

Los programas de los trabajadores huéspedes: las visas H-2 en Estados Unidos

Paz Trigueros Legarreta

Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco

Resumen

En este artículo se hace un análisis de las visas para los trabajadores temporales con baja calificación en Estados Unidos: las H-2A y las H-2B; sus diferencias con aquéllas enfocadas a los trabajadores calificados, y las formas en que se han aplicado en diversos períodos. Primeramente se describen los programas de los trabajadores temporales en ese país, así como la legislación relacionada con los trabajadores no inmigrantes. Posteriormente se analizan los programas H-2, sus características principales, ramas económicas en las que se utilizan, número de participantes y países de origen, así como estados a los que se dirigen. Se termina con una evaluación de sus beneficios y limitantes, poniendo especial atención en la experiencia de los trabajadores mexicanos.

Palabras clave: visas, legislación migratoria, trabajadores temporales no calificados, migrantes mexicanos, política migratoria estadunidense.

Abstract

Host workers' programs: H-2 visas in the United States

In this article an analysis of the H-2A and H-2B visas for low-qualified temporary workers in the United States is made; their differences from those of qualified workers, as well as the ways in which they have been applied in different periods. Firstly, the programs of temporary workers in this country and the legislation related to the non-migrant workers are described. Later, the H-2 programs, their main characteristics, the economic branches where they are used, number of participants and their country of origin are analyzed, including the states they head to. The article concludes with an evaluation of their benefits and limits, paying special attention to the experience of Mexican workers.

Key words: visa, migratory legislation, non-qualified temporary workers, Mexican migrants, migratory policy, North American citizen.

Introducción

Los programas de trabajadores huéspedes han adquirido gran importancia en los países desarrollados para complementar la oferta laboral local. De acuerdo con el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) del año 2005, entre 1992 y 2000, el número de trabajadores temporales en Estados Unidos se cuadruplicó, en Australia se triplicó y en el Reino Unido se duplicó. También han experimentado una importante afluencia de este tipo de trabajadores muchos países europeos, aun-

los que tradicionalmente eran catalogados como expulsores, es el caso de España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal, y países del este, como la República Checa, Hungría, Polonia y la Federación de Rusia, así como muchos países asiáticos, latinoamericanos y africanos (ONU, 2006: 38-41).

Los programas se enfocan tanto a los trabajadores con baja calificación como a los altamente calificados, especialmente aquéllos que laboran en las ramas de alto desarrollo tecnológico, como informática, biotecnología y sistemas, entre otros. Sin embargo, mientras se dan todas las facilidades para la entrada de los trabajadores muy calificados, cada vez se imponen mayores restricciones a aquéllos que no lo son, con argumentos tales como que la economía no los necesita, que hay suficientes trabajadores locales para realizarlos, que su presencia constituye un obstáculo para la tecnificación de las ramas económicas en las que se contratan, etc. Es por ello que ante los requerimientos económicos de este tipo de mano de obra y la negativa de los gobiernos locales de reconocerla, se ha incrementado notablemente la migración indocumentada en los países antes mencionados. En Estados Unidos se calcula que hay alrededor de 11 millones de personas no autorizadas entre las cuales predominan los trabajadores menos calificados.¹

Estados Unidos es el país de destino con más migrantes temporales y migrantes definitivos o inmigrantes, y de acuerdo con las tendencias generales, ha intensificado los mecanismos para importar trabajadores temporales altamente calificados. Además de constituir el contingente más grande, estos trabajadores altamente capacitados tienen una serie de prerrogativas en cuanto al periodo de estancia, a las facilidades para refrendarlo y para aun convertirse en migrantes definitivos.

