

POLÍTICA MIGRATORIA: PROCESO NEGOCIADOR 1947-1954¹

SUSANA CHACÓN

INTRODUCCIÓN

EL ASUNTO MIGRATORIO ES UN TEMA CONSTANTE en la agenda bilateral México-Estados Unidos. Es un aspecto de la formulación de política externa e interna que define, en gran medida, la dinámica de la relación entre ambos países. Así, el conocimiento de la historia permite revisar lo sucedido. Además, su valor radica en la posibilidad de rescatar algunos lineamientos que pueden favorecer procesos futuros para la toma de decisiones. Este artículo invita a considerar qué tanto se puede aprender del pasado para mejorar los procesos negociadores actuales.

En el presente texto se estudian las negociaciones del Acuerdo Bracero durante su segundo periodo (1947-1954). Se describen cuáles fueron las posiciones de ambos actores gubernamentales: el mexicano y el estadounidense; y cuáles fueron las razones que los llevaron a tomar determinadas decisiones y cómo defendieron o cambiaron sus planteamientos. Además, se trata de entender las transformaciones sufridas por el proceso de negociación migratoria con respecto al proceso de 1942. Estos cambios se estudian, sobre todo, a partir de las variaciones que se dieron en los intereses y prioridades nacionales.

Se ha escogido el periodo de 1947 a 1954 porque ilustra claramente una situación conflictiva entre ambos actores gubernamentales. Por otra parte, permite comparar lo que sucedió en el periodo anterior (1942), en el que México actuó como el garante de la negociación, logrando el máximo de beneficios.² Frente a un cambio de contexto internacional que obli-

¹ Este texto es parte de un trabajo más amplio sobre la relación y negociación entre México y Estados Unidos.

² Richard Craig, *The Bracero Story*, Austin, Texas University Press, 1970, pp. 43-45; Manuel García y Griego, "The Bracero Policy Experiment: US-Mexico Responses to Mexican Labor Migration, 1942-1955", tesis de doctorado en Historia, Los Ángeles, UCLA, 1988, p. 60.

gó al gobierno mexicano, además de otras situaciones, a reducir su puesto como líder negociador, la situación se agravó. El gobierno mexicano asume entonces un papel en el que era preferible la subordinación al desacuerdo. Para comprender mejor el periodo, se ha considerado positivo retomar en términos generales los logros obtenidos en 1942.

El trabajo se divide en tres partes. En la primera se presentan los antecedentes del periodo de mayor dificultad para la negociación. Aquí se señala la importancia de la negociación de 1942. En un segundo apartado se define el contexto una vez que la Segunda Guerra Mundial termina, para pasar a la tercera parte, donde se estudia el proceso específico de negociación en el periodo de 1947 a 1954.

I. ANTECEDENTES

En julio de 1942 se firmó el Acuerdo Bracero. Sin embargo, lo que aquí interesa es conocer el proceso de negociación que se da un poco más tarde. Nos centraremos, especialmente, en el periodo posterior a la guerra. Como sabemos, el Acuerdo Bracero existió entre 1942 y 1964. De este tiempo, el periodo de 1947 a 1954 es altamente conflictivo para la relación bilateral entre México y Estados Unidos. Las negociaciones en materia de migración encontraron enormes limitaciones debido a la diferencia de intereses de ambos gobiernos. La negociación, que en otro momento fue de cooperación, se tornó conflictiva a pesar de mantener intereses importantes para el conjunto de los actores.

Durante la guerra, los requerimientos de la economía norteamericana, así como el Acuerdo Bracero, contribuyeron, sin duda, a revertir el proceso de repatriación de braceros ocurrido en los años treinta, como resultado de la crisis de 1929. Sin embargo, una vez que termina la guerra, el gobierno mexicano se vio en la necesidad de acabar con la contratación unilateral por parte de Estados Unidos. Lo anterior se decidió para evitar abusos a los trabajadores mexicanos.³ En el periodo 1947-1954 se da un constante debate sobre los aspectos formales de contratación de un programa laboral. La preocupación se centró básicamente en:

- a) La ubicación de los centros de contratación en México.
- b) La práctica utilizada por el gobierno mexicano para evitar tratos discriminatorios.
- c) Los salarios ofrecidos por contrato laboral.

³ Como a continuación se verá, se tuvo una creciente demanda de mano de obra no especializada.

d) El tipo de relación establecida de gobierno a gobierno y de empleador a trabajador.

En este periodo se vive un deterioro en la postura negociadora por parte de México. El gobierno dejó de tener control sobre la migración a Estados Unidos. Durante el verano de 1949 se intentó recuperar el proceso de negociación, para lo cual se solicitó que las decisiones se tomaran entre ambos gobiernos. Uno de los principales problemas que presentaba mayor grado de dificultad fue el de los salarios.

La postura inicial mexicana en el acuerdo de 1942 tuvo como objetivo la reciprocidad en el trato y condiciones de igualdad. El trabajador mexicano debía recibir el mismo monto salarial que los trabajadores del lugar. Este punto del acuerdo, dada su naturaleza conflictiva, no fue respetado. Para los patronos estadounidenses era mucho más conveniente continuar con contrataciones unilaterales ya que sus costos se reducían.

Después de una confrontación diplomática en 1954 se llega a la determinación conjunta de rescatar básicamente la postura inicial de 1942. A partir del 19 de marzo de 1954 se acabaron, formalmente, las contrataciones unilaterales. Se firmó un nuevo acuerdo que se mantuvo en vigor hasta 1955. De este último año hasta 1959, la renovación del acuerdo se llevó a cabo de forma automática y con un mínimo de dificultad.

A lo largo de la investigación se estudió el proceso de negociación que se dio con el fin de acabar con estas contrataciones unilaterales. Se buscó, igualmente, conocer la forma en que México pudo reducir el riesgo de ese tipo de contrataciones además de entender los intereses bilaterales de migración, mismos que persisten durante el gobierno de Ruiz Cortines (1952-1958).

II. CONTEXTO GENERAL

El acuerdo de migración entre México y Estados Unidos puede analizarse desde la teoría, con perspectiva internacional, nacional o subnacional.⁴ Representa el clásico ejemplo en el que las cuestiones internas difícilmente pueden estar separadas del ámbito de política exterior. Nuestro análisis, en este caso específico, se centra en las relaciones de gobierno a gobierno. No obstante en algunos momentos, como se verá a continuación, será de gran importancia la relación entre los empleadores y el gobierno mexicano.

Hacia 1940 se inició en México “un proceso ininterrumpido de desarrollo económico general, donde se observaron casi tres lustros de creci-

⁴ Richard Craig, *op. cit.*, p. xi.

miento con estabilidad de precios.”⁵ En esta etapa, caracterizada por un crecimiento sostenido del producto interno bruto superior a 6% anual como promedio en los tres últimos decenios, se presentaron procesos de producción agrícola, de sustitución de importaciones y de inyecciones de capital y tecnología exteriores. Es un periodo basado, en buena medida, en la acumulación de capital en manos privadas, en la ampliación del mercado mediante el crecimiento de la población, sobre todo urbana, y en la disponibilidad de una oferta abundante y barata de mano de obra.

Dados los antecedentes de deportación masiva durante la depresión de los años treinta y de discriminación en varios estados del país vecino, el gobierno de Ávila Camacho aceptó negociar un convenio de emigración temporal, en el que se buscó garantizar condiciones de empleo adecuadas para los mexicanos.⁶ Además, con el ingreso de Estados Unidos a la guerra (7 de diciembre de 1941), se marcó el inicio de una nueva etapa de gran demanda de fuerza de trabajo:⁷ se hizo un llamado a la mano de obra mexicana y se iniciaron así los programas de “braceros” que bajo diversas modalidades operaron de 1942 a 1964. Durante dicho periodo, la cifra de las entradas de trabajadores agrícolas temporales a Estados Unidos llegó aproximadamente a cinco millones; y del número de trabajadores indocumentados existen estimaciones, pero es difícil conocer la cifra con exactitud.⁸ Las devoluciones y deportaciones de mexicanos en el periodo de 1942 a 1964 se acercan también a cinco millones. Estos son indicadores de la gran intensidad de migración sin documentos.⁹

Como resultado de la Segunda Guerra Mundial, el 4 de agosto de 1942 Estados Unidos negoció¹⁰ con México¹¹ un acuerdo intergubernamental para la contratación de trabajadores mexicanos en las granjas agrícolas.¹² Entre ambos actores, el mexicano y el estadounidense, se estableció por

⁵ Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana*, México, Siglo XXI, 1970, p. 15.

⁶ Blanca Torres, *Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952: Hacia la utopía industrial*, México, El Colegio de México, 1984 (*Historia de la Revolución Mexicana*, núm. 21), p. 236.

⁷ Véase Francisco Alba Hernández, “Condiciones y políticas económicas en la frontera norte de México”, *Natural Resources Journal*, vol. 17, octubre de 1977, pp. 571-584.

⁸ *Id.*

⁹ Fuentes: Estados Unidos de América, Servicio de Inmigración y Naturalización: reportes anuales.

¹⁰ Esta conclusión puede analizarse en el encuentro que se dio entre el embajador George S. Messersmith y el secretario Ezequiel Padilla; en el mismo se solicitaba de manera urgente la aprobación del Acuerdo Bracero, por la situación de guerra. Véase Otey M. Scruggs, “Evolution of the Mexican Farm Labour Agreement of 1942”, *Agricultural History*, núm. 34, 1960, p. 146.

¹¹ Richard Craig, *op. cit.*, p. 36.

¹² Ernesto Galarza, *Merchants of Labor: The Mexican Bracero Story*, Charlotte-Santa Bárbara, McNally and Laftin Publishers, 1964, p. 47.

vez primera un contrato formal de reclutamiento. Éste incluía a los dos gobiernos, a empleadores de Estados Unidos y a empleados mexicanos; en sus últimas etapas se consideraron también a sindicatos y grupos opositores norteamericanos.¹³ A pesar de que dicho acuerdo se modificó en diversas ocasiones, básicamente se mantuvo sin cambios radicales hasta 1947. La situación de la guerra, y el periodo inmediatamente posterior, planteó un escenario en el que la contratación de mano de obra se facilitó. La relación bilateral en cuestiones migratorias se apoyó, básicamente, en los acuerdos de 1942.¹⁴ Sin embargo, a partir de 1947 la situación cambió.¹⁵ No se puede hablar de una interdependencia en la que ambos países satisfacían los requerimientos del otro. El final de la guerra obligó a plantear un contexto diferente en el que el ánimo de cooperación se deterioró ante el surgimiento de una nueva realidad. Como a continuación se estudiará, la relación bilateral no puede verse tan abiertamente en términos de una participación recíproca; pues al cambiar el contexto cambian, igualmente, las prioridades y los intereses. De hecho, la relación entre ambos países se convirtió mucho más, en una relación de poder en la que se destacaron los recursos y capacidades del actor más fuerte.

Desde una perspectiva política se puede concluir que las naciones débiles en situaciones de crisis internacionales pueden alcanzar victorias diplomáticas en periodos cortos de tiempo; mientras que en situaciones normales requieren de ciclos mucho más largos para lograrlas. La guerra incrementó el poder de negociación de México. Dejó a Estados Unidos con tan sólo una alternativa: satisfacer las demandas mexicanas o carecer de mano de obra.¹⁶ México en ese momento tiene ganancias explícitas en lo referente a contratos. El objetivo de México de un programa negociado estaba satisfecho, al grado de que si se daba algún problema, el gobierno mexicano podía acudir directamente al empleador. El acuerdo de la guerra se consideró, además de importante, único. Fue un “experimento sin precedente en la migración laboral interamericana”.¹⁷ Es, de hecho, la primera vez que en la relación

¹³ Manuel García y Griego, *Mexico and US Relations, Conflict and Convergence*, Los Ángeles, UCLA, 1983, p. 14.

¹⁴ Al momento de firmar el Acuerdo, se suponía que el mismo terminaría al concluir la guerra. Sin embargo, los requerimientos, de ambos países favorecieron su extensión y mantenimiento, a pesar de que algunos puntos iniciales fueron transformados.

¹⁵ En este sentido, se puede decir que durante el periodo de la guerra la administración del acuerdo fue binacional.

¹⁶ Durante la guerra se cumplieron cuatro requisitos fundamentales: 1) los mexicanos no serían enrolados en ningún servicio militar; 2) no serían sujetos a discriminación; 3) se obtendría transporte, vivienda y gastos de regreso bajo el artículo 29 de la Ley Federal del Trabajo, y 4) no serían empleados para desplazar nacionales o reducir salarios.

¹⁷ Richard Craig, *op. cit.*, p. 51.

México-Estados Unidos los trabajadores entraron a Estados Unidos bajo los auspicios de un acuerdo; fue, igualmente, la primera vez en que el gobierno estadounidense era el empleador y quien respondía por los compromisos como empleador. Por su parte, y en esta misma tónica, el gobierno mexicano respondió por los derechos de los empleados.

Como se verá un poco más adelante, una vez terminada la guerra los acuerdos migratorios varían en términos generales. A nivel internacional, el gobierno estadounidense ya no contrataría directamente, sino los empleadores. Por otro lado, ya no se daría salario mínimo ni las mismas garantías; por ejemplo, en cuanto al regreso de los trabajadores o al pago de su transporte. Finalmente, cambió también el pago compensatorio en el caso de desempleo, que existía con anterioridad. Es también en el periodo posterior a la guerra que se registraron los primeros enfrentamientos abiertos entre ambos gobiernos.¹⁸ Bien se puede decir que a partir de 1947 los más beneficiados fueron los empleadores.¹⁹ Para ellos, los acuerdos de la guerra sólo protegían a los trabajadores en detrimento propio. Para los empleadores, antes de ese año, el acuerdo favorecía mayoritariamente a una de las partes.

