Bracero en un futuro más o menos lejano.⁴⁵ Después de mencionar el cambio político ocurrido en la República de México (la elección del presidente Adolfo López Mateos y su toma de posesión en diciembre) y de asegurar a sus oyentes que no se ha cuestionado el reconocimiento de los beneficios del Programa Bracero, Brown termina diciendo que tal vez no tocará la misma suerte en tiempos venideros:

This inaugural event is a powerful reminder that we may not always be so fortunate. As new leadership emerges in Mexico, as the Mexican economy develops, and as its political, economic, and social organizations (including unions) grow in strength, the Mexican attitude toward the bracero program could change sharply in future years. This is one reason then for standing back to consider the general direction in which we wish to travel with the bracero program. Do we intend to continue down the road of increasing dependence upon foreign labor? Or do we intend to preserve—and where necessary, restore—a dependable domestic farm work force?⁴⁶

Sin duda, la apreciación del Programa Bracero por parte del subsecretario Brown tiene que ver con la inestabilidad que se puede prever en las relaciones bilaterales con México. Poco antes del cambio de

vacilante en la Organización de los Estados Americanos crea cierta confusión y desconfianza en Estados Unidos. Véase Keller, *Mexico's Cold War*, 6 y 132–33.

45. NASB, "Address by Assistant Secretary".

46. NASB, "Address by Assistant Secretary".

gobierno, la Embajada estadounidense en México había avisado a las autoridades sobre la peculiar actitud del candidato López Mateos:

Perhaps as a result of the seven-month-long political campaign, he [López Mateos] appeared to act his part as a triumphant candidate of the party to the Institutional Revolution, with its strong nationalistic and generally leftist orientation, rather than the future president of an important American nation [...] a great deal of careful cultivation on our part will be needed to assure his understanding of the United States, and his effective cooperation.⁴⁷

Ya antes de la inauguración del gobierno de López Mateos, la postura de neutralidad de México en el contexto de la Guerra Fría, así como la presencia de algunos movimientos de izquierda dentro de la república vecina, lleva a los políticos estadounidenses a considerar ciertos escenarios que amenazarían la cordialidad entre los dos países y que pondrían ciertos programas bilaterales en peligro. Considerando la posición mexicana en este contexto de la Guerra Fría, y sobre todo en un panorama en que la división geopolítica del mundo parece amenazar al continente americano, el subsecretario Brown apela a la fibra patriótica del sector agropecuario para justificar la estrategia del DOL, encaminada a priorizar el uso de mano de obra nacional y liberar así a la agricultura estadounidense de una dependencia foránea que expone la autosuficiencia alimenticia del país a las incertidumbres de la política internacional: "I need hardly add that there is also a strong national interest in reversing this trend toward dependence upon foreign labor. For the Federal Government, such reversal is in part a matter of defense preparedness"⁴⁸. En estos términos, seguir pregonando el Programa Bracero, sin más consideración por la *seguridad* alimenticia nacional, se vuelve entonces una actitud "*un-American*".

Si tomamos en cuenta estos cambios, la pauta de la evolución del Programa Bracero parece orientada desde 1958 hacia su paulatino abandono. Aunque Kennedy se muestra renuente a actuar de manera radical en contra de los empresarios agrícolas y a favor de los trabajadores agrícolas, observamos un cambio importante en la actitud de los administradores del DOL. Por ejemplo, los programas para dinamizar la contratación de trabajadores agrícolas domésticos se vuelven centrales a partir de estos años y tienen como objetivo priorizar la contratación de mano de obra estadounidense y reducir la dependencia de la agricultura respecto de la mano de obra

47. FRUS, "315. Despatch".

48. NASB, "Address by Assistant Secretary".

importada.⁴⁹ Además, a partir de 1961, con el nombramiento de un nuevo Secretario del Trabajo, Arthur J. Goldberg,⁵⁰ el DOL busca obtener más poder en la gestión del Programa Bracero. Aunque el Secretario no solicita la cancelación del programa, insiste en la importancia de introducir cambios a la Ley Pública 78 para encargar la supervisión del programa al DOL y así permitir la protección de los trabajadores agrícolas domésticos.⁵¹ El Congreso estadounidense empieza entonces a debatir la pertinencia y las modalidades del programa a finales de los años cincuenta y las discusiones para su extensión en 1960 se vuelven muy tensas.⁵² Sin embargo, el programa es renovado de 1961 a 1963.