En esta investigación se hace un análisis de las visas para los trabajadores con baja calificación en Estados Unidos: las visas H-2A y H-2B; sus diferencias con aquéllas enfocadas a los trabajadores calificados, y la forma como se han implementado a través del tiempo, haciendo una evaluación de sus beneficios y limitantes, con especial atención en la experiencia de los trabajadores mexicanos. En síntesis, este trabajo presenta una descripción de los programas

¹ Según Passel, los trabajadores no autorizados se encuentran notablemente subrepresentados en las ocupaciones de cuello blanco: en las de administración, negocios y profesionales, así como en las de apoyo administrativo y ventas. De tal manera que mientras el porcentaje de trabajadores locales ocupados en ellas constituye 62 por ciento en marzo de 2005; en los no autorizados sólo eran 23 por ciento. En cambio, en actividades tales como las agrícolas, y las de la construcción y de extracción, su peso era de cerca de tres veces más que en los nativos en este tipo de trabajos. En las ocupaciones de servicios pasa algo semejante, los indocumentados constituyan 31 por ciento, que resulta ser de casi el doble del porcentaje de los nativos (16 por ciento) (Passel; 2005: 11).

de los trabajadores temporales en el país estadounidense, las principales leyes relacionadas con los trabajadores no inmigrantes, la aplicación de los programas H-2 y las conclusiones.

Los programas de trabajadores temporales en Estados Unidos²

a) Tradicionalmente, Estados Unidos ha sido visto como un país de migración permanente. El símbolo de Ellis Island como el inicio del sueño americano estuvo presente en millones de europeos que llegaron a ese país en el siglo XIX y principios del XX. Sin embargo, éste no ha sido el caso para los trabajadores mexicanos. Mientras los procesos de admisión de europeos inmigrantes tenían lugar en el noreste de Estados Unidos, un número importante de nuestros paisanos cruzaba la frontera en el otro extremo de ese país, de manera temporal, para la realización de trabajos no calificados, tales como la instalación de vías de ferrocarril, la agricultura, las empacadoras de pescado o las minas de oro de California. A pesar de su importancia para el desarrollo regional, prácticamente fueron ignorados en la cambiante legislación migratoria. Los políticos y empresarios reconocían sus aportaciones económicas, pero nunca llegaron a establecer ningún tipo de reglamentación para organizar este flujo migratorio y mucho menos para defenderlo de los abusos de los empleadores. Prefirieron dejarlo funcionar de una manera informal siguiendo los requerimientos del mercado.

De hecho, según señalan Jachimowicz y Meyers, la práctica de la contratación temporal de trabajadores fue prohibida en 1885, cuando se aprobó la primera ley sobre contratos laborales (Jachimowicz y Meyers, 2002). A pesar de esto, el Acta de Inmigración de 1917 preveía la presencia de trabajadores huéspedes, y daba especial atención a los de origen mexicano, a quienes se eximía del requisito de alfabetismo impuesto a los inmigrantes, debido a la urgente necesidad de los granjeros de contar con ese tipo de mano de obra (Rural Coalition Policy Center, 2003), pero sin establecer ningún tipo de reglamentación sobre su número, características, forma de contratación, derechos, etcétera.

² Los trabajadores temporales son considerados en la documentación oficial como no inmigrantes. En general, se piensa que un no inmigrante es “un extranjero que busca entrar temporalmente a Estados Unidos con un propósito específico” (DHS, 2002: 82). En el caso de los trabajadores temporales o trabajadores no inmigrantes, el propósito es precisamente realizar el trabajo para el que fue contratado.

b) Fue hasta 1942 cuando se adoptó un programa de trabajadores huéspedes, el *Emergency Farm Labor Program*, mejor conocido como el Programa Bracero, debido a la emergencia motivada por la Segunda Guerra Mundial. Por primera vez, los trabajadores mexicanos accedían a la agricultura estadunidense de una manera legal, supervisada y regulada (Galarza; 1964: 14), protegidos, en el papel, de los abusos de empresarios e intermediarios. Entre 1942 y 1947, dicho programa funcionó con base en un acuerdo formal con el gobierno de México,³ gracias al cual este último pudo negociar varias cláusulas en favor de los trabajadores: garantía de un trato no discriminatorio, condiciones dignas de trabajo, y salarios equitativos a los recibidos por los estadunidenses (Morales, 1989: 146). Sin embargo, terminada la guerra, las condiciones cambiaron. Los trabajadores estadunidenses regresaron y, aunque a petición de los granjeros se mantuvo el programa, la capacidad de negociación del gobierno mexicano se fue reduciendo.