Entre 1947 y 1951 se vivió un periodo muy ilustrativo de la forma en que México enfrentó el éxodo de trabajadores legales e ilegales. A diferencia del periodo anterior, en éste México aceptó acuerdos que no lo favorecían en lo absoluto. Todo lo contrario. No sólo eran desfavorables, sino que señalaron la limitada capacidad de negociación de un país débil en el momento en que la amenaza de crisis internacional se redujo. Vale por tanto preguntarse: cuáles fueron los móviles, razones y límites que obligan a aceptar acuerdos contrarios al interés nacional, así como contrarios al desarrollo del país.

Como una primera aproximación, cabe recordar que a finales de la guerra el crecimiento de la economía norteamericana requería de mano de obra. En ese momento, los sindicatos no tenían la fuerza para evitar la contratación de mineros y ferrocarrileros mexicanos; sin embargo, lograron en 1946 que no se renovara la contratación de mano de obra calificada.²⁰ A partir de ese momento se comenzó también la deportación masiva hacia la frontera, lo que ocasionó múltiples problemas sociales, políticos y económicos.

¹⁸ Manuel García y Griego, *Mexico and US Relations, Conflict and Convergence*, p. 29.

¹⁹ Véase *Report of the President's Commission*, p. 50.

²⁰ Blanca Torres, *De la guerra al mundo bipolar*, t. VII de *México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores*, México, Senado de la República, 1990, p. 89.

No es, sino hasta el gobierno de Miguel Alemán,²¹ y durante la Guerra de Corea,²² que mejoraron las posibilidades de negociación. En los años anteriores se habían acumulado las noticias y reclamos de abusos contra los braceros mexicanos, cuya situación era cada día más vulnerable. Y día con día aumentaba el número de “mojados”, cuyas condiciones de trabajo eran aún más difíciles que las de los propios braceros documentados. No cabe duda de que el nivel de vulnerabilidad de México se incrementó por no haber sido capaz de retener y emplear a sus trabajadores.

Se dieron también otras circunstancias que reducían las ventajas que el gobierno mexicano había obtenido con anterioridad en cuestiones migratorias. Entre otras, aumentaban paulatinamente los residentes cercanos a la frontera, quienes la cruzaban a diario para trabajar en Estados Unidos y gastaban ahí parte de su salario. Con ello se reducía así la posibilidad de que la emigración contribuyera a remediar²³ el desempleo de los estados del centro y sur del país, y escaseaba mano de obra calificada en las poblaciones fronterizas.

Al finalizar 1950 el gobierno mexicano solicitó modificar o derogar los acuerdos previos. Se buscó reabrir la negociación con el fin de lograr otro tipo de resultados. El gobierno de México exigió al de Estados Unidos que, como requisito para pensar un nuevo convenio, regresara a dirigir las contrataciones. Hubo algunas reuniones preliminares en que surgieron propuestas sobre cómo manejar el problema y cómo coordinar la negociación con México; se plantearon, inicialmente, iniciativas internas que más tarde serían, en principio, bilaterales. En las iniciativas se estableció la facultad del Departamento de Trabajo para llevar a cabo la labor de contratación en términos muy parecidos a los de la Segunda Guerra. El gobierno estadounidense se comprometió a dar transporte, alimentación y servicio médico durante el viaje de ida y regreso. También se comprometió a apoyar a los empleadores en las negociaciones de los contratos y a garantizar su cumplimiento.

Una vez presentado el contexto de la situación migratoria y la relación al respecto entre México y Estados Unidos, procederemos a revisar la negociación y los cambios que se dieron para evitar la contratación unilateral. En el siguiente apartado, se comentan dos momentos álgidos en el problema de los braceros:²⁴ primero en 1954, cuando al suspenderse las pláticas para la revisión del acuerdo de 1951 el gobierno de Estados Unidos anunció su

²¹ En particular, en el lapso de 1950 a 1953.

²² Blanca Torres, *De la guerra al mundo bipolar*, p. 89.

²³ *Id.*

²⁴ Olga Pellicer *et al.*, *La política exterior de México: desafíos de los ochenta*, México, CIDE, 1983, pp. 66-67.

decisión de proceder a la contratación unilateral; enseguida, a mediados del mismo año, cuando se puso en marcha el programa de repatriación más grande, "Operation Wetback". Con ella, más de un millón de trabajadores fueron repatriados. A continuación se mencionan algunas de las causas:²⁵ 1) El poder que tuvieron los grupos de presión estadounidenses, empresarios agrícolas o sindicatos, sobre la política migratoria de su gobierno; 2) las condiciones preexistentes por las que el campesino mexicano se veía motivado para irse restaban importancia a las condiciones que se le ofrecieran; 3) la evolución general del empleo en el país del norte. Ante estos factores, los esfuerzos del gobierno mexicano para proteger a sus nacionales en el extranjero tuvieron pocos resultados.

III. PROCESO NEGOCIADOR DE 1947 A 1954

Rechazo a la contratación unilateral

Así como el periodo que va de 1942 a 1947 se consideró de cooperación de guerra; de 1947 a 1954 se enfrentó una situación de conflicto puntualizada por mínimos matices de cooperación. La década posterior a 1954 representó un intervalo de continuidad y estabilidad en el problema migratorio. A pesar de que en esta última etapa, se encontraron algunos límites y desacuerdos, éstos ocurrieron, sobre todo, al interior de Estados Unidos entre los distintos actores de ese país. Estados Unidos tenía que resolver sus propios problemas de coordinación para poder llevar a cabo negociaciones efectivas y de cooperación con México. El primer paso para la cooperación fue el desarrollo de un consenso conceptual y de organización entre los dos países como pre-requisito para realizar discusiones sustantivas.

Para entender los planteamientos anteriores, es conveniente aclarar quiénes fueron los distintos actores gubernamentales, mexicanos y estadounidenses. Ellos son quienes impulsaron o restringieron los resultados de la negociación. En el caso del gobierno de Estados Unidos, jugaron un papel importante la Agencia Norteamericana de Servicios de Empleo (USES), el Departamento del Trabajo, el Departamento de Estado, el Departamento de Justicia y su Servicio de Inmigración y Naturalización, y por último los Comités de Agricultura de la Casa de Representantes y del Senado. En el caso de México, las agencias involucradas en migración fueron la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Dirección de Asuntos de Trabajadores Migratorios, el embajador de México en Washington, las secretarías de Gobernación

²⁵ *Id.*

y de Trabajo. Es interesante observar cómo en las agencias que participaron –a pesar de ser siempre las mismas–, su funcionamiento dependió de las personas que las dirigían, así como de los intereses que tenían en dos niveles: individual y nacional.

En la formulación del Acuerdo de 1942 se planteó la voluntad de mantener una postura conjunta pero sin dejar de lado un conjunto de requisitos necesarios: 1) El reclutamiento estaría fundamentado en la necesidad. México no debería desplazar a la mano de obra estadounidense ni tampoco permitiría que se redujeran los salarios. 2) La administración del programa sería intergubernamental y las contrataciones serían igualmente promovidas por ambos gobiernos. 3) Los trabajadores contratados no podrían mantenerse permanentemente en Estados Unidos.²⁶

La naturaleza del acuerdo alcanzado en 1942 era poco usual. Lo determinó, en buena medida, el hecho de que Estados Unidos estaba enfocado en el conflicto de la guerra, cuya terminación no era visible en una primera instancia ni en un corto plazo. La guerra misma hizo que con el Acuerdo Bracero Estados Unidos viera satisfecha su necesidad de mano de obra. Un elemento significativo fue que de todo el periodo del acuerdo (de 1942 a 1964), los años de la guerra representaron una respuesta al problema de escasez de mano de obra para Estados Unidos.²⁷ En esos años, el mismo gobierno fue quien estaba verdaderamente interesado por mantener el acuerdo.²⁸ De ahí que, cuando los acuerdos de guerra implicaron algún problema, por lo general se resolvió a favor de México en términos de “cooperación”. Las diferencias de opinión entre ambos gobiernos difícilmente favorecieron a los empleadores.

Una vez terminado el conflicto mundial, los costos por la incapacidad de negociar de México determinaron el desarrollo de la política migratoria en la década siguiente. La falta de opciones y la incapacidad de crear espacios nuevos de negociación restringieron los márgenes de maniobra de los actores mexicanos. A pesar de que por periodos de tiempo cortos se obtuvo una cooperación real, en la que se respetaron reglas y normas establecidas bilateralmente, dichos periodos se redujeron. Después de la guerra, prevaleció una relación realista de poder²⁹ entre México y Estados Unidos. La lógica del más fuerte fue la que se impuso. Se puede decir que la relación

²⁶ Ernesto Galarza, *op. cit.*, p. 50.

²⁷ Por vez primera, el gobierno estadounidense reconoció su dependencia de mano de obra mexicana, dependencia que se tradujo y favoreció a una relación de cooperación con México.

²⁸ Ernesto Galarza, *op. cit.*, p. 54.

²⁹ Véase Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior mexicana*, México, El Colegio de México, 1976.

bilateral es un claro ejemplo de realismo político que presenta momentos o situaciones de cooperación. Dicho de otra manera, la relación México-Estados Unidos permite pensar en la “interdependencia limitada” o bien, en la “interdependencia de corto plazo”.

Difícilmente se puede considerar la existencia de regímenes internacionales en el problema de los braceros.³⁰ Así como se dieron espacios temporales cortos en los que prevalecían determinadas reglas y normas bilaterales, considerar la existencia de regímenes internacionales implicaría pensar en duraciones mayores de sus tiempos. Y en el caso de los acuerdos braceros, no se puede siquiera hablar de un mediano plazo, pues los cambios sucedían cada dos años, si es que no eran revisados anualmente. Por el contrario, podemos hablar de cooperación conjunta, pero más bien de una cooperación de corto plazo que respondió a circunstancias particulares.

Como ya se dijo, a pesar de los problemas de principios de los años cincuenta, era preferible que ambos países trabajaran en conjunto a que actuaran por separado, sobre todo en el periodo de 1948 a 1954. Se optó por mantener los acuerdos, ya que en ese periodo se presentó una creciente contratación de braceros³¹ entre ambos países, que conllevó una política migratoria muy activa. Esto es lo que las agencias norteamericanas y mexicanas plantearon no sólo a un nivel discursivo, sino también real. A pesar de que en algunas ocasiones las ganancias fueron tan sólo para una de las partes, el acuerdo se mantuvo. Sin embargo, cabe preguntarse si ésta fue la única posibilidad de acuerdo.

El primero en cuestionar la falta de funcionamiento de los acuerdos fue Miguel Alemán, quien tomó posesión como presidente mexicano el 1 de diciembre de 1946. Sostuvo que la racionalidad de los acuerdos de la guerra ya no era efectiva. Se requería replantear su naturaleza. Es también él quien confrontó por vez primera al gobierno del vecino país, que no cumplía con lo estipulado en los acuerdos. Para el gobierno de Miguel Alemán, el Acuerdo Bracero era muy importante; sin embargo, desde 1946 su postura ante Estados Unidos fue que, en una primera instancia, México anteponía los intereses nacionales antes que la relación bilateral. De ahí que el velar por los derechos de los trabajadores mexicanos fuese parte sustancial de su discurso. Alemán buscó también, desde el principio, que se respetara la necesidad de desarrollo interno e industrialización del país.

³⁰ Se parte aquí de la idea de regímenes internacionales como instituciones de normas y reglas que favorecieron la instrumentación de políticas en el largo plazo. Véase Stephen Krasner, *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

³¹ Véase Richard Craig, *op. cit.*

A partir de 1947 se empezaron a dar constantes irregularidades en el trato para los mexicanos, sobre todo en lo referente a salarios.³² Estados Unidos prefirió emplear a trabajadores indocumentados, a quienes podía ofrecer montos salariales menores a los establecidos por el Acuerdo Bracero. Por ello Miguel Alemán indicó la necesidad de revisarlo.

Quienes estuvieron encargados de plantear directamente los intereses mexicanos fueron: Alfonso Guerra, oficial mayor de Relaciones Exteriores y Manuel Tello, subsecretario de Relaciones Exteriores.³³ Además, se contó con el apoyo de la Secretaría de Gobernación, de la Secretaría del Trabajo y de la Dirección de Asuntos Migratorios de la SRE. Por parte de la delegación estadounidense, se tuvo la participación de William Maclean³⁴ del Departamento de Estado; Ugo Carusi del Servicio de Naturalización e Inmigración (en lo subsecuente INS por sus siglas en inglés); así como otros representantes del Departamento de Agricultura y de la Embajada.

Uno de los principales intereses planteados por el gobierno mexicano fue la necesidad de que la contratación se mantuviera de gobierno a gobierno,³⁵ como estaba estipulado en el acuerdo de 1942. Esto, a finales de la década, comenzó a ser violado, pues se permitía que las contrataciones se dieran directamente por parte de los empleadores. Después de varios días de negociación, México tuvo que aceptar que aquellos trabajadores que se encontraban ilegalmente fueran deportados hacia la frontera para ser recontratados por los empleadores directamente. Lo más que se logró, en ese primer momento, fue que el gobierno mexicano supervisara el tipo de contratos.³⁶ El gobierno de Estados Unidos decidió no participar en los mismos. El cumplimiento de los nuevos contratos, desde marzo de 1947, no contaría más con la garantía gubernamental estadounidense.

Con el fin de suavizar la relación con este país México accedió a la contratación de trabajadores agrícolas en Texas.³⁷ En dicho estado se presentaron con anterioridad problemas de discriminación; ante esa situación México optó por no permitir la contratación para los empleadores texanos.

³² Véase *Excelsior*, 26 de marzo de 1947.

³³ Manuel García y Griego, *The Bracero Policy Experiment: US-Mexico Responses to Mexican Labor Migration, 1942-1955*, p. 127.

³⁴ Según el planteamiento de García y Griego, William MacLean era la persona que dentro del gobierno estadounidense contaba con mayor conocimiento, no sólo de cuestiones migratorias, sino también de su relación con las cuestiones laborales.

³⁵ Maurice L. Stafford al secretario de Estado, Foreign Relations of the US (FRUS), 1940-1955, 7 de febrero de 1947.