¿Programa de ayuda humanitaria o herramienta de explotación?, 1961–1964

Como puede verse, la fuerza de la *lobby* agroindustrial interviene en la decisión de reanudar el programa, sin embargo los historiadores han descuidado el peso de la relación con México en este proceso para el periodo que inicia en 1961. En este sentido, Craig propone una explicación que merece más atención. Este autor menciona que uno de los argumentos del Congreso para extender el Programa Bracero es que su cancelación afectaría demasiado a los propios trabajadores, así como a la economía del país vecino. ¿Por qué preocuparse por la

49. Sin embargo, la postura del DOL no refleja la totalidad de los intereses ni la postura de las distintas secretarías. Si bien el DOL se niega a certificar las solicitudes de los granjeros para obtener mano de obra japonesa en 1958, el Departamento de Estado y el Servicio de Inmigración de Estados Unidos deciden honrarlas y obligan al DOL a certificar los contratos para emplear a unos 250 japoneses. Estas discrepancias entre entidades administrativas son el reflejo de las tensiones y desacuerdos dentro del aparato burocrático estadounidense. CSA, "Summary of Telephone".

50. El cambio de secretario del trabajo es significativo en muchos niveles. Goldberg era un abogado especializado en derecho del trabajo y representó a los trabajadores sindicalizados de los periódicos de Chicago en los años treinta. Luego, fue consejero del Committee of Industrial Organizations y fungió como mediador para la fusión de este sindicato con la American Federation of Labor en 1955. Su relación estrecha con estas importantes centrales sindicales explica en parte el cambio político que se observa en el DOL a partir de su administración.

51. Goldberg no exige la cancelación del programa; promueve la adopción del proyecto de ley S. 1945 en vez de la H.R. 2010: "H.R. would merely extend Public Law 78 for an additional two years without amendment. S. 1945 would extend the program for two years but with basic amendments to protect the interests of domestic agricultural workers. [...] The administration supports S. 1945". NASB, "Statement of The Honorable".

52. Calavita habla de un "fuego cruzado de acusaciones y recriminaciones", *Inside the State*, 154.

economía mexicana? Como lo mencionan Paolo Riguzzi y Patricia de los Ríos, durante esta época, para Estados Unidos, la prioridad fundamental en materia de relaciones con México sigue siendo la de contar con un vecino estable políticamente, lo que puede explicar en parte la inclinación de los estadounidenses a evitar la cancelación abrupta del Programa Bracero en los primeros años de la década de 1960.⁵³ Es preciso recordar que la Revolución cubana se radicaliza para estos años y que la derrota estadounidense en Bahía de Cochinos en abril de 1961 reanima la militancia socialista y antiimperialista en América Latina. Hay que recordar también que los últimos años del Programa Bracero coinciden con la creación de la Alianza para el Progreso en 1961, un programa de ayuda económica destinado a mantener las repúblicas americanas en la órbita “democrática” y capitalista.⁵⁴ Tal como se había hecho anteriormente para Europa con el Plan Marshall, se debía implementar una política de ayuda económica que fomentara el desarrollo de los países en América Latina: “El objetivo declarado de este programa era ayudar a acelerar el desarrollo económico de estos países con el fin de crear una estructura social capaz de resistir los embates de la propaganda revolucionaria. [...] Se había venido escuchando en los foros interamericanos la queja cada vez más insistente por parte de América Latina de que la región se había convertido en el ‘área descuidada’ de la política de ayuda de los Estados Unidos”.⁵⁵ México, aunque no con mucho entusiasmo,⁵⁶ beneficia de esta suerte de programa Marshall para América Latina.

Por supuesto, el Programa Bracero no forma parte de la Alianza para el Progreso. Pero si analizamos la retórica de los probraceros en el Congreso estadounidense, se puede distinguir una justificación para el mantenimiento del programa que se basa en argumentos similares. ¿Qué pasará después de la cancelación del programa en la república vecina? ¿Los tintes socialistas del régimen de López Mateos se agudizarán si deja de recibir esta ayuda “indirecta” o “disfrazada” por parte de Estados Unidos? Aunque las relaciones

53. Riguzzi y de los Ríos, *Las relaciones*, 386.

54. Algunos investigadores argumentan que la Alianza para el Progreso es esencial para entender las relaciones hemisféricas, ya sean bilaterales o multilaterales, entre Estados Unidos y los países de América Latina durante esta época: “this should not suggest that the Alliance for Progress was central to every piece of relationship, only that it was a way of manipulating them to U.S. advantage”. Véase Taffet, “Latin America”, 311.

55. Ojeda, *Alcances y límites*, 51.

56. México consideraba el programa como intervencionista, ya que la ayuda económica era condicionada a las reformas económicas y sociales de los países latinoamericanos. Véase Covarrubias, “La política exterior”, 294–95.

entre los dos países se habían mantenido amigables desde la presidencia de Miguel Alemán, el “antiyanquismo” seguía presente en varios sectores de la población⁵⁷ y el discurso “reformador” del presidente López Mateos no daba por sentada la colaboración incondicional de México con Estados Unidos.