³⁶ Edward F. Hayes, *Labor Requirements for California Crops: Major Seasonal Farm Operations Based on Acreages and Production*, California, State Department of Employment, Research and Statistics USA, 1950, p. 114.

³⁷ Maurice L. Stafford al secretario de Estado, FRUS, 7 de febrero de 1947.

La medida tomada en 1947 iba a ser temporal y no permanente con el fin de evitar precedentes. Ambos gobiernos decidieron que no era conveniente la contratación indocumentada; por parte de Estados Unidos, el gobierno prometió intentar analizar la posibilidad de castigar a los empleadores de mano de obra indocumentada.

El gobierno mexicano aceptó el acuerdo de 1947 porque era preferible, entre otras cosas, tener contratos aunque no otorgaran todas las garantías a los trabajadores. Quienes eran contratados ilegalmente, sin duda, serían explotados en términos de salarios, derechos y facilidades. El acuerdo ofreció, a pesar de todo, un mínimo de garantía.³⁸

Por otra parte, el gobierno mexicano consideró necesarias las remesas de esos trabajadores para el desarrollo nacional.³⁹ La mala situación de la economía⁴⁰ al comienzo del sexenio de Alemán obligó a que, a pesar de buscar lo contrario, se aceptara un acuerdo desfavorable para los derechos de los braceros. México, a causa de los problemas económicos y por el diferencial de salarios del país vecino, se vio ante la incapacidad de retener la migración por falta de empleo y recursos. Paralelamente, Estados Unidos requería de una mayor cantidad de trabajadores para la pizca del algodón.

El número de contratos al que México accedió no era suficiente para las necesidades del sector agropecuario estadounidense. Además de los que fueron contratados legalmente, se requería un mínimo de diez mil personas adicionales. Una de las posturas de empleadores y del gobierno estadounidense, fue que mientras hubiese mano de obra desempleada en México, Estados Unidos no tenía por qué no contratarla.⁴¹ Esto denotaba una actitud realista de poder en la que la idea de cooperación o reciprocidad quedaba totalmente de lado por el hecho de ir en contra de los postulados del gobierno mexicano.

México, a pesar de su postura de debilidad, no accedió a la solicitud estadounidense de incrementar el número de trabajadores, pues las condiciones de trabajo no cumplieron con las garantías requeridas. Sin embargo, conforme se consideraron las ganancias económicas y la necesidad de remesas, los representantes mexicanos contemplaron los beneficios de mantener un acuerdo, así como una relación de mayor cooperación con

³⁸ Douglas Flood al secretario de Estado, FRUS, 2 de abril de 1947.

³⁹ *Novedades*, 25 y 27 de agosto de 1947.

⁴⁰ Durante los primeros tres meses de 1947, México presentó un fuerte déficit en la balanza de pagos, que obligó a reducir las reservas del Fondo Monetario, de 116 millones de dólares a sólo 52 millones. Esto, evidentemente y como se verá más adelante, al igual que en el apartado sobre la negociación comercial, tuvo repercusiones en el tipo de cambio.

⁴¹ Secretario de Estado a la Embajada Estadounidense, FRUS, 6 de agosto, 1947.

Estados Unidos.⁴² Se centraron, por un lado, en la necesidad económica y, por el otro, en la costumbre de tener acuerdos que de alguna manera facilitaron la relación con Estados Unidos.

Lo anterior promovió una percepción de tranquilidad en la relación bilateral por parte de altos funcionarios de ambos gobiernos. La “cooperación” en temas migratorios facilitó una mejor relación en otros asuntos de la agenda, como cuestiones de transporte o cooperación militar. Al igual que en el periodo anterior, en el lapso de 1947 a 1954 los temas en que se dio una vinculación impulsaron o limitaron la cooperación en otras áreas. No cabe duda, de que al comprometerse en un tema las consecuencias podían encontrarse en otras áreas de la relación México-Estados Unidos.

A pesar de la cooperación en la relación, se presentaron dificultades como el trato discriminatorio para los trabajadores mexicanos en Texas. La situación obligó al gobierno mexicano a terminar unilateralmente con el acuerdo de contratación que se tenía con dicho estado. Sin embargo, se mantuvieron contrataciones de indocumentados que en un primer momento no pudieron ser controladas por los representantes mexicanos.⁴³

Con la terminación unilateral del acuerdo por parte de México, se incrementó la presión de los empleadores norteamericanos por adquirir mano de obra barata. Para el Departamento de Estado y la Embajada de Estados Unidos en México, estuvo claro que el gobierno mexicano era el único que podía definir cuántos mexicanos podrían ser contratados. Esto, sin duda alguna, dependía de las garantías que se ofrecieran a sus conacionales,⁴⁴ en el caso de aceptar la negociación de un nuevo acuerdo.

Una vez más, y debido a la situación de necesidad y urgencia estadounidense de mano de obra en 1948, México vio la posibilidad de plantear sus condiciones;⁴⁵ sobre todo con el fin de reiniciar las negociaciones de otro acuerdo.⁴⁶ Para cumplir con algunas de las condicionantes mexicanas, el gobierno de Estados Unidos⁴⁷ aceptó el compromiso de que los trabajadores mexicanos no se movieran de un estado a otro sin previo aviso a los consulados respectivos. Sin embargo, hay algunos puntos en los que no se

⁴² Walter Thurston al secretario de Estado, FRUS, 21 de enero 1947.

⁴³ Robert A. Lowett a la Embajada Americana, FRUS, 27 de octubre de 1947.

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ Entre otras se decidió que la contratación se podía llevar a cabo en aquellos estados en los que no se viviera ningún tipo de discriminación. Otra posibilidad era que el gobierno estadounidense debía garantizar la no movilidad de los mexicanos de un estado a otro sin la autorización del gobierno mexicano. Además, la base del nuevo acuerdo sería el efectuado el 26 de mayo de 1943.

⁴⁶ Walter Thurston al secretario de Estado, FRUS, 13 de noviembre de 1947.

⁴⁷ Más que hablar de un acuerdo, lo que se dio en 1948 fue un conjunto de lineamientos generales que comprometió al acuerdo alcanzado a principios de dicho año.

pudo acceder;⁴⁸ por ejemplo, en la petición de que en la Constitución Estadounidense se incluyeran las garantías establecidas dentro la Constitución Mexicana.

El gobierno mexicano estuvo de acuerdo en que las contrataciones fueran hechas directamente por los empleadores, lo que significó una de las mayores concesiones por su parte.⁴⁹ Se planteó también una difícil cooperación en la cuestión del transporte. Para los estadounidenses fue suficiente con que se regresara a los trabajadores tan sólo a la frontera. México observó que no lo era, ya que el que no se los regresase hasta sus lugares de origen causaba en el área fronteriza multiplicidad de problemas sociales y económicos. Se presentaron dos importantes conflictos en los que la postura norteamericana no fue alterada:

Primero, que México decidiese qué estados del vecino país consideraba negativos para la contratación de trabajadores debido a las prácticas discriminatorias.⁵⁰ En el caso específico de Texas, únicamente se permitió a México que exigiera que las condiciones de vida fuesen mejores en el estado. Por otra parte, la dificultad radicaba en establecer centros de reclutamiento en México.⁵¹ Contrariamente a lo establecido por Estados Unidos y con el fin de reducir la entrada indocumentada, México unilateralmente decidió establecer centros de contratación en varias partes de la República.⁵²

Otro de los puntos que dificultó la negociación fue el de los salarios.⁵³ Lo que México quería evitar era que los trabajadores recibieran cantidades poco justas. Pidió que se garantizara una cantidad similar a la que se tuvo durante la guerra, con el acuerdo de 1942. Lo que más preocupaba era el seguro de compensación por desempleo. En este caso, se tuvo un claro ejemplo en el que las posiciones de ambos actores fueron inamovibles. Sin

⁴⁸ Se consideró, como se verá más adelante, que algunas de las peticiones mexicanas estaban fuera de toda racionalidad, sobre todo en aquellas cuestiones relacionadas con legislación y política interna. En este sentido, probablemente la debilidad negociadora del grupo mexicano los obligó a sugerir requisitos extremos, especialmente con el fin de obtener ganancias en las cuestiones que para los norteamericanos podían ser consideradas secundarias. La estrategia de México llegó a considerarse como un plan de hacer tiempo para obtener el mayor grado de ganancias.

⁴⁹ Sólo hasta 1951, ante la Guerra de Corea, México logró regresar a un acuerdo en el que las contrataciones se hicieran de gobierno a gobierno.

⁵⁰ En el otoño de 1947 México tuvo que ceder y aceptar su incapacidad de refutar aquellos estados o empleos que no consideraba confiables para el desempeño y respeto de sus trabajadores. Al ceder, se asumió que los gobiernos locales garantizarían la no discriminación.

⁵¹ Daniels a Walter Thurston, FRUS, 16 de diciembre de 1947.

⁵² En este caso, los costos de transporte de los empleadores se darían sólo a partir de la frontera, lo que se convirtió en un elemento de conflicto en la relación.

⁵³ Daniels a Walter Thurston, FRUS, 16 de diciembre de 1947.

presentar razones claras que justificaran los montos solicitados, los dos gobiernos no cambiaron de parecer. La postura mexicana indicó que 75% del pago debía ser asegurado a pesar de que el trabajador quedara desempleado antes de la terminación de su contrato. Para los norteamericanos la garantía debía limitarse tan sólo a 50%.⁵⁴ Al no presentarse explicaciones racionales por parte de ambos actores el proceso resultó en una negociación de poder, en la que no necesariamente se enfatizó la lógica del más fuerte. Esta situación, más que darse dentro de un ambiente de cooperación, puede ser analizada desde la perspectiva de cómo administrar conflictos. Fue la relación de poder la que impidió que se desarrollaran alternativas y opciones diferentes de negociación. El mensaje enviado por los estadounidenses a la delegación mexicana era evidente: Una vez terminada la guerra, la pauta de la negociación la daría Estados Unidos.

A mediados de 1948 Estados Unidos buscó que se retomara la negociación, ya que existía una fuerte presión de los empleadores por contratar trabajadores directamente en la frontera. Como se dijo antes, México no lo aceptó. El que la delegación mexicana no cumpliera⁵⁵ específicamente con los requerimientos de los empleadores ocasionó una contratación unilateral masiva.⁵⁶ Sucedió lo que conocemos familiarmente como “el incidente de El Paso” de 1948,⁵⁷ en donde el gobierno de Estados Unidos, directamente el INS, abrió indiscriminadamente sus fronteras a los trabajadores mexicanos. Se instituyó una contratación directa entre empleadores y trabajadores sin considerar, en momento alguno, al gobierno mexicano ni a los acuerdos bilaterales antes establecidos. La respuesta de Relaciones Exteriores se dio en el cierre del Centro de Contratación de Ciudad Juárez y en reclamar los daños causados en el agro de Chihuahua por la falta de mano de obra suficiente.⁵⁸ Más importante aún, se buscó de manera formal el pensar un nuevo acuerdo en el que la contratación tuviese lugar obligatoriamente en México.

En el caso de Estados Unidos, no cabe duda de que en el “incidente de El Paso” se puede ver que el peso de la negociación no necesariamente lo

⁵⁴ *Id.*

⁵⁵ Ernesto Galarza, *op. cit.*, p. 50.

⁵⁶ El INS abrió unilateralmente la frontera, sin considerar lo estipulado en los acuerdos bilaterales. Se violó, sobre todo, el artículo 29 del Acuerdo, en el que se destacó la deportación inmediata de trabajadores ilegales. La explicación que ofrecieron es que se sintieron muy presionados por la alta demanda de trabajo, hecho que no se podía negar.

⁵⁷ A pesar de la actitud de los empleadores y del INS, el Departamento de Estado pidió una disculpa al gobierno mexicano, ofreciendo la deportación inmediata de quienes entraron. M. W. Kiser, *Mexican Workers in the United States: Historical and Political Perspectives*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1979, pp. 153-154.

⁵⁸ Véase Ernesto Galarza, *op. cit.*

representaba un solo actor gubernamental. Los intereses de los empleadores determinaban también las decisiones. Por otra parte, y más allá del peso real de los empleadores, era notoria la multiplicidad de intereses⁵⁹ y actores de un proceso como el de migración. La cual señala, además, que la necesidad de lograr consensos al momento de negociar⁶⁰ puede limitar, y en su caso frenar, el desarrollo natural de los procesos. Cabe decir que al negociarse una relación cooperativa, la comunicación y el logro de consensos dentro de cada delegación son requisitos para obtener resultados positivos. Sin embargo, esto aparece menos importante cuando predomina la lógica de poder.

En un contexto en el que el gobierno mexicano no era capaz de retener a sus trabajadores, independientemente de los acuerdos, el poder lo tenía quien podía emplearlos. Este actor buscaría la forma de disminuir sus costos, al tiempo de obtener mayores beneficios. Aquí, por lo mismo, cabe la posibilidad de que los empleadores trataran de cambiar el *statu quo*, al buscar un nuevo acuerdo que incrementara sus ganancias. Dicha situación implicó a México una postura en la que podría ser mejor no buscar cambios, ya que el grado de debilidad⁶¹ destacaba su vulnerabilidad. Ello obligó a aceptar concesiones en puntos claves de la negociación, como el respeto a los derechos de los trabajadores. En el periodo de 1947 a 1949, el costo de mantener un acuerdo radicó en el tipo de concesiones que hizo el gobierno mexicano.

Algunas de las principales preocupaciones de ambos actores radicaban en cómo manejar la discriminación, el problema de la localización de los centros de reclutamiento, los pagos por salarios y seguros de los trabajadores. Estos intereses, en lugar de ser presentados en la mesa de negociación como puntos ante los cuales había que lograr acuerdos, se plantearon como posiciones inamovibles. Redujeron, entonces, el escenario de una verdadera negociación y sus márgenes de maniobra. En vez de crear espacios donde se satisficieran intereses comunes, los posibles puntos de acuerdo se tradujeron en desacuerdo. Debilitaron en el fondo las posturas. La cooperación se subordinó al conflicto y a la lógica de poder.⁶²

Con relación a lo anterior es pertinente notar que la amenaza de la contratación unilateral se mantuvo latente a pesar de los acuerdos. Especialmente

⁵⁹ Robert Keohane y Joseph S. Nye, *Poder e interdependencia*, Buenos Aires, GEL, 1977.