La estrategia estadounidense de ayuda económica hacia América Latina nos permite inferir que una lógica similar de cooperación con México es lo que explica por qué la administración Kennedy no se compromete a dar por terminado el Programa Bracero cuando se debate el asunto en el Congreso estadounidense en 1960 y nuevamente en 1961. La relación con México era en aquel entonces delicada. El presidente López Mateos no quería tomar una postura firme frente a la Revolución cubana y mostraba más simpatía que disgusto por ella. Renata Keller caracteriza de “Janus-faced foreign and domestic policy”⁵⁸ esta actitud del gobierno lopezmateísta frente a Cuba y Estados Unidos. Al tiempo que López Mateos busca públicamente sacar provecho del caso cubano para exaltar el nacionalismo revolucionario mexicano, se ve forzado a adoptar una política ambigua y relativamente conservadora para mantener la estabilidad doméstica y con su vecino del norte. Por su parte, Estados Unidos se muestra preocupado por la posición que tomaría el nuevo presidente en este contexto tenso.⁵⁹ Perder a México como aliado en un contexto hemisférico turbulento a principios de los años sesenta no era deseable.⁶⁰

One of our problems, of course, was the possibility of the encroachment or the extension and development of communism amongst our Mexican neighbors who are the closest to the south. [...] We have seen what Russia

57. Como muestra del antiyanquismo, vale la pena citar un fragmento del periódico *El Popular*, publicación que daba voz al Partido Popular, un partido laborista satélite del PRI (aunque comenzó como partido de oposición en 1947): “Parecería ocioso, pero no lo es [...] afirmar que [...] la política del buen socio se sobreen-tiende como que comprende como socio permanentemente perdidioso a México y que la decantada alianza para el progreso (es para progresar) se reduce a que nosotros nos aliamos y ellos progresan. [...] Las barreras que se levantan allá limitan cada día más el número de ellos sujetos a contrato y las tareas que se les dejan son las más pesadas y las más penosas, las que tienen pagos menores y son poco deseables”. Rodrigo Rodríguez, “El cierre de la frontera”, *El Popular*, 27 de junio de 1961, 3.

58. Keller, *Mexico's Cold War*, 10.

59. Keller subraya esta angustia de la administración Eisenhower y de los observadores estadounidenses en México que difícilmente podían prever la respuesta de López Mateos a la crisis cubana. Keller, *Mexico's Cold War*, 60–72.

60. Sin embargo, el tono de la política estadounidense hacia México se endurece a partir de la presidencia de John F. Kennedy en 1961, al mismo tiempo que se radicaliza el socialismo cubano. Keller, *Mexico's Cold War*, 128–37.

has done so far as Cuba is concerned, our neighbor only some 90 miles away. [...] Now, how do I tie that in with this bill [H.R. 2010]? We have some 315 000 workers who come up here from Mexico. If we do not provide them with this work [...], there will be that large number of people out of work in Mexico.⁶¹

Esta opinión es expresada por Charles M. Teague (Rep., California) y varios representantes republicanos que abogan por el mantenimiento del programa para evitar que México caiga en la inestabilidad económica y, desde luego, política. Harlan Hagen (Dem., California) presenta el programa como una válvula de escape socioeconómica, una oportunidad para muchos ejidatarios de ganarse unos dólares, paliar las condiciones económicas difíciles y así esperar ascender al rango de clase media. Sin esta opción de desarrollo económico, le parece posible anticipar un cambio político radical hacia la izquierda en el vecino país.⁶²

Además, recordemos que durante la época de López Mateos ciertos cambios en la política interior de México y la actitud a veces desafiante de este país frente a las políticas estadounidenses más intervencionistas alimentan las teorías alarmistas que ven a México como susceptible de caer presa del comunismo. Es durante la presidencia de López Mateos que México elabora una estrategia diplomática de acercamiento a los países “no alineados”. Aunque esta estrategia rinde sus frutos más importantes durante la presidencia de Luis Echeverría (1970–1976), recientes análisis señalan el éxito que esta política trajo para posicionarse favorablemente y así conseguir ayuda financiera estadounidense.⁶³ Por otro lado, cabe mencionar que en 1961 se constituye el Movimiento de Liberación Nacional (MLN) bajo el mando de Heriberto Jara y con el apoyo del ex presidente Lázaro Cárdenas. El MLN muestra una clara simpatía hacia la Revolución cubana y mantiene un discurso fuertemente antiimperialista y antiestadounidense, lo que obliga al gobierno de López Mateos a dar un giro a la izquierda para consolidar su popularidad.⁶⁴ En este contexto, el representante republicano Charles Hoeven alerta a sus colegas de la Cámara afirmando que el abandono del programa de trabajo temporal puede fortalecer la popularidad de los movimientos socialistas y comunistas en México:

61. *Congressional Record (CR)*, 7708.

62. *CR*, 7716.

63. Pettina, “Global Horizons”.

64. Para más información sobre el apoyo abiertamente expresado por el MLN a la Revolución cubana, véase Keller, *Mexico's Cold War*, 87–98 y 105–19.

I want to remind the house also that it is the Communist Party of Mexico which is one of the most vocal opponents of this program, and for the reason no doubt that a growing and prosperous middle class in Mexico would spell the end to the chaos and poverty on which world communism flourishes. It is important, I think, that we keep this in mind as our relations with Mexico are of the utmost importance in the context of our overall Latin American foreign policy.⁶⁵

De acuerdo con la lógica de la ayuda económica estadounidense hacia América Latina –que busca solucionar grandes problemas de desarrollo y así evitar un acercamiento al Bloque del Este– cortar el flujo de divisas captadas por concepto de remesas y mandar de vuelta a cientos de miles de trabajadores mexicanos a sus regiones de procedencia podría crear una situación muy problemática al sur del río Bravo. Este tipo de argumento fundamenta la apología que se hace del Programa Bracero en el Congreso en 1961. Ciertos representantes que abogan a favor de la extensión de la Ley Pública 78 relacionan el debate con la política económica de Estados Unidos hacia América Latina. El Programa Bracero es presentado por el representante republicano Allen Smith como un programa de ayuda más efectivo que la Alianza para el Progreso y con beneficios compartidos que lo hacen más interesante para los contribuyentes estadounidenses:

My thought simply is that those people, going back with this extra money, will help their economy. But if we cut off these 315 000 people [...] what will happen? I think we must admit that communism tends to spread in bad times, sore times, cankerous conditions, when unemployment is high. [...] We have a foreign aid program under which we give away money. Why is it not logical to consider this as a type of foreign aid program, to help their economy, in return for which we will get some help for our agricultural growers in the United States? We will be getting some return for our money⁶⁶.

Estados Unidos opta por mantener el programa unos años más, anunciando con algo de anticipación a las autoridades mexicanas el fin de esta forma de cooperación laboral. La extensión concedida en 1961 no significa que no hubiera una oposición importante en el Congreso ni que los representantes antibraceros callaran después de la votación que permite seguir adelante con la contratación de trabajadores mexicanos. Durante los debates, ciertos representantes,

65. *CR*, 7716.

66. *CR*, 7708. Antes de ocupar un asiento en la Cámara de Representantes del Congreso de California y luego en Washington, Smith trabajó para el FBI. A lo largo de su carrera política, demostró una actitud muy conservadora y anticomunista que se reflejó en su voto.

como el demócrata Irving Coad, contradicen la vocación “humanitaria” que los probraceros ven en este programa: “Why are we espousing a foreign aid program at the expense of our poor unorganized domestic migratory workers in the United States? Why do we go out to these people who are poor, underpaid, and impoverished, and say to them: ‘You are the ones who are paying for the foreign aid program to the Mexicans?’”.⁶⁷

En 1963, la posición del Departamento del Trabajo se vuelve más contundente: el Programa Bracero no es la forma adecuada de ayudar a la república vecina. Los efectos negativos para la mano de obra local, que han sido denunciados con éxito desde finales de la década de 1950, son demasiado importantes como para que el gobierno estadounidense pueda seguir manteniendo este programa por “razones humanitarias”: “There is no question to the importance of bracero earnings to the Mexican economy. However, the presence of Mexican workers in the United States has had a harmful effect upon the wages and working conditions of domestic workers. [...] If American public policy demands that we aid the Mexican economy, we should do it in a way that does not depress the working and living standards or our own farm workers”.⁶⁸

A finales de los años cincuenta, las condiciones laborales de gran parte de la comunidad chicana empiezan a ser denunciadas por sindicatos que ponen en evidencia los bajos salarios y la discriminación que sufren en Estados Unidos. Señalan que muchos chicanos empleados como trabajadores agrícolas migrantes viven en la precariedad y sufren una discriminación estructural. En un informe sobre los problemas laborales de las personas de origen mexicano-americano, se subraya la presencia importante de este grupo étnico en el sector rural y agrícola. Este grupo representa el 42% del total de los trabajadores agrícolas, por lo que los autores del informe concluyen que la situación de esta minoría está íntimamente relacionada con los problemas laborales en este sector: “the concentration of Mexican-Americans in agriculture is significant from an economic point of view, because it means that a discussion of employment problems of this group cannot be separated from the employment problem in agriculture”.⁶⁹ Esta dinámica da un nuevo impulso a sindicatos como United Farm Workers, liderados por César Chávez o el Agricultural Workers’ Organizing Committee, que obtiene grandes victorias para los obreros agrícolas a principios de

67. CR, 7712.

68. NASB, “Letter from John P. Henning”.

69. CSA, “Presentation of the Employment”.

los años sesenta.⁷⁰ Asimismo, estos sindicatos denuncian con éxito la competencia indeseada provocada por el Programa Bracero y logran concientizar a gran parte de la población californiana, lo cual explica en parte el cambio político que sobreviene y la cancelación del programa por parte del Congreso estadounidense.