⁶⁰ Roger Fisher, *Improving Compliance with International Law*, Charlottesville, University of Virginia Press, 1981.

⁶¹ La mala situación económica del país era la causa de esta situación. Con ello, era imposible emplear a su propia mano de obra, al tiempo de reducir su capacidad de maniobra frente a su vecino. No había así amenaza o preocupación alguna para Estados Unidos. Por la misma razón, la movilidad de México se dificultaba aún más.

⁶² Véase Krasner, *op. cit.*

cuando se legalizó, en el Congreso Estadounidense, la contratación de braceros, independientemente de la voluntad del gobierno mexicano.⁶³ En este caso, la postura del Departamento de Estado fue muy favorable a la relación con México. A pesar del significado de la amenaza, rechazó la propuesta. Una vez más, se presentaron desacuerdos interburocráticos en el gobierno estadounidense. La dinámica de la política interna fue otro de los elementos importantes que determinarían la falta de solución al problema migratorio.

El 1 de agosto de 1949 se dio otro pacto que incorporó algunos de los elementos de 1948. En este nuevo acuerdo, los trabajadores⁶⁴ que entraron a Estados Unidos antes del 1 de agosto, fueron automáticamente legalizados; se aseguraron garantías similares a las de sus trabajadores, sobre todo en términos salariales. Además, se retomó el aspecto de la ubicación de los centros de reclutamiento; como era evidente, se deseaba que aquellos centros estuviesen alejados del área fronteriza debido a los problemas sociales que ocasionaban en la misma. Este es un punto en el que México –una vez más– tuvo que ceder. En el acuerdo, sin embargo, había énfasis claro en la necesidad de crear incentivos para los empleadores, con el fin de que éstos aceptaran y apoyaran la propuesta.

Un elemento externo a la negociación fue el surgimiento de la Guerra de Corea en junio de 1950. Este fue un elemento ajeno pero importante, ya que la guerra obligaría al gobierno estadounidense a la búsqueda de mano de obra agrícola. Como se mencionó líneas arriba, a pesar de los acuerdos, desde 1947 hasta 1951 se mantuvo una contratación unilateral. La nueva situación de guerra permitió replantear la necesidad de un acuerdo legítimamente respetable. La inexistencia de sanciones a la migración ilegal hizo obsoleto el acuerdo de 1949.

Por primera ocasión desde 1947, ambos gobiernos coinciden en la necesidad de consensos.⁶⁵ Lo importante no era evitar la migración, sino reducir los canales informales de contratación.⁶⁶ En este caso, una vez más el interés del gobierno de Estados Unidos incentivó la búsqueda de acuerdos conjuntos.⁶⁷

⁶³ *Novedades*, 30 de julio de 1949.

⁶⁴ La cifra se calcula en alrededor de 87 000 trabajadores.

⁶⁵ *The New York Times*, 26 de julio de 1950.

⁶⁶ A partir de este momento, ambos gobiernos aceptaron trabajar en conjunto frente a la migración ilegal. Se planteó incrementar la vigilancia en ambos lados de la frontera.

⁶⁷ A diferencia del periodo anterior, se presentó la legalización de castigos a los empleadores de trabajadores ilegales. Lo notorio de este punto fue que se dio como parte de la legislación del Congreso. Hay que recordar que poco tiempo antes el mismo órgano buscó apoyar la contratación ilegal.

A pesar de que el interés nacional era claro y se centraba en la necesidad de contar con la suficiente mano de obra agrícola durante el tiempo de la guerra, existía una multiplicidad de intereses particulares por parte de los distintos actores. Éstos, en diversas ocasiones dificultaron el consenso interno en la delegación norteamericana. En esos casos, a diferencia del pasado y por el conflicto coreano, el gobierno de Estados Unidos tomó decisiones unilaterales y verticales;⁶⁸ asumió el costo de no contar con la aprobación o apoyo de las distintas partes. También dentro del mismo gobierno norteamericano se dio una lógica de poder en la que en ese momento se priorizaban los requerimientos de la guerra. La cooperación, entonces, fue posible entre las partes única y exclusivamente si se favorecía el interés nacional.⁶⁹

Una de las consecuencias del conflicto coreano fue que, en materia de migración, o se jugaba bajo los términos mexicanos o no se tendría resultado alguno.⁷⁰ El requerimiento de un número amplio de trabajadores imposibilitaba que, en este periodo, se continuaran las contrataciones unilaterales. De manera similar que durante la Segunda Guerra Mundial, la existencia de un conflicto externo es el pilar de la postura de autonomía dentro de la delegación mexicana. Quedó claro —en este caso— que la autonomía mexicana en los procesos de negociación era una autonomía relativa y dependiente de acontecimientos ajenos a su realidad inmediata.

Una situación significativa que se da a lo largo de todo el proceso migratorio (1942-1964), y que se destaca en la década de 1950, es la falta de visión en el desarrollo de estrategias de largo plazo. Por lo general, la duración de los acuerdos se reducía a un máximo de un año. En ocasiones hasta se revisaba, si no la totalidad del acuerdo, sí sus partes sustanciales, en periodos más cortos de tiempo. Así se consideraban la solución de fondo del problema y la administración del problema en un mediano o largo plazo, pero la capacidad de negociación bilateral se reducía, por la falta de estrategias de mayor temporalidad.

Así como en el periodo anterior se había reducido la importancia de las propuestas negociadoras de la delegación mexicana, se perdió ahora frente al actor fuerte por el hecho de ceder sin siquiera negociar. Estados Unidos, debido a su posición de fuerza, no requería considerar los intereses de su contraparte mexicana. Ante la nueva situación, la reciente actitud del go-

⁶⁸ Aquí vale la pena considerar la aprobación de la Ley Pública 78 (PL78) por parte de Truman y del Congreso Estadounidense. Esta ley fue el instrumento que permitió castigar formalmente a los empleadores de ilegales. Véase la nota enviada por Truman a Alemán el 14 de julio de 1951 en Kiser, *op. cit.*, pp. 155-156.

⁶⁹ En NAW, DOS, RG 84, México 1950-1952, caja 19. Nota diplomática de Tello a la Embajada Estadounidense, 15 de junio de 1951. Nota núm. 612650.

⁷⁰ R. Craig, *op. cit.*, p. 69.

bierno mexicano se entiende como una respuesta a la “humillación” sentida en años previos.⁷¹ Dicho en otras palabras, México buscó implantar una voluntad no escuchada con anterioridad:⁷² retomó su interés, relegado en 1947, de instrumentar contratación y negociación de gobierno a gobierno; y aceptó la participación de otros actores, pero sólo en niveles secundarios. La delegación mexicana enfatizó que:

Es de esperarse que las autoridades estadounidenses, teniendo en cuenta que la contratación de nuestros trabajadores se ha venido realizando por los dos vecinos como un acto de sincera cooperación en beneficio mutuo [...] este espíritu prevaleció sobre intereses personalistas. Intereses que tienden a obtener –mano de obra en detrimento no sólo de los mexicanos, sino también de los trabajadores de Estados Unidos. [*Excelsior*, 18 de mayo de 1951.]

Por parte de México, no cabe duda de que era muy importante explicitar la idea de cooperación y beneficio mutuo. Fue a partir de julio de 1951,⁷³ que ambos gobiernos cooperaron⁷⁴ conjuntamente en el conocido Programa Bracero.⁷⁵ Dicha actitud permitía al gobierno mexicano contar con el apoyo de la opinión pública, que con anterioridad fue muy crítica ante las diferentes respuestas y maltratos de los estadounidenses. Además, plantear la situación abiertamente redujo la necesidad de frenar formalmente el libre tránsito de los mexicanos. Por último, se hicieron más inciertas las limitaciones de la industria mexicana, con relación a la incapacidad de incrementar el nivel de empleo en territorio nacional.

Es importante también recalcar que aunque se acuerda el Programa Bracero,⁷⁶ la forma en que se instrumentó presentaba algunas dificultades.

⁷¹ *Ibid.*, pp. 69-71.

⁷² Otro elemento que justificó la postura mexicana es el discurso político que se manejó una vez que surgió la guerra. “Al igual que en 42, había que ser muy precavido en el número de mexicanos a quienes se permitía emigrar.” México, a diferencia de otros países, requería de su mano de obra no sólo para el agro, sino para el desarrollo de la economía. Véase *Excelsior*, 22 de enero de 1951.

⁷³ Especialmente con el surgimiento del “Nuevo espíritu bilateral” de Truman y Alemán. *Excelsior*, 2 de julio de 1951.

⁷⁴ A pesar de que ambos países requerían del apoyo del otro, no puede hablarse de una interdependencia como la planteada por Keohane y Nye. En este caso, otra vez se tuvo una interdependencia de muy corto plazo, que favoreció la cooperación en el periodo de duración de la guerra. Nos encontramos ante una cooperación relativa y limitada a un acontecimiento externo. Esa cooperación, no cabe duda, permitió logros para ambas partes; aunque de corta duración.

⁷⁵ Como se dijo con anterioridad, no fue sino hasta que se obtuvo la aprobación de la PL⁷⁸ que puede acordarse el nuevo Programa Bracero.

⁷⁶ A raíz de las negociaciones de julio de 1951.

Para empezar, existió una diferencia de percepción en cuanto a los tiempos y resultados del programa; lo cual fue resultado de la asimetría de intereses no contemplada al momento de negociar, por la urgencia de obtener resultados inmediatos. La existencia de intereses divergentes dificultó el buen funcionamiento de todo programa.⁷⁷ Ambos países no compartían problemas similares; además, la diferencia de percepciones radicalizaba dichos conflictos.

El principal problema fue la entrada de los trabajadores indocumentados. Para México era claro que mientras no se castigara a los empleadores, el acuerdo realmente no tendría efecto alguno. En Estados Unidos,⁷⁸ entre granjeros y gobierno persistía la idea de que mientras hubiese el suficiente número de trabajadores legales, no se tendría por qué promover la entrada sin documentos.⁷⁹ Algo significativo fue que, a pesar del “nuevo espíritu de bilateralismo” de Truman,⁸⁰ no se contaba con avances reales en cuanto a la disminución de migrantes.⁸¹ Esta situación hacía que México no quisiera extender por mucho tiempo el programa mientras Estados Unidos no ofreciera garantías reales.⁸²

Un segundo caso en el que las percepciones del problema difirieron fue el pago salarial. El gobierno mexicano buscó establecer el monto,⁸³ pero fue rechazado por los departamentos del Trabajo y de Estado. Una cuestión de política interna, como fijar la tasa salarial norteamericana, no la podía hacer un país que no fuese Estados Unidos. No era lo mismo que

⁷⁷ NAW, DOS, RG 84, México 1950-1952, caja 19. Nota diplomática núm. 54 de la Embajada Estadounidense, 6 de julio 1951.

⁷⁸ NAW, DOS, RG 84, México 1950-1952, caja 20, Nota 1625 de Ailshie al secretario de Estado, 12 de enero de 1952.

⁷⁹ Durante el verano de 1952, se dio por parte de ambos gobiernos una dinámica en la que acusarse mutuamente de falta de cooperación se convirtió en regla. Para los dos, no era suficiente el tipo de vigilancia que se tuvo en ambos lados de la frontera; además de que parecían tener falta de coordinación para frenar el paso de indocumentados. La actitud de quejas mutuas permitió ver que los dos esperaban que el otro actuara y cediera más en favor de la contraparte y no en función de intereses conjuntos. Véase *El Nacional*, 28 de julio de 1952.

⁸⁰ NAW, DOS, RG 84, México 1950-1952, caja 21, Nota 1764 de Ailshie al secretario de Estado, 22 de enero de 1952.

⁸¹ Ernesto Galarza, representante de la Federación Americana del Trabajo, trató de resolver esta situación. Buscó organizar a los trabajadores estadounidenses, pues uno de sus postulados era que, mientras se continuara con la contratación ilegal, los más afectados eran los trabajadores estadounidenses. NAW, DOS, RG 84, México 1950-1952, caja 21, Blocker a Neal, 11 de julio de 1952. Y NAW, DOS, RG 84, México, 1950-1952, caja 21, telegrama 114 de O'Dwyer, 16 de julio 1952.

⁸² NAW, DOS, RG 84, México 1950-1952, caja 21, Blocker a Ailshie, 19 de abril de 1952.

⁸³ NAW, DOS, RG 84, México 1950-1952, caja 21, telegramas de O'Dwyer del 31 de julio y 7 de agosto de 1952.

la Secretaría de Relaciones Exteriores defendiera los derechos de los trabajadores, que intentase determinar cuestiones de política interna en otros países.

Sin embargo, y con el fin de reducir posibles desacuerdos con México,⁸⁴ el Departamento del Trabajo optó por comentar el tipo de salarios y sus montos, una vez que los mismos fuesen establecidos.⁸⁵ Una de las estrategias de Estados Unidos fue el manejo de información. En la medida en que el gobierno mexicano contó con suficiente información en cuestiones salariales, su incertidumbre con relación al pago de sus trabajadores se redujo.⁸⁶

Por otra parte, México no podía descartar la situación del cambio presidencial. Con el fin de evitar inestabilidades internas en 1952, era preferible mantener una relación bilateral tranquila y de “cooperación”. De esta manera, se logró que el acuerdo fuese extendido hasta el 30 de diciembre de 1953. Una vez con Adolfo Ruiz Cortines en el poder, se pudo considerar el reinicio de las negociaciones. Antes no hubiese sido posible.