Por otro lado, la explotación de los trabajadores mexicanos empieza a causar un problema de imagen internacional de la nación estadounidense. Los factores político-ideológicos juegan un papel importante en la decadencia del programa: éste ya no es coherente con los cambios que produjeron la “Nueva Frontera”, la “Gran Sociedad” y la “Guerra contra la Pobreza” (1960–1964).⁷¹ Ciudadanos, sindicatos y asociaciones religiosas aumentan el tono de la crítica. Entre los documentos del gobernador Brown, encontramos correspondencia en la cual algunos ciudadanos señalan el problema ético que entraña abusar de trabajadores más pobres para los intereses de una nación rica como Estados Unidos: “That a nation as rich as ours should take advantage of the poverty of its neighbor to procure at taxpayers’ expense cheap foreign labor (that is often taken advantage of, overcharged for meals, underpaid, etc.) to sustain huge corporation farms that are often also subsidized by the taxpayers is one of the greatest disgraces of our times”.⁷² Esta percepción termina por afectar la respuesta del gobierno californiano y del DOL, que redoblan esfuerzos para supervisar las condiciones laborales y de vivienda de los braceros.⁷³

Por otra parte, como bien lo plantea Garth E. Pauley, los presidentes estadounidenses de la posguerra relacionan, aunque de diferentes maneras, la cuestión de los derechos civiles con la responsabilidad de Estados Unidos como líder democrático en la escena internacional.⁷⁴ Las políticas de la Guerra Fría presionan a las

70. Para más detalle, véase Ganz, *Why David*; Mitchell, *They Saved*; Vézina, “Labor Strategies”, 235–57.

71. Calavita, *Inside the State*, 154.

72. Edmund G. Brown Collection (en adelante EGB), “David K. Webster”, 405–407.

73. Calavita nota un cambio claro en la actitud del DOL hacia la administración del programa de trabajadores agrícolas: éste se vuelve menos proclive a agradar a los granjeros y fortalece los controles y la supervisión del programa. Calavita, *Inside the State*, 156–60.

74. “Another complicated issue in presidential discourse on race is the relationship between civil rights as a domestic issue and civil rights as an international issue. Civil rights offenses and accomplishments at home clearly had implications abroad, and vice versa. Citizens of developing nations often criticized the United States, the self-proclaimed homeland of freedom, as hypocritical for its racist misdeeds. Communist countries also used those misdeeds to indict America in propaganda

autoridades californianas y estadounidenses a corregir el trato discriminatorio hacia las minorías raciales, incluidos los migrantes mexicanos en el suroeste. Además, en 1957, un comité consultivo nacional sobre la mano de obra agrícola, presidido por Eleanor Roosevelt, contribuye a nutrir el debate sobre el Programa Bracero.⁷⁵ La discusión que lleva al gobierno estadounidense a cancelar el Programa Bracero se sustenta en parte en la preocupación por competir con el Bloque del Este en materia de defensa de los derechos civiles. Ya no es aceptable mantener oficialmente a los trabajadores de una nación amiga en una posición subalterna.

Esta posición respecto del programa bilateral es compartida por una gran parte de los legisladores en 1963 y solamente la presión ejercida por México (combinada con la impuesta por los agroindustriales sobre sus representantes en el Congreso estadounidense) puede explicar la extensión suplementaria concedida hasta 1964. Mediante una nota diplomática, el vecino del sur comunica al gobierno estadounidense su preocupación por la terminación del programa. Craig y Mitchell subrayan que la posición mexicana tiene una gran resonancia en el Congreso, que cambia su votación pocos meses después para mantener vivo el programa (artificialmente) unos meses más.⁷⁶ La conjunción de los intereses a favor del programa y la súplica mexicana explicaría esta prórroga. Concordamos con ellos, pero después de haber replanteado este programa en su contexto continental consideramos que el ámbito americano de la Guerra Fría dio mayor significado a la decisión de retrasar el golpe de gracia.