Ese mismo año, en Estados Unidos, Dwight Eisenhower asumió también la presidencia. Ambos presidentes retomaron el tema migratorio. Una de las primeras decisiones por parte del gobierno estadounidense fue extender la duración de la Ley Pública 78 (PL78). Como se recordará, fue aceptada por Truman el 12 de julio de 1952; en un principio dejaría de estar en vigor a finales de 1953, pero se extendió hasta el 31 de diciembre de 1956.

En esta administración Estados Unidos buscó lograr un acuerdo simple de migración, con el que se satisficiera la necesidad de mano de obra. El ejemplo del estado de California sirvió para la negociación con México; allí, muchos de los empleadores que con anterioridad utilizaron mano de obra indocumentada contaron en 1953 con trabajadores contratados legalmente.

México, por su parte, propuso a Estados Unidos una agenda específica de negociación. Primero, señaló el punto de la movilidad de los trabajadores de un estado a otro; además, planteó de nuevo la necesidad de salarios justos y de seguros por accidentes y enfermedades de los mexicanos.⁸⁷ Salvo

⁸⁴ A México le interesaba que el salario no fuese menor a dos dólares por recolectar 100 libras en la pizca de algodón. Pidió que en aquellos lugares en los que dicha fuese la cantidad se hiciera una revisión de los costos de vida. En el caso de tener inflación, se buscaba que los salarios se equilibraran ante el incremento ocasionado en los precios.

⁸⁵ NAW, DOS, RG 84, México 1950-1952, caja 21, Memorándum de la conversación telefónica entre Mann, O'Dwyer y Culberston, 19 de agosto de 1952.

⁸⁶ *Id.*

⁸⁷ NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4406, telegrama de Culberston al secretario de Estado, 10 de marzo de 1953.

en el caso de los seguros, el Departamento del Trabajo aceptó, inicialmente, la agenda de negociación.

Se omitió, sin embargo, la participación de los consulados como supervisores del trato y salario recibido por los trabajadores. Se dejó también de lado la posibilidad de conocer y contar con copias de los contratos; lo que ofrecería a los consulados información como el domicilio de los trabajadores y el nombre de sus beneficiarios. Lo que sí se mantuvo fue que los consulados certificaran cuándo los trabajadores podían o no cambiarse de empleo.⁸⁸ Ningún trabajador sería transferido sin previo conocimiento del consulado. A pesar de las omisiones presentadas por la parte norteamericana, el gobierno mexicano planteó que no aceptaría salarios menores a 2.75 dólares⁸⁹ como pago por recolectar cien libras de algodón.⁹⁰ Amenazó con no aceptar salarios menores ya que en tan sólo un año se había observado una inflación de 50 y hasta 100% dependiendo de los productos.⁹¹ El gobierno de Estados Unidos, en realidad, no contestó claramente ante estos dos últimos requerimientos. Sin embargo, comentó indirectamente que los únicos que deberían decidir en dónde trabajar eran los mismos trabajadores; es decir, sin considerar opiniones de agentes gubernamentales. Sus opciones debían ser individuales.⁹² Además de las dudas ante estos comentarios, el secretario Padilla Nervo aseguró al gobierno estadounidense que estaría interesado en la continuidad del acuerdo.⁹³ Sin embargo, durante su periodo como secretario, trató de presionar al Departamento del Trabajo, así como a los empleadores, en aquellos puntos en los que veía afectado su interés de apoyar a los trabajadores.⁹⁴

⁸⁸ NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4406, nota enviada por Martin P. Durkin al secretario de Estado, 23 de abril de 1953.

⁸⁹ El salario de 2 dólares se consideraba obsoleto. NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4407, telegrama núm. 133 de Francis White al secretario de Estado, 3 de agosto de 1953.

⁹⁰ NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4406, memorándum de conversación de William Belton, 11 de mayo de 1953

⁹¹ Los frijoles estaban 100% más caros mientras, que el café incrementó en 50%. NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4406, telegrama núm. 29 de Francis White al secretario de Estado, 7 de junio de 1953.

⁹² NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4406, nota de despacho núm. 1717 de Ailshie, 12 de mayo de 1953.

⁹³ Archivo de SRE, nota núm. 1868, de Padilla Nervo al embajador Francis White, 22 de mayo de 1953.

⁹⁴ NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4406, nota de John M. Cabot a Martín P. Durkin, 22 de mayo de 1953.

PROCESO FINAL DE LA NEGOCIACIÓN DE 1947 A 1954

La Guerra de Corea terminó a finales de julio de 1953. En ese momento se trató de resolver el problema bracero. El embajador Francis White, como representante de Eisenhower, dedicó tiempo importante para el manejo del problema.⁹⁵ Consideró de nuevo que uno de los puntos más conflictivos con México era el de la transferencia de los trabajadores de un empleo a otro.⁹⁶ Además, era también importante evitar la entrada de trabajadores indocumentados, para lo cual se propuso un incremento en el número de tropas estadounidenses en la frontera. Francis White sostuvo que los mexicanos habían fortalecido también los grupos de militares del otro lado de la frontera,⁹⁷ con esto se reduciría o se evitaría la salida de migrantes de territorio mexicano.⁹⁸ A pesar de la vigilancia en ambos lados, parecía que el número de “mojados” crecía cada vez más.⁹⁹ Esto quiere decir que los requerimientos de los empleadores difícilmente habían sido resueltos con los distintos acuerdos braceros.

Pareciera que, desde la óptica del gobierno de Estados Unidos, en 1953, negociar un acuerdo fuese únicamente para cumplir con un requisito político. Faltó quizá considerar que, más que eso, debía responder a la demanda de mano de obra no calificada. Se nos ocurre tal vez pensar que si las negociaciones se hubiesen desarrollado de una manera consensuada, el tipo de acuerdo logrado podría haber sido muy superior para todos los intereses involucrados. Sin embargo, y después de hacer el presente análisis, parece ser que lo menos importante era lograr el beneficio de todos los involucrados. Fue más atractivo satisfacer un solo interés, sin considerar al resto; lo que resultó muy negativo a la larga.

Lo mismo sucedió cuando se determinaba el número de contratos para los trabajadores. Así se respondió a la capacidad “formal” del gobierno mexicano de ofrecer y aceptar que sus conciudadanos trabajaran en Estados Unidos. Esta fue una cantidad menor a la requerida por los empleadores y, sin embargo, fue aceptada “formalmente” por el gobierno vecino. Estados Unidos trató de mantener una relación estable con su vecino

⁹⁵ NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4407, telegrama 168, de Francis White al secretario de Estado, 11 de agosto de 1953.

⁹⁶ Nota enviada por Francis White al secretario de Estado, FRUS, 14 de agosto de 1953.

⁹⁷ NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4407, telegrama de Francis White al secretario de Estado, 14 de octubre de 1953.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Durante los primeros seis meses de 1953 el INS arrestó a 480 000 personas tratando de pasar ilegalmente. En el mismo periodo, el número de contratados era de 225 000 trabajadores. *The New York Times*, 15 de agosto de 1953.

del sur; pero esta situación, como puede apreciarse, no resolvió el problema para ninguno de los actores. En el caso de México el número “real” de trabajadores en busca de empleo sobrepasó, por mucho, el ofrecido en los contratos. La diferencia entre la oferta y la demanda de los trabajadores ocasionó tensión, no sólo entre los empleadores y el gobierno mexicano, sino también con su propio gobierno. Por ende, los momentos de estabilidad entre ambos actores gubernamentales se redujeron a situaciones particulares. Como se vio con anterioridad, los procesos de solución en ocasiones respondieron más a los factores externos que a los elementos internos de la relación bilateral.

En este sentido, valdría la pena preguntarse cuáles eran para los trabajadores las ventajas y desventajas de mantenerse indocumentados. Habría también que conocer, en cuanto a los empleadores, cuáles eran sus principales intereses, es decir, los costos y beneficios de aceptar mano de obra documentada o no. En el caso de ambos gobiernos, era conveniente entender los requerimientos de los dos actores anteriores sin disminuir la importancia política de la situación, al tiempo de responder a las condiciones buscadas.

En el análisis hasta aquí elaborado, resulta, más bien, que a diferencia de lograr satisfacer los intereses de los distintos actores involucrados, lo que se planteó no fue más que un juego en el que cuando unos ganan, los otros necesariamente pierden. Salvo en periodos muy cortos, no se puede hablar de beneficio para todos. El manejo de la dinámica de migración que hasta este momento (1953) se presentó¹⁰⁰, se circunscribía dentro de una lógica de *suma cero*. Se planteó un manejo del conflicto alejado en múltiples casos de los beneficios de la cooperación.

En agosto de 1953 surgió, dentro del gobierno estadounidense, el sentimiento de “si no puedes con ellos, úneteles”.¹⁰¹ De ahí que se quiso desarrollar un sistema de incentivos para hacer más atractiva la contratación de trabajadores documentados. Se buscó, por lo tanto, hacer pensar que para todos los actores se tenían mayores beneficios al reducir la contratación de ilegales. Evidentemente, la única manera de lograr esto requería plantear un acuerdo totalmente diferente al establecido con anterioridad. Además de pensar en la posibilidad de nuevos acuerdos, como a continuación veremos, se presentaron propuestas que no favorecían el futuro de la relación entre México y Estados Unidos.

Es notorio que se intentó simplificar los procesos de contratación para trabajadores y empleadores. Para ello, los representantes del Departamento

¹⁰⁰ Memorandum de William Belton a John M. Cabot, FRUS, 27 de agosto de 1953.

¹⁰¹ *Ibid.*

del Trabajo¹⁰² expresaron su inconformidad con el manejo de la situación hasta aquí presentada; hasta cierto punto, apoyaron la posibilidad de mantener contrataciones unilaterales en un contexto en el que el gobierno mexicano no aceptara el nuevo acuerdo; y se llegó a pensar, incluso, en la posibilidad de un acuerdo unilateral entre los distintos actores internos estadounidenses.¹⁰³ La propuesta estaba en contra de la relación con México. Todo parece indicar que, para el Departamento del Trabajo, ésta era la mejor solución para satisfacer la demanda de mano de obra y para reducir la presencia de los militares en la frontera.

Para los empleadores, su interés principal radicó en tener la capacidad de contratar directamente la mano de obra en la frontera. No les convenía depender de los diferentes centros de reclutamiento en el interior de México. De esta manera, se quería tener un control absoluto de las contrataciones sin necesidad de la intervención de los otros actores. Así, para los empleadores era muy atractiva la contratación unilateral. Se apoyaron en lo planteado por el Departamento del Trabajo. Sabían que una de las principales limitantes para proceder a decisiones unilaterales era la Ley Pública 78 (PL78), que los obligaba a la contratación documentada.¹⁰⁴ Todo parece indicar que la contratación unilateral, para varios actores estadounidenses, era un instrumento no sólo práctico, sino también de los más efectivos y con mayores ganancias. Esta situación permitió observar que la determinante fronteriza jugaba un papel muy importante en la relación México-Estados Unidos. A diferencia de la relación con cualquier otro país, con México se presentó el único caso en que las contrataciones unilaterales fueron sumamente cuestionadas,¹⁰⁵ de modo que el proceso de contratación era mucho más complejo.¹⁰⁶

Los grados de desarrollo de las economías fueron igualmente determinantes. La frontera, por lo tanto, no se redujo a una cuestión geográfica; vinculó dos escenarios muy distintos: uno industrializado, mientras que el otro contaba con recursos muy limitados de desarrollo, lo cual dificultó aún más la cuestión migratoria. Por esta razón, para el gobierno mexicano fue

¹⁰² NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4407, nota de Lloyd Mashburn a John M. Cabot, 30 de septiembre 1953.

¹⁰³ Memorándum de William Belton a John M. Cabot, FRUS, 27 de agosto de 1953.

¹⁰⁴ D.O.S., Confidential Files 1950-1954. Núm. 56336, nota enviada por el cónsul mexicano en El Paso al secretario de Relaciones Exteriores, 20 de agosto de 1953.

¹⁰⁵ Estados Unidos podía tomar decisiones unilaterales para contratar mano de obra de cualquier otro país. La diferencia era que las repercusiones directas de compartir frontera se dio únicamente con México y Canadá. En el caso del segundo, el problema de migración, sobre todo en los años cincuenta, fue básicamente nulo.

¹⁰⁶ D.O.S., Confidential Files 1950-1954. Memorándum enviado por John M. Cabot al secretario de Estado, 20 de septiembre de 1953.

tan importante mantener acuerdos bilaterales en materia de migración. Contar con asimetrías tan grandes en los niveles de desarrollo representó un elemento que favorecía la discriminación por parte de los empleadores. La falta de acuerdos, por pobres que fuesen, limitó la participación del gobierno mexicano en la defensa de las condiciones de vida de sus trabajadores en el extranjero. En este sentido, también para los empleadores fue muy claro que la mano de obra mexicana era muy fácil de explotar. La frontera, así como los grados de desarrollo, se convirtió entonces en un estreñimiento en la solución del problema migratorio.

Pensar en la contratación unilateral¹⁰⁷ como la solución del problema bracero no contempló una multiplicidad de factores importantes en la relación bilateral. Respondió, sin duda, a los intereses de una parte de los actores; sin embargo, se alejó del resto de los factores de la dinámica de las relaciones internacionales. Redujo las posibilidades de una relación de cooperación y profundizó una situación conflictiva entre ambos países.¹⁰⁸

Ante la incertidumbre de proceder a la contratación unilateral, el gobierno de Estados Unidos recordó que no había dejado de estar en vigor la PL 78. Señaló que era necesario respetarla, ya que de otra manera las condiciones negativas se hubiesen dirigido directamente a los empleadores.¹⁰⁹ En septiembre de 1953 se priorizó la relación con el gobierno mexicano; se optó así por no considerar la propuesta de las contrataciones unilaterales. El Departamento de Estado solicitó al Departamento del Trabajo que se exigieran las contrataciones documentadas.¹¹⁰ Se subrayó, sin embargo, la dificultad en muchos de los casos de cerrar la entrada a los mexicanos. Esto debería de continuar como una labor conjunta en la que el papel del gobierno mexicano no menguaría su importancia.¹¹¹

¹⁰⁷ NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4407, nota de Lloyd Mashburn a John M. Cabot, 30 de septiembre 1953.