Conclusiones

Los intereses estratégicos de Estados Unidos legitiman un discurso del *lobby* agroindustrial y una política oficial de apoyo casi indefectible hacia el Programa Bracero desde 1942 hasta 1952. Durante esta etapa, la justificación proporcionada por los granjeros para apoyar el programa puede sostenerse en argumentos de seguridad nacional y de urgencia provocada por los conflictos internacionales (Segunda Guerra Mundial y Guerra de Corea) en los cuales participan los estadounidenses. Estos factores externos, junto con el programa de ayuda económica para Europa (Plan Marshall), tienen una incidencia

campaign. [...] Presidents also were aware of the international dimensions of civil rights, especially the implications of racial problems on the Cold War.” Pauley, *The Modern Presidency*, 215.

75. Ganz, *Why David*, posición 1226–1234/7716.

76. Craig, *The Bracero*, 186–88; Mitchell, *They Saved*.

directa en la oferta de mano de obra, lo que facilita la renegociación y continuación de los acuerdos de trabajo temporal entre México y Estados Unidos.

A partir de la adopción de la Ley Pública 78 en 1951, el Programa Bracero entra en una etapa de estabilidad. A pesar de la discordia que surge durante las negociaciones de 1953 y 1954 entre México y Estados Unidos, la posición estadounidense se mantiene muy clara. El gobierno de Eisenhower apoya la reanudación del programa sin conceder mucho terreno al gobierno mexicano. La consolidación de la influencia del *lobby* agroindustrial se refleja en el apoyo del DOL y de la mayor parte del aparato administrativo implicado en su gestión. En este ambiente, la retórica que permite justificar el Programa Bracero se apoya sobre todo en las necesidades nacionales estadounidenses, pero también recurre de vez en cuando a la existencia de un contexto internacional tenso para justificar la importancia de mantener una producción agrícola vigorosa.

En lo que toca a la época del declive del programa, la influencia de los intereses estratégicos ha sido descuidada por los estudiosos, por lo que se le ha dedicado mayor atención a dichos intereses en el presente trabajo. Concuerdo con los autores que han sostenido la importancia de los cambios políticos y sociales domésticos en Estados Unidos para explicar la cancelación del programa bilateral. Los aspectos negativos de las condiciones laborales de los trabajadores agrícolas migratorios estadounidenses, en buena parte mexicano-americanos, son denunciados de manera más contundente a partir de 1959, haciendo eco de la cuestión de los derechos civiles. Los líderes sindicales que emergen a principios de los años sesenta elaboran una estrategia de movilización que reivindica mejores condiciones de vida y salariales para la población chicana ocupada en el sector agrícola. Sin embargo, estos factores no son los únicos en influenciar el ritmo de la cancelación del Programa Bracero. Si bien la oposición al programa cobra fuerza durante los últimos años de la década de los cincuenta, falta esperar hasta 1964 para dar por terminada la “importación” de mano de obra mexicana a gran escala. Esta dinámica se debe parcialmente a intereses estratégicos y binacionales.

Por un lado, la idea de liberarse de la dependencia de la mano de obra mexicana para sostener la soberanía alimenticia del país en caso de que México decida dar la espalda a Estados Unidos se torna en un argumento del DOL para incentivar a los agroindustriales a hacer esfuerzos suplementarios para contratar a los trabajadores domésticos. Por otra parte, la cancelación del Programa Bracero parece estar casi asegurada a partir de 1961, pero varios políticos de la época

convencen a los miembros del Congreso de que eviten tomar una decisión que equivaldría a negar a México un apoyo económico y humanitario importante. Esta argumentación es exitosa debido al temor experimentado por los estadounidenses después de la Revolución cubana. En aquel entonces, la Guerra Fría se acerca al continente americano y la elaboración de una política de ayuda económica, reclamada desde la Segunda Guerra Mundial por los países latinoamericanos, se vuelve estratégica. El Programa Bracero es presentado de tal manera en el Congreso en 1961, y es así que se puede extender por dos años más y obtiene una nueva prórroga en 1963, lo cual le permite sobrevivir hasta finales de 1964.