¹⁰⁸ Tal situación no necesariamente se limitaba a cuestiones políticas. Cabe reconsiderar el hecho de que la contratación unilateral, directamente en la frontera, ocasionaba también múltiples problemas de tipo social cuyas consecuencias no eran únicamente para el lado mexicano. Entre otros está el aumento en los niveles de criminalidad en ambos lados de la frontera; así como las crecientes condiciones de insalubridad en los nodos que los migrantes esperaban ser contratados o pasar al otro lado. De ahí que lo unilateral sí fuese benéfico para una de las partes, aunque sólo "relativamente". Puede pensarse que la contratación unilateral desprendía externalidades negativas para todos los actores involucrados en el conflicto fronterizo en un mediano y largo plazo.

¹⁰⁹ D.O.S., Confidential Files, 1950-1954. Memorandum enviado por John M. Cabot al secretario de Estado. 20 de septiembre de 1953.

¹¹⁰ Tan sólo en agosto de 1953 hubo 105 529 trabajadores expulsados. *The New York Times*, 16 de septiembre 1953. *Excelsior*, 15 de septiembre de 1953.

¹¹¹ *Excelsior*, 15 de septiembre de 1953.

A partir de lo anterior, el gobierno estadounidense buscó mayor coordinación entre las distintas instancias internas con el fin de lograr mejores resultados. Impulsó un mejor diálogo entre los departamentos de Justicia, Trabajo y Estado. Desde el 9 de septiembre, fecha en que comienza la negociación, se planteó la cooperación interburocrática como primer paso para la concreción de un acuerdo nuevo. La idea de lograr un consenso interno facilitó el planteamiento de intereses al gobierno mexicano.

Una vez que el diálogo comenzó se propuso sugerir al secretario Padilla Nervo el reinicio de la negociación bilateral. No dejó de estar presente la imprecisión de que el gobierno vecino estaba muy a disgusto con los resultados del acuerdo presente. Para Estados Unidos era muy importante el logro de consensos internos y externos antes de plantear el acuerdo; para ellos era “necesario que México aceptara su propuesta si su interés era también el de mantener un acuerdo”.¹¹² Esta situación delata una postura de poder en la que difícilmente se deja margen para un entendimiento. Se planteó, por lo tanto, una posición de fuerza en la que el incumplimiento de una de las partes redujo la posibilidad de la acción conjunta. Se limitó, igualmente, la posibilidad de crear opciones alternativas o estudiar otros puntos que en un primer momento no se tenían en la mesa. De entrada se frenó con amenazas la capacidad de acción del proceso de negociación: “Aceptan o no hay acuerdo”.¹¹³

A pesar de la búsqueda de una coordinación interburocrática, la amenaza resultado de la anterior actitud se mantuvo sin cambios. La mejor opción seguía siendo la acción unilateral a pesar de los costos. En esta situación de poder asimétrico se antepuso el conflicto a la cooperación. La situación distaba entonces de la cooperación, pero se disfrazaba de una imagen de dependencia cooperativa. Era necesario ceder con el fin de mantener un “acuerdo”; en el fondo, lo que se buscó era un cambio de actitud por parte del gobierno mexicano. Tal cambio iba a permitir resolver el problema desde la perspectiva de sólo una de las partes. Se pedía demasiado, sin ofrecer siquiera lo suficiente como para que México aceptara la propuesta.

Lo anterior conlleva, sin duda, un conflicto de percepciones en varios sentidos: en la naturaleza del problema y en su manejo; en el número de actores¹¹⁴ involucrados por país y en la satisfacción de sus intereses; en las

¹¹² NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4407, nota de Lloyd Mashburn a Smith, 9 de septiembre de 1953.

¹¹³ *Id.*

¹¹⁴ Vale recalcar el hecho de que en el caso de México era fácil lograr consensos, ya que en casi todos los momentos quien llevaba la dirección era la Secretaría de Relaciones Exteriores. El papel del resto de las secretarías y agencias gubernamentales respetaba, y en algunos casos se subordinaba, a las decisiones de la SRE. En el caso de Estados Unidos lograr el consen-

perspectivas del problema de gobierno a gobierno o de empleador a gobierno. En fin, un sinnúmero de elementos dificultaron hasta ese momento los resultados del proceso y restringieron también el proponer nuevos acuerdos. Por ejemplo, en el caso del establecimiento de los salarios, México difícilmente aceptó que el Departamento del Trabajo instituyera unilateralmente el salario inicial. Pedía que se ofreciera el mismo salario otorgado a los estadounidenses o, en su defecto, que se le permitiera participar en la institución del monto salarial.¹¹⁵

Por otro lado, para el cónsul Luis Zorrilla,¹¹⁶ el mejor camino para persuadir a los empleadores estadounidenses a utilizar mano de obra documentada fue facilitarles los trabajadores. Para ello se elaboraron listas con los nombres de las personas que vivían cerca de la frontera con el fin de que fuesen contratados sin problemas. Debían ser residentes de las áreas fronterizas para evitar el surgimiento de problemas secundarios.¹¹⁷ Este tipo de contratación tendría lugar sólo para empleadores localizados en el área fronteriza y para trabajadores que viviesen en el otro lado de la frontera.¹¹⁸ Esta propuesta facilitó la negociación por lo menos para el área fronteriza.

Cabe recordar que el acuerdo que en ese momento se tenía expiraba el 31 de diciembre. De ahí que las distintas partes involucradas consideraron que tenían muy poco tiempo para negociar; sobre todo, por el hecho de que resolver todas y cada una de las cuestiones requirió espacios de discusión bastante amplios. A pesar de que los tiempos de negociación eran limitados, para el gobierno mexicano fue necesario que no se diesen por terminados los acuerdos. Se requerían propuestas limitadas pero efectivas, como la señalada por Zorrilla.

Frente al límite de tiempo existían varias posibilidades: se negociaba con prisa, o por apartados, o definitivamente se optaba por parar el proceso. Lo óptimo para el gobierno mexicano fue negociar por partes, ya que de otra manera el que obtendría las más amplias ganancias habría sido el

so era difícil, pues los diferentes actores trataban de que sus intereses fuesen escuchados, respetados y satisfechos. Lo mismo permitía que, en determinado momento, la necesidad de ceder ante alguna postura se facilitara más en el caso de México que en el de Estados Unidos. Lo anterior les daba seguridad, mientras que ocasionaba un conflicto más al gobierno de México. Mientras que el gobierno estadounidense estuviese consciente del nivel de verticalidad de México, le sería más fácil presionarlo a ceder, cierto de que el resultado le sería favorable.

¹¹⁵ D.O.S., Confidential Files, 1950-1954. Nota diplomática 138108 de la Secretaría de Relaciones Exteriores a la Embajada Estadounidense, 10 de septiembre de 1953.

¹¹⁶ Era el encargado de la división de asuntos migratorios de la SRE.

¹¹⁷ Sobre todo problemas de tipo social, por venir del interior del país y con recursos muy limitados o nulos.

¹¹⁸ NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4407, telegrama 342 de Francis White al secretario de Estado, 24 de septiembre de 1953.

empleador estadounidense. Negociar con prisa o no negociar incentivó cada vez más a recurrir a decisiones unilaterales. El gobierno de Estados Unidos, en una primera instancia, estuvo consciente de que dar por terminado el acuerdo dificultaría aún más la relación con México.¹¹⁹ Querían, sin embargo, que se simplificaran sus términos y que se respetaran los intereses prioritarios; y aceptaron, en principio, terminar con las decisiones unilaterales.¹²⁰

Uno de los elementos en los que más fácilmente se diferenció el trato que ambos países dieron fue el de la jerarquización de la situación dentro de la agenda de política exterior. Era evidente que, en el caso de México, la migración¹²¹ fue uno de los primeros puntos de la agenda, mientras que para Estados Unidos era un tema entre muchos otros; sobre todo en un contexto en el que al finalizar la Segunda Guerra Mundial su presencia en el mundo adquirió un significado importante. Su postura internacional lo obligó a descuidar situaciones que para actores como México eran prioritarias.

Estados Unidos pensó en la posibilidad de un acuerdo nuevo en el que las condiciones de negociación de 1942 no formasen más parte del proceso. Las condiciones nuevas en el ámbito bilateral e internacional no se igualaban a las presentadas en la época de la Segunda Guerra Mundial. Además, ambos países habían diferido en la interpretación e instrumentación de los resultados del acuerdo. México, por el contrario, buscó que se respetaran algunos de los términos de 1942. En dicho acuerdo las condiciones de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos fueron muy aceptables.¹²²

México propuso negociar y coincidió con las negociaciones colectivas en las que participarían todos los actores involucrados de ambos países; se reservó, sin embargo, el derecho de no aceptar los contratos laborales que no cumplieren con los requisitos presentados por la delegación negociado-

¹¹⁹ D.O.S., Confidential Files 1950-1954. Memorandum de conversación de William Belton, 2 de octubre de 1953.

¹²⁰ *Excélsior* y *The New York Times*, del 8 al 13 de octubre de 1953.

¹²¹ Es un tema que, más allá de los acuerdos braceros, afectó directamente los intereses nacionales. No es como otras cuestiones en las que era más fácil participar, ya que los intereses mexicanos no se veían afectados directamente, como en el caso de su participación en la conformación de las instituciones internacionales. En cuanto a la migración, por afectar intereses directos de México y de Estados Unidos, en algunos momentos la formulación de política exterior se dificultó. Especialmente en situaciones en las que una de las partes se sintió amenazada o intervenida directamente en cuestiones que en contextos diferentes habría decidido unilateralmente y sin influencias externas. Véase Jorge Castañeda, *México y el orden internacional*, México, El Colegio de México, 1956.

¹²² *Excélsior* y *The New York Times*, del 8 al 13 de octubre de 1953.

ra. Estados Unidos, por su parte, aceptó esa actitud mexicana.¹²³ A pesar de la voluntad inicial, una vez más la actitud estadounidense se inclinaba a recurrir a la contratación unilateral si el acuerdo no respondía a sus intereses.¹²⁴ Se puede decir que desde 1947 se tenía ya un periodo de amenazas similares –periodo largo y continuo–, en el que parece que proponer opciones diferentes y efectivas no era escenario posible. Era como si ambos gobiernos prefirieran de entrada negociar sobre lo conocido, a pesar de sus resultados negativos; o bien, como si no tuviesen la capacidad de arriesgar o presentar otras propuestas, con resultados diferentes.

Por ejemplo, habría que considerar periodos de prueba con “premios y castigos”; donde a cambio del incumplimiento para con la contratación documentada se permitiese un determinado número de contrataciones sin documentos. El costo para ambas partes podría, tal vez, haberlos obligado a cumplir con los contratos. Las pérdidas en el caso del gobierno mexicano serían los posibles maltratos para los ilegales, por lo que se impulsaría el incremento de contratos formales; el riesgo para los empleadores podría venir, ya por parte de los impuestos que se vieses obligados a pagar, o ya de multas directas por no contratar mano de obra legal. No se podía contemplar como una opción cerrar la frontera, pues el problema de la oferta y demanda de mano de obra continuaría.

Pero, más que pensar en un sistema de premios y castigos, hubiese sido más importante entender cuáles eran los intereses y móviles que obligaban a los actores a adoptar determinadas posturas. Sin embargo, este punto quedaba de entrada limitado, ya que la amenaza¹²⁵ presentada en todo momento impedía actitudes y comportamientos diferentes entre los actores. Los obligó a no escuchar los posibles intereses y a centrarse en una constante defensa de lo que la contraparte pudiese decir o hacer. Con esto, una actitud defensiva –sobre todo por parte de México– era una consecuencia directa que se tradujo en una de las limitantes para obtener otro tipo de resultados. Después de periodos de falsos intentos, se optó por regresar a lo conocido. Sin embargo, en ocasiones la mejor defensa es la ofensa; también fue esta la actitud adoptada por México al no aceptar la contratación en la frontera.¹²⁶ Así, José Gorostiza, como representante del gobierno mexicano, declaró la terminación de las concesiones hechas por México.

¹²³ NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4407, nota de John M. Cabot a Francis White, 19 de octubre de 1953.

¹²⁴ *Id.*

¹²⁵ Me refiero, claro está, a la amenaza de las contrataciones unilaterales.

¹²⁶ Este es uno de los puntos que más afectaba a México, pero en el que había tenido que ceder, pues de otro modo el acuerdo se habría terminado en 1952, a más tardar. En ese momento, sin embargo, el gobierno norteamericano tiene la percepción de que la SRE estaba de

Antes de comenzar algún tipo de negociación, se presentaron las condiciones ante las cuales, su violación o la falta de cumplimiento, imposibilitaba llevar a cabo el proceso. No se esperaba siquiera a escuchar las propuestas de la contraparte,¹²⁷ los intereses y no las condiciones debían ser los móviles de la negociación. Se planteaba, de entrada, una falta de voluntad o una falta de incentivos negociadores. Las experiencias¹²⁸ repetidas devinieron en una falta de cooperación y en el rechazo de la contraparte. El creciente nivel de presión por parte de las distintas instancias involucradas aumentó por la incapacidad de acordar una nueva propuesta;¹²⁹ y parecía ser como si se prefiriese comenzar la negociación en aquellos puntos en los que se tenía mayor conflicto.

Vale la pena plantear que el resultado de todo proceso de negociación es muy superior cuando se tratan en primer lugar los aspectos de más fácil acuerdo; empezar por los puntos más conflictivos, si no lo frenan, pueden nulificar el proceso negociador.¹³⁰ Para lograr mover la dinámica de una negociación, que tradicionalmente había sido conflictiva, habría sido importante encontrar puntos de encuentro; sin duda éstos radicaban en el entendimiento y definición de intereses, por separado y en conjunto.

Por la situación de encuentros y desencuentros, los gobiernos mexicano y estadounidense trataron de cambiar su comportamiento. Coincidieron en que en los casos donde surgieron diferencias de opinión no se procedería en realidad a acciones unilaterales; los dos optarían por interpretaciones conjuntas. Pero hay casos en los que el rechazo mutuo se mantiene.¹³¹ Las preocupaciones y posturas se centraron en factores ya conocidos y poco innovadores: salarios, costos de vida, seguros, listas de empleadores y emplea-

acuerdo en mantenerlo como tal. NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4407, telegrama 547 de Francis White al secretario de Estado, 14 de noviembre de 1953.

¹²⁷ NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4407, memorándum del embajador Francis White, 27 de octubre de 1953. En este caso, uno de los puntos más conflictivos, para variar, era el de los salarios. Ante la reiteración del gobierno mexicano de participar conjuntamente con el Departamento del Trabajo, la respuesta del gobierno estadounidense era de que ellos no interferían en cuestiones de política interna de otros países. Enfatizan que eso significaba violaciones a la soberanía nacional.

¹²⁸ Ambos gobiernos preferían mantenerse en sus posiciones iniciales con el fin de evitar el ceder frente a la contraparte. NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4407, telegrama de Francis White al secretario de Estado, 16 de noviembre de 1953.

¹²⁹ Memorándum del 27 de octubre de 1953.

¹³⁰ Roger Fisher, *op. cit.*; David Lax y James Sebenius, *The Manager as a Negotiator*, Nueva York, Free Press, 1986.

¹³¹ NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4407, nota de Francis White a Padilla Nervo, 7 de diciembre de 1953.

dos, entre otras. Hasta de manera formal se expresó la posibilidad de tener un acuerdo unilateral a partir del primero de enero de 1954.

Ambos gobiernos mantuvieron explícitamente que querían un nuevo acuerdo. La realidad, sin embargo, demostró lo contrario. El seguimiento de esta dinámica consumió, como es de esperar, el tiempo de la negociación. Se llegó así al 31 de diciembre sin haber resuelto el “tan buscado nuevo acuerdo”. Fue entonces cuando el embajador Manuel Tello solicitó una extensión con el fin de tener un poco más de tiempo;¹³² se ofreció como garantía lograr el control de participación de los consulados.¹³³ Por otra parte, se buscó también aceptar los salarios establecidos inicialmente por el Departamento del Trabajo. Ante esto último, el gobierno mexicano se limitaría a dar a conocer las razones por las que en determinado momento no estaría de acuerdo con los montos. Ya no intentaría intervenir en la política salarial estadounidense.

Se mencionó, aunque de manera más confidencial, que la SRE consideró muy seriamente trasladar a un buen número de cónsules hacia otros lugares y posiciones.¹³⁴ No sólo Manuel Tello, sino el mismo Padilla Nervo coincidieron en que la postura formal de mantener un pacto unilateral era muy negativa.¹³⁵ Plantearon estar de acuerdo en que se mantuviera el acuerdo anterior, sin hacer ningún cambio que afectara distintos intereses.¹³⁶ México, con esta última actitud, dejó ver que estaba de acuerdo en mantener concesiones, con el fin de evitar que Estados Unidos abriera indiscriminada y unilateralmente la frontera.¹³⁷ Si ese hubiera sido el caso, su control migratorio se habría reducido a la retórica.¹³⁸

¹³² NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4407, telegrama 711 de Francis White al secretario de Estado, 5 de enero de 1954.

¹³³ Hay que recordar que la supervisión de los consulados en el trato a los trabajadores mexicanos, así como en el respeto de sus contratos, se convirtió en una gran limitante de la relación bilateral. La supervisión, a pesar de que obligaba al cumplimiento de los acuerdos, limitó el comportamiento de algunos actores norteamericanos, como los empleadores.

¹³⁴ NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4407, telegrama 711 de Francis White al secretario de Estado, 5 de enero de 1954.

¹³⁵ Durante todo el mes de enero de 1954 predominó en el gobierno y en la opinión pública mexicana un sentimiento de vulnerabilidad. A pesar de que el presidente Ruiz Cortines incrementó la vigilancia en la frontera para evitar la salida de mexicanos, el éxodo de trabajadores continuó. Lo que el gobierno mexicano intentaba era evitar que los trabajadores carecieran de un acuerdo internacional que respetara e hiciera valer sus garantías individuales. Véase *Excelsior*, *Novedades* y *The New York Times*, del 15 al 30 de enero de 1954.

¹³⁶ Archivo de la SRE, nota enviada por Padilla Nervo al embajador Francis White, 8 de enero de 1954.

¹³⁷ La principal preocupación era que, a diferencia del “incidente de El Paso” en 1948, en esta ocasión la contratación unilateral sería mucho mayor y dirigida desde Washington.

¹³⁸ *Excelsior*, 12 de enero de 1954.

Se logró así una extensión, en principio de 15 días, para retomar la negociación del “nuevo acuerdo”. Durante este periodo se mantuvo una contratación unilateral un tanto velada; la misma respondió a la enorme demanda de mano de obra y a la necesidad de contar con trabajadores agrícolas a favor de los requerimientos del sector agropecuario estadounidense.¹³⁹ Ocurrió entonces que mientras a niveles gubernamentales y federales se plantó una posible negociación formal, a niveles locales y cotidianos, la realidad obligó a una contratación inmediata. Los resultados en los términos de la negociación serían muy relativos, y probablemente distarían del entendimiento que a nivel federal se presentó del problema bilateral cotidiano.¹⁴⁰

Ante el problema salarial, por ejemplo, el embajador Francis White comentó que ambos países tenían en este aspecto, un margen considerable de maniobra. Ésta fue una importante zona de posibles acuerdos,¹⁴¹ que se planteó a partir de la siguiente reflexión: “Los trabajadores mexicanos quieren ir a Estados Unidos; por su parte, los empleadores americanos buscan que sus trabajadores reciban salarios justos y que no se depreciaran. Además, ambas partes, mexicana y americana, buscan acabar con el tránsito indocumentado.”¹⁴² Para White, con lograr un acuerdo en lo salarial, el nivel de conflicto de la relación bilateral disminuiría. Este entendimiento de la cuestión remunerativa suponía una voluntad muy positiva por parte de los actores involucrados; significaba, igualmente, la inexistencia de discriminación. Cabe recordar que la realidad distó mucho de dichos supuestos.

Como a continuación se verá, se logró en el mes de marzo un nuevo acuerdo, que contemplaba, básicamente, todos y cada uno de los intereses solicitados por Estados Unidos a finales de 1953.¹⁴³ La estrategia estadounidense fue la de ganancia máxima como resultado del desgaste. Se plantearon las condiciones, no se dio espacio para cuestionarlas, se impidió la

¹³⁹ A pesar de que México estaba muy interesado en mantener la negociación, existieron momentos en los que se rechazó el proceso, si Estados Unidos continuaba las contrataciones unilaterales. NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4407, nota de William Belton a John M. Cabot, 28 de enero de 1954.

¹⁴⁰ Me refiero a la excesiva mano de obra mexicana en busca de trabajo; y a la capacidad de empleo por parte de los particulares estadounidenses. El problema, como en la actualidad, podía ser analizado desde la óptica de la diaria oferta y demanda de mano de obra.

¹⁴¹ La idea de la “zopa” (zona de posible acuerdo) es planteada por Lax y Sebenius, *op. cit.*

¹⁴² NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4407, memorándum de conversación presentado de John M. Cabot, 3 de febrero de 1954.

¹⁴³ NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4407, nota de William Belton a John M. Cabot, 28 de enero de 1954.

búsqueda de intereses conjuntos; y, finalmente, se abrió una espera con el fin de obtener la respuesta deseada por parte del gobierno mexicano.¹⁴⁴

En un proceso que comenzó el 9 de septiembre de 1953, el gobierno mexicano aceptó todos los puntos planteados por el gobierno de Estados Unidos. En el único en que aparentemente estuvo básicamente de acuerdo, pero en el que solicitó una comisión mixta de vigilancia, fue en el aspecto de contratación directa en la frontera. El resto ya no los cuestionó, como lo indican los documentos: “el limón se había exprimido al máximo logrando todos los objetivos buscados, considerar a la Comisión Mixta entonces no representaba pérdida alguna.”¹⁴⁵ México planteó que se mantendrían algunos centros de contratación en el interior del país, y que después del 30 de junio se revisaría la posibilidad de contratar directamente en la frontera.

La comisión fue establecida el 10 de marzo y su propósito era: *a)* reducir el periodo de contratación de los trabajadores de seis a cuatro semanas;¹⁴⁶ *b)* estudiar el flujo legal e indocumentado de trabajadores, y elaborar recomendaciones para ambos gobiernos con el fin de mejorar los métodos de instrumentación del acuerdo; y *c)* estudiar los problemas específicos¹⁴⁷ a enfrentar por ambos gobiernos y proponer soluciones.¹⁴⁸

La repetida amenaza de la contratación unilateral fue el principal instrumento que permitió lograr una ventaja de la espera en el tiempo. Además, la incapacidad para romper la dinámica circular¹⁴⁹ representó, igualmente, beneficios a las propuestas estadounidenses. La falta de empleos suficientes en México lo situaba en una posición de vulnerabilidad y debilidad. En ella, a pesar de tener razón en querer apoyar los derechos de los trabajadores, el respeto a sus garantías fue relativo. Las expectativas del gobierno de México

¹⁴⁴ NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4407, telegrama 952, Francis White al secretario de Estado, 26 de febrero de 1954. Y memorándum de Woodward al secretario, del 6 de marzo de 1954.

¹⁴⁵ *Id.*

¹⁴⁶ Los mexicanos cuestionaron este punto, pues representaba menores ingresos para los trabajadores, además de que sus costos de transporte por cada viaje se incrementarían. Finalmente aceptaron que la duración de cuatro semanas sería la excepción pero no la norma. NAW, DOS, RG, 811.06 (M) BOX 4408, minuta del primer periodo de sesiones de la Comisión Conjunta, ciudad de México, 5 de abril de 1954.

¹⁴⁷ Otro punto de considerable desacuerdo fue la duración de la jornada de trabajo. Se pedía que fuese de diez horas, cuando en la Constitución Mexicana se establece que debe ser de ocho.

¹⁴⁸ D.O.S., Confidential Files 1950-1954. Nota diplomática de Francis White a José Gorostiza, 10 de marzo de 1954.

¹⁴⁹ Los momentos en los que México “amenazaba” con no continuar las negociaciones muy rápidamente se desvanecían. El peso de la amenaza no era verdadero y la realidad, al sobrepasarlo, lo develaba. *Excelsior y El Nacional*, 20 de enero de 1954.

no estaban satisfechas.¹⁵⁰ Por otra parte, no se logró ofrecer algo suficientemente atractivo a los distintos actores involucrados como para que se impulsaran las posturas mexicanas.

Después de un largo y desgastante proceso, se logró un acuerdo el 11 de marzo de 1954. A pesar de que las ganancias fueron para Estados Unidos, el tipo de relación que se mantuvo posteriormente fue sumamente diplomática. Representantes de ambos gobiernos guardaron una relación de cordialidad y “cooperación”,¹⁵¹ que permitió presentar el nuevo acuerdo a la opinión pública mexicana como una ganancia para los trabajadores a pesar de las concesiones. La firma de este último acuerdo representó para Estados Unidos el cerrar un capítulo más de la relación con México en el que prevaleció una multiplicidad de desacuerdos. Para el gobierno mexicano, por su parte, significó más bien el aceptar una situación penosa, en la que los costos superaron los beneficios. Fue una situación en la que hasta el mismo papel de los consulados se vio reducido en comparación a su participación anterior. Después de 1954 su capacidad de defensa de los trabajadores mexicanos fue muy reducida, a pesar de la explotación que éstos sufrían. Además, se vieron también obligados a que los empleadores pudieran retener parte de su salario, con el fin de que cumplieren con sus contratos. A partir de 1954, la postura de México fue de aceptación pasiva del programa bracero.¹⁵² La debilidad de la delegación mexicana impidió que se regresara a la ofensiva de 1942 y a la actitud de lucha por los trabajadores. Resultó más importante la relación con Estados Unidos¹⁵³ en ese momento y no estuvieron dispuestos a arriesgarse. A pesar del trato a los trabajadores mexicanos, la perspectiva del gobierno mexicano era que una

¹⁵⁰ En el encuentro de Francis White con Padilla Nervo y José Gorostiza, el 18 de febrero, la postura mexicana fue muy distinta de la mantenida el mes previo. Incluso, cuando propusieron incluir en el acuerdo un apartado en el que se explicó la forma en que el Departamento del Trabajo estableció los salarios, éste fue rechazado. Se vieron obligados a aceptar también el tipo de salarios iniciales a pesar de no ser los justos. NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4407, telegrama 926 de Francis White al secretario de Estado, 19 de febrero de 1954. Lo propio sucedió en lo referente al establecimiento de las listas negras de discriminación, Estados Unidos no aceptó que su institución fuese unilateral.

¹⁵¹ NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4407, memorándum de Woodward al secretario, 6 de marzo de 1954.

¹⁵² En esa tónica, se aceptó la deportación masiva conocida como *Operation Wetback*, misma que empezó a partir del 10 de junio de 1954, y ante la cual la capacidad de respuesta del gobierno mexicano era básicamente de subordinación pasiva (cooperar con Estados Unidos en la medida de sus posibilidades). No se entró en detalle en la explicación, ya que no fue el centro de atención del estudio.

¹⁵³ NAW, DOS, RG 49, 811.06 (M), caja 4408, nota diplomática de Tello a Dulles, 21 de septiembre de 1954.

“buena” relación con Estados Unidos le habría permitido ventajas colaterales, sobre todo desde la perspectiva de la “política del buen vecino”.¹⁵⁴

Es claro que la estrategia estadounidense de presión y espera, estrategia realista, estuvo lo suficientemente planeada¹⁵⁵ como para obligar a los mexicanos a ceder. Ésta consideró los tiempos necesarios, sobre todo si se piensa que hubo momentos muy tensos en la relación, y acciones reiteradas que podrían haberse evitado.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias:

I. Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores:

1. Archivo de Concentraciones.
2. Archivo de Bilaterales.
3. Archivo de Consultoría Jurídica.

II. Archivo General de la Nación:

Fototeca.