Bibliografía

- Calavita, Kitty. *Inside the State: The Bracero Program, Immigration, and the I.N.S.* New York: Routledge, 2010 [1992]. Edición Kindle.
- Chacón, Susana. "Política migratoria: Proceso negociador, 1947–1954". *Foro Internacional* 49, 3 (2009): 518–58.
- Cohen, Deborah. *Braceros. Migrant Citizens and Transnational Subjects in the Postwar United States and Mexico*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2011.
- Craig, Richard B. *The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy*. Austin: University of Texas Press, 1971. Edición Kindle.
- Domínguez, Jorge I. "Consensus and Divergence: The State of the Literature on Inter-American Relations in the 1970s". *Latin American Research Review* 13, 1 (1978): 87–126.
- Durand, Jorge. *Braceros. Las miradas mexicana y estadounidense: Antología (1945–1964)*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa / Universidad Autónoma de Zacatecas / Senado de la República LX Legislatura, 2007.
- _____. *Más allá de la línea. Patrones migratorios entre México y Estados Unidos*. México: CONACULTA, 1994.
- FitzGerald, David. *A Nation of Emigrants. How Mexico Manages Its Migration*. Berkeley / Los Angeles: University of California Press, 2009.
- Friedman, Harriet. "The Political Economy of Food: The Rise and Fall of the Postwar International Food Order". *American Journal of Sociology* 88 (1982): S248-S286.
- Ganz, Marshall. *Why David Sometimes Wins. Leadership, Organization and Strategy in the California Farm Worker Movement*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- García, Matt. *A World of Its Own. Race, Labor, and Citrus in the Making of Greater Los Angeles, 1900–1970*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2001.
- García y Griego, Manuel. "The Bracero Policy Experiment: U.S.-Mexican Responses to Mexican Migration, 1942–1955". Tesis de doctorado, University of California in Los Angeles, 1988.

- Garcilazo, Jeffrey M. "McCarthyism, Mexican Americans, and the Los Angeles Committee for Protection of the Foreign-Born, 1950–1954". *The Western Historical Quarterly* 32, 3 (2001): 273–95.
- González Saiffe, Fernando. "El poder legislativo". En *¿Qué es Estados Unidos?* Editado por Rafael Fernández de Castro y Hazel Blackmore. México: FCE, 2008.
- Grijalva, Aidé (ed.). *Tras los pasos de los braceros. Entre la teoría y la realidad*. México: UABA/IIS/JP, 2015.
- Henderson, Timothy J. *Beyond Borders. A History of Mexican Migration to the United States*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2011.
- Hernández Rodríguez, Rogelio. *Adolfo López Mateos: Una vida dedicada a la política*. México: El Colegio de México, 2015.
- Johnson, Glenn J. y C. Leroy Quance. *The Overproduction Trap in U.S. Agriculture. A Study of Resource Allocation from World War I to the Late 1960's*. Washington D.C.: RFF Press, 2011 (1972).
- Keller, Renata. *Mexico's Cold War. Cuba, the United States, and the Legacy of the Mexican Revolution*. New York: Cambridge University Press, 2015.
- Kemnitzner, William J. "México en la Alianza para el Progreso". *Foro Internacional* 4, n° 1 (1963): 41–59.
- Lajous Vargas, Roberta. *Las relaciones exteriores de México (1821–2000)*. México: El Colegio de México, 2013.
- López, Paul (coord.). *¿Qué Fronteras? Mexican Braceros and a Re-Examination of the Legacy of Migration*. Dubuque: Kendall Hunt Publishing Company, 2010.
- Lowenthal, Abraham R. *Exporting Democracy. The United States and Latin America: Themes and Issues*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1993 (1991).
- Loza, Mireya. *Defiant Braceros. How Migrant Workers Fought for Racial, Sexual, and Political Freedom*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2016.
- Lytle Hernández, Kelly. *Migra! A History of the Border Patrol*. Berkeley / Los Angeles: University of California Press, 2010.
- Massey, Douglas, Durand, Jorge y Nolan J. Malone. *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*. New York: Russel Sage Foundation, 2002.
- Mitchell, Don. *They Saved the Crops: Labor, Landscape, and the Struggle over Industrial Farming in Bracero Era*. Athens: University of Georgia Press, 2012. Edición Kindle.
- Mize, Ronald L. "Mexican Contract Workers and the U.S. Capitalist Agricultural Labor Process: The Formative Era, 1942–1964". *Rural Sociology* 71, 1 (2006): 85–108.
- Morison, Samuel Eliot, Steele Commager, Henry y William E. Leuchtenburg. *Breve historia de los Estados Unidos*. México: FCE, 2013 (1951).
- Ojeda, Mario. *Alcances y Límites de la política exterior de México*. México: El Colegio de México, 2011 (1976).
- Pauley, Garth E. *The Modern Presidency & Civil Rights: Rhetoric on Race from Roosevelt to Nixon*. College Station: Texas A&M University, 2001.

- Pettina, Vanni. "Global Horizons: Mexico, the Third World, and the Non-Aligned Movement at the Time of the 1961 Belgrade Conference". *The International History Review* 38, n° 4 (2015): 741–64.
- Riguzzi, Paolo y Patricia de los Ríos. *Las relaciones México-Estados Unidos, 1756–2010: ¿Destino no manifesto?* Tomo II. México: UNAM/SER, 2012.
- Rosenau, James. *Domestic Sources of Foreign Policy*. New York / London: The Free Press / CollierMacmillan Limited, 1967.
- _____. *The Study of World Politics: Theoretical and Methodological Challenges*. London / New York: Routledge, 2006.
- Snodgrass, Michael. "Patronage and Progress: The Bracero Program from the Perspective of Mexico". En *Workers Across the Americas: The Transnational Turn in Labor History*. Editado por Leon Fink. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Taffet, Jeffrey F. "Latin America". En *A Companion to John F. Kennedy*. Editado por Marc Selverstone. Malden/Oxford: Wiley Blackwell, 2014.
- Torres, Blanca. *México y el mundo: Historia de sus relaciones exteriores*. Tomo VII. México: El Colegio de México, 2010.
- Vézina, Catherine. "La gestion de la migration mexicano-américaine. Intérêts nationaux et réponses régionales à un problème bilatéral croissant, 1947–1952". Tesis de doctorado, Université Laval, 2012.
- _____. "Labor Strategies and Agribusiness Counterstrike during the Bracero Era: the Peculiar Case of the National Farm Labor Union, 1946–1952". *Labor History* 57, n° 2 (2016): 235–57.
- _____. *Diplomacia migratoria. Una historia transnacional del Programa Bracero, 1947–1952*. México: SRE/CIDE, 2017.

Publicaciones gubernamentales

- Congressional Record*. 87th Congress. 1st Session. 1961.
- "315. Despatch From the Embassy in Mexico to the Department of State". *Foreign Relations of the United States* (FRUS). 1958–1960. Vol. V "American Republics". 18 de agosto de 1958.
- "The Tactical Handling of Relations with Mexico". *Foreign Relations of the United States*. 1961. Vol. X "American Republics". 14 de febrero de 1961.
- Statistical Abstract of the United States, 1956*. Washington D.C.: Bureau of the Census / Department of Commerce, 1956.

Fondos de archivos

- California State Archives (CSA)

- Agriculture. "Resolution: Impact of Importation of Early Tomatoes". Administration-Bd. of Ag. Files, 1961. F3741.2231.
- Division of Housing. "Mexican Farm Labor Program Consultants Report". Federal Reports, octubre de 1959. F3743.65.
- Department of Employment. "Summary of Telephone Conversation between Mr. Sam Vener, Grower, Chula Vista, California, and Mr. Thomas

- Campbell". Governor Goodwin Knight Administrative Papers, 1958. C114.042.
- Department of Employment. "Summary of Telephone Conversation between Mr. Sam Vener, Grower, Chula Vista, California, and Mr. Thomas Campbell". Governor Goodwin Knight Administrative Papers, 1958. C114.042.
- Records of the Board of Agriculture. "The Impact of Imports on American Employment". Farm Labor, 1961. F3730.21.
- Public Employment Office, Department of Employment. "Presentation of the Employment Problems of the Mexican American by Minority Employment Program". Employment Services Section, 1965–1964. Sec. 7717, Box 28.

- National Archives at San Bruno (NASB). Fondo RG0174.

- "Address by Assistant Secretary of Labor Newell Brown to the Imperial Valley Farmers Association". Folder: Opinions and Interpretations, 1957–1961 [2 of 2], 12/12/1958. Box 7.
- "Statement of assistant Secretary of Labor Before the Equipment, Supplies and Manpower Subcommittee of the House on Agriculture on H.R. 3822". Folder: Policy Statements, Operating Procedures and Releases, 1951–1957 [1 of 2], 16/03/1955. Box 8.
- "Statement of The Honorable Arthur J. Goldberg before the Agricultural Research and General Legislation Subcommittee Senate Committee on Agriculture and Forestry on Legislation to Extend the Mexican Farm Labor Program". 6 of 6, 13/06/1961. Box 1.
- "Letter from John P. Henning (Under Secretary of Labor) to Jeffery Cohelan (House of Representatives)". Folder: "Attorney Emanuel Braude et al v. Wirtz", 29/06/1963. Box 10.

- Edmund G. Brown Collection (EGBC). Bancroft Library.

- "David K. Webster to Gov. Brown". BANC MSS 68/90, septiembre de 1959. 405–407.

Periódicos

- Gruson, Sydney. "Mexico Resents U.S. Hiring Policy". *New York Times*, 23 de enero de 1954.
- Rodríguez, Rodrigo. "El cierre de la frontera", *El Popular*, 27 de junio de 1961.
- "América Latina confronta grave crisis. Apoyan a Arbenz todos los obreros del mundo". *El Popular*, 8 de abril de 1953.
- "Franca cordialidad internacional en la reunión, dice la Cámara de Diputados". *El Popular*, 19 de febrero de 1959.
- "Inquebrantable decisión de vivir en paz". *El Popular*, 20 de febrero de 1959.
- "La amistad de México y EEUU se ha vigorizado". *El Popular*, 21 de febrero de 1959.
- "México mantiene su posición en defensa de los braceros". *El Popular*, 15 de enero de 1954.