III. Archivos Nacionales de Washington:

1. Archivos Confidenciales del Departamento de Estado.
2. Archivos del Departamento de Guerra.
3. Documentos de Inteligencia Militar Norteamericana.
4. Archivo de la Comisión de Defensa Conjunta.
5. Foreign Relations of the US, FRUS, 1940-1955.

¹⁵⁴ Me refiero especialmente al hecho de que al ceder en migración, aseguraban un respeto en la no participación militar mexicana con Estados Unidos; y, regionalmente, mantenían su integridad territorial y su soberanía. Por otra parte, se pensaba que era más importante la relación comercial con el fin de obtener recursos para industrializar al país y mejorar la situación económica nacional. La prioridad en la seguridad militar y económica es lo que en gran medida obligó a ceder en el área migratoria.

¹⁵⁵ Se consideraron primeramente la necesidad de lograr consensos al interior de los distintos intereses norteamericanos. Al tener una posición unificada se presiona con la amenaza de contratación unilateral, para posteriormente presentar un programa unilateral que sería aceptado como acuerdo bilateral. En la medida en que se instrumentaban las decisiones unilaterales, se orillaba a México a aceptar su posición de vulnerabilidad.

Fuentes secundarias:

- Aguayo, Sergio, "An Essay on the Evolution of World Views and Ideologies in the US-Mexican Relation as Reflected in the New York Times", tesis de doctorado, Baltimore, John Hopkins University, 1984.
- Allison, Graham, *La esencia de la decisión*, Buenos Aires, GEL, 1981.
- Bellenger, Lionel, *La Négotiation*, París, Presses Universitaires de France, 1987.
- Brown, Scott y Roger Fisher, *Getting Together: Building Relationships as We Negotiate*, Nueva York, Penguin, 1989.
- Bustamante, Jorge, *Espaldas mojadas: materia prima para la expansión del capital norteamericano*, México, El Colegio de México, 1974.
- Buzan, Barry, *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1983.
- Carrillo, Mario *et al.*, *El desarrollo en México después de la Revolución de 1910*, México, El Colegio de México, 1985.
- Castañeda, Jorge, *México y el orden internacional*, México, El Colegio de México, 1956.
- , *México: cincuenta años de Revolución*, México, FCE, 1960.
- Castañeda, Jorge y Robert A. Pastor, *Los límites de la amistad*, México, Joaquín Mortiz, 1989.
- Cline, Howard, *The US and Mexico*, Cambridge, Harvard University Press, 1974.
- Cohen, Herbert, *You Can Negotiate Anything*, Seacaucus, N. J., Bantam Books, 1980.
- Craig, Richard, *The Bracero Story*, Austin, Texas University Press, 1970.
- Curle, Adam, *In the Middle: Non Official Mediation in Violent Situations*, Nueva York, St. Martin Press, 1986.
- Dobney, Fredrick J., *Selected Papers of William Clayton*, Baltimore, John Hopkins Press, 1971.
- Eysenck, H. J., *Psicología de la decisión política*, Madrid, Ariel, 1964.
- Fisher, Roger, *International Conflict for Beginners*, Nueva York, Harper and Row, 1969.
- , *Points of Choice*, Oxford, Oxford University Press, 1978.
- , *Improving Compliance with International Law*, Charlottesville, University of Virginia Press, 1981.
- , *Getting to Yes*, Nueva York, Penguin, 1991.
- Galarza, Ernesto, *Merchants of Labor: The Mexican Bracero Story*, Charlotte-Santa Bárbara, McNally and Laftin Publishers, 1964.
- García y Griego, Manuel, *Mexico and US Relations, Conflict and Convergence*, Los Ángeles, UCLA, 1983.
- , "The Bracero Policy Experiment: US-Mexico Responses to Mexican Labor Migration, 1942-1955", tesis de doctorado en Historia, Los Ángeles, UCLA, 1988.
- Garza Elizondo, Humberto *et al.*, *Fundamentos y prioridades de la política exterior mexicana*, México, El Colegio de México, 1986.
- Green, Rosario y Peter H. Smith, "México: la política exterior del nuevo régimen",

- en *Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977*, México, El Colegio de México, 1977.
- , *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos. Trabajos preparados para la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos*, México, FCE, 1989.
- Hayes, Edward F., *Labor Requirements for California Crops: Major Seasonal Farm Operations Based on Acreages and Production*, California, State Department of Employment, Research and Statistics USA, 1950.
- Holsti, Kalevi J., *International Politics: A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall International, 1977.
- Jervis, Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976.
- Keohane, Robert, *Neorealism and Its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986.
- , *International Institutions and State Power*, Boulder, Westview Press, 1989.
- Keohane, Robert y Joseph S. Nye, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1972.
- y Joseph S. Nye, *Poder e interdependencia*, Buenos Aires, GEL, 1977.
- , Nye y Hoffmann, *After the Cold War*, Cambridge, Harvard University Press, 1993.
- y Judith Godstein, *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.
- y Helen Milner, *Internalization and Domestic Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1996.
- Kiser, M. W., *Mexican Workers in the United States: Historical and Political Perspectives*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1979.
- Kozielecki, Józef, *Psychological Decision Theory*, Varsovia, D. Reidel, 1981.
- Krasner, Stephen, *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
- Lax, David y James Sebenius, *The Manager as a Negotiator*, Nueva York, Free Press, 1986.
- Macouzet, Ricardo, “Las relaciones económicas entre México y los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial”, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, El Colegio de México, 1979.
- Maira, Luis, *¿Una nueva era de hegemonía norteamericana?*, Buenos Aires, GEL, 1986.
- May, Ernst y Richard Neustadt, “Lessons” of the Past: *The Use and Misuse of History in American Foreign Policy*, Nueva York, Oxford University Press, 1973.
- , *Thinking in Time, the Uses of History for Decision Makers*, Nueva York, Free Press, 1986.
- Merle, Marcel, *Forces et enjeux dans les relations internationales*, París, Economica, 1985.
- Meyer, Lorenzo, *The Mexican Revolution and the Anglo-American Powers: The End of the Confrontation and the Beginning of Negotiation*, San Diego, UCSD, 1985 (Research Report Series, 34).
- , *Sistemas políticos en América Latina*, Siglo XXI, 1989.

- Moisi, Dominique *et al.*, “La Négotiation”, *Pouvoirs*, núm. 15, Presses Universitaires de France, 1980.
- Morgenthau, Hans, *Common Sense and Theories of International Relations: Theory and Reality in International Relations*, Nueva York, Columbia University Press, 1968.
- , *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, GEL, 1986.
- Ojeda, Mario, *La protección de los trabajadores emigrantes*, México, UNAM, 1957.
- , *Alcances y límites de la política exterior mexicana*, México, El Colegio de México, 1976.
- Pellicer de Brody, Olga *et al.*, *La política exterior de México: desafíos de los ochenta*, México, CIDE, 1983.
- y Esteban L. Mancilla, *Historia de la Revolución Mexicana, período 1952-1960: El entendimiento con los Estados Unidos y la gestión del desarrollo estabilizador*, México, El Colegio de México, 1978 (Historia de la Revolución Mexicana, núm. 23).
- y José Luis Reyna, *Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960: El afianzamiento de la estabilidad política*, México, El Colegio de México, 1978 (Historia de la Revolución Mexicana, núm. 22).
- Raiffa, Howard, *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge, Harvard University Press, 1983.
- Rico, Carlos, “Vulnerabilidad y poder en las relaciones México-Estados Unidos: una introducción al estudio de la capacidad negociadora global del gobierno norteamericano”, tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales, México, El Colegio de México, 1980.
- Rosenau, James *et al.*, *The Study of Foreign Policy in World Politics: An Introduction*, Nueva York, The Free Press, 1976.
- Rosenau James y Mary Durfee, *Thinking Theory Thoroughly: Coherent Approaches to an Incoherent World*, Boulder, Westview Press, 1995.
- y Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.
- Rubin, Jeffrey, *Dynamics of Third Party Intervention*, Nueva York, Praeger, 1981.
- Schelling, Thomas, *The Strategy of Conflict*, Nueva York, Oxford University Press, 1960.
- Sepúlveda Amor, Bernardo *et al.*, *Política exterior de México: 175 años de historia*, vols. III y IV, México, SRE, 1985.
- Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana*, México, Siglo XXI, 1970.
- Sun Tzu, *The Art of War*, Nueva York, Delta, 1983.
- Tello, Manuel, *México: una posición internacional*, México, Joaquín Mortiz, 1973.
- Torres, Blanca, *Interdependencia. ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990.
- , *De la guerra al mundo bipolar*, t. VII de *México y el mundo: Historia de sus relaciones exteriores*, México, Senado de la República, 1990.
- , *Historia de la Revolución Mexicana, período 1940-1952: México en la Segunda Guerra Mundial*, México, El Colegio de México, 1979 (Historia de la Revolución Mexicana, núm. 19).

- , *Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952: Hacia la utopía industrial*, México, El Colegio de México, 1984 (Historia de la Revolución Mexicana, núm. 21).
- Touval, Saadia, *The Peace Brokers*, Princeton, Princeton University Press, 1983.
- , *International Mediation in Theory and Practice*, Boulder, Westview Press, 1983.
- Ury, William y Richard Smoke, *Beyond the Hotline: Controlling a Nuclear Crisis*, Report to Arms Control and Disarmament Agency, 1983.
- , *Getting Past No: Negotiating Your Way from Confrontation to Cooperation*, Londres, Business Books, 1991.
- Vázquez, Josefina Zoraida y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos, un ensayo histórico 1776-1980*, México, El Colegio de México, 1982.
- Vernon, Raymond, *The Dilemma of Mexico's Development*, Cambridge, Harvard University Press, 1963.
- Wilkie, James, *México visto en el siglo xx*, México, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, 1969.
- Wing, R. L., *The Art of Strategy*, Dolphin Book, 1988.
- Wolfers, Arnold, *Discord and Collaboration*, Baltimore, John Hopkins Press, 1962.

Artículos:

- Alba Hernández, Francisco, "Condiciones y políticas económicas en la frontera norte de México", *Natural Resources Journal*, vol. 17, octubre de 1977, pp. 571-584.
- Bagley, Bruce, "Interdependence and US Policy toward Mexico in the 1980's", en Riordan Roett, *Mexico and the US: Managing the Relationship*, Boulder, Westview Press, 1988.
- Garza Elizondo, Humberto, "La nueva distensión internacional; los efectos sobre México", en *Foro Internacional*, vol. 30, núm.2, octubre-diciembre de 1989, pp. 197-214.
- , "Desequilibrios y contradicciones", en *Foro Internacional*, vol. 24, núm. 4, enero-marzo de 1984, pp. 443-457.
- Hurell, Andrew, "Regionalism in the Americas", en Abraham Lowenthal, *Latin America in a New World*, Boulder, Westview Press, 1994, pp. 250-282.
- Kaplowitz, Noel, "The Psychopolitical Dimensions of International Relations: The Reciprocal Effects of Conflict Strategies", *International Studies Quarterly*, vol. 28, 1984, pp. 377-379.
- Katzenstein, Peter, "The Role of Theory in Comparative Politics", *World Politics*, vol. 48, núm. 1, 1995, pp. 1-49.
- Maira, Luis, "El espejo estadounidense", *Nexos*, febrero de 1983.
- Meyer, Lorenzo, "Permanencia y cambio social en el México contemporáneo", *Foro Internacional*, vol. 21, núm. 2, octubre-diciembre de 1980, pp. 119-148.
- Muñoz Ledo, Porfirio, "Dimensión internacional del nacionalismo revolucionario", en *Política Exterior de México: 175 años de historia*, t. III, SRE, 1985.
- Ojeda, Mario, "¿Hacia un nuevo aislamiento de Estados Unidos? Posibles conse-

- cuencias para América Latina”, *Foro Internacional*, vol. 12, núm. 4, abril-junio de 1972, pp. 421-432.
- , “La realidad geopolítica de México”, *Foro Internacional*, vol. 17, núm. 1, julio-septiembre de 1976, pp. 1-9.
- *et al.*, “Cuestiones clave en las relaciones México-Estados Unidos”, *Foro Internacional*, vol. 19, núm. 2, octubre-diciembre de 1978, pp. 303-325.
- , “El poder negociador del petróleo: el caso de México”, *Foro Internacional*, vol. 21, núm. 1, julio-septiembre de 1980, pp. 44-64.
- , “El lugar de México en el mundo contemporáneo”, en *Foro Internacional*, vol. 24, núm. 4, abril-junio de 1984, pp. 415-426.
- Pellicer de Brody, Olga, “Cambios recientes en la política exterior mexicana”, *Foro Internacional*, vol. 13, núm. 2, octubre-diciembre de 1972, pp. 477-489.
- , “La oposición en México; el caso del henriquismo”, *Foro Internacional*, vol. 17, núm. 4, abril-junio de 1977.
- Princen, Thomas, “International Mediation. The View from the Vatican: Lessons from Mediating the Beagle Channel Dispute”, *Negotiation Journal*, vol. 3, núm. 4, octubre de 1987, pp. 347-366.
- Rico, Carlos, *Interdependencia y trilateralismo, orígenes de una estrategia*, en México, CIDE, mayo de 1978 (*Cuadernos Semestrales de Estados Unidos*, 20).
- , “Voluntad y capacidad hegemónica”, *Foro Internacional*, vol. 27, núm. 3, enero-marzo de 1987, pp. 394-397.
- , “Modelos implícitos y explícitos en la evaluación de la capacidad de negociación intergubernamental”, *Foro Internacional*, vol. 29, núm. 4, abril-junio de 1989, pp. 693-712.
- Scruggs, Otey M., “Evolution of the Mexican Farm Labour Agreement of 1942”, *Agricultural History*, núm. 34, 1960, pp. 140-149.