Su importancia radica tanto en la cantidad de personas que se involucraron en él como en la dinámica establecida entre la agricultura capitalista de ese país y la mano de obra campesina mexicana. De acuerdo con Galarza (1964), su gran auge fue en los años cincuenta, pues al decretarse la Ley Pública 78, en julio de 1951, este sistema de contratación floreció, convirtiéndose en el principal elemento de la economía agrícola de Texas, California, Nuevo México, Arizona y Arkansas, y en menor grado, en otros 20 estados. En esa década, más de 3.3 millones de mexicanos fueron empleados como braceros y 275 importantes áreas agrícolas de toda la nación los utilizaron (Galarza, 1964: 15). Según Holley, entre 1951 y 1957, el porcentaje de braceros con relación al total de la fuerza de trabajo agrícola temporal se duplicó, y pasó de 12 a 28 por ciento. En algunas regiones constituyan 100 por ciento (Holley, 2001: 583).

La Ley establecía que los empleadores deberían pagar el salario prevaleciente en el sector agrícola para prevenir un efecto adverso en los trabajadores locales, el transporte de ida y de regreso, y los gastos de casa y comida. Sin embargo, las estipulaciones consideradas rara vez se cumplían, ya que los contratos eran controlados por asociaciones de granjeros y estaban escritos en inglés, a lo cual se sumaba el hecho de que los trabajadores estaban imposibilitados para afiliarse en alguna organización⁴ (Waller, 2006: 1-2). Según el Rural Coalition

³Fue la comisión creada por el Servicio de Inmigración y Naturalización, en abril de 1942 —integrada por la Comisión de Empleo en Tiempo de Guerra, los Departamentos de Agricultura, de Estado y de Justicia, así como de la Secretaría del Trabajo— la que sugirió que para cualquier programa que se quisiera implementar con el fin de llevar a ese país mano de obra mexicana, era necesario contar con la participación de nuestro gobierno (Morales, 1989: 145).

⁴A esto contribuía su desconocimiento del idioma inglés, su escasa instrucción, el desconocimiento de

Los programas de los trabajadores huéspedes: las visas H-2 en Estados Unidos / P. Trigueros

Policy Center (2003), la consecuencia fue la depresión de los salarios de los trabajadores locales y la institucionalización de condiciones por debajo de la norma para todos los trabajadores ligados a la industria agrícola.

La presión de los sindicatos, las iglesias y las organizaciones de derechos civiles, entre otros grupos, llevó a la cancelación del programa (en 1964) por los abusos que se cometían, a pesar de las ventajas que ofrecía para los empresarios agrícolas, y que todavía son subrayadas por aquéllos que pugnan por la puesta en vigor de un nuevo sistema de contratación semejante.

Terminado el Programa Bracero y sin otra opción para organizar el flujo mexicano, el gobierno de Estados Unidos dio cauce nuevamente a la migración irregular,⁵ necesaria para satisfacer una demanda laboral que sólo los trabajadores mexicanos estaban interesados en atender.

c) Además del Programa Bracero, en los años de la Segunda Guerra Mundial se creó el British West Indian Temporary Alien Labor Program (BWITALP), que permitió atraer a los estados de la Costa Este unos 66 000 trabajadores para los sectores de frutas, vegetales y caña de azúcar, principalmente. Tuvo su origen en un Memorándum de Entendimiento entre gobiernos tales como Bahamas, Barbados, Canadá y Jamaica y el de Estados Unidos, documento que las partes fueron firmando entre 1943 y 1947. Finalmente se formalizó bajo la Ley Pública 45. Cuando se promulgó la Immigration and Nationality Act (INA), también conocida como McCarran-Walter Act, de 1952, el Memorándum fue absorbido bajo el programa de trabajadores temporales H-2. Como se trataba de un acuerdo entre gobiernos, igual que el Programa Bracero, el reclutamiento lo organizaban entre ellos; después se permitió a los patrones hacer gestiones por su cuenta en otras islas (Waller, 2006: 1-3).

El programa concluyó debido a las diferencias entre los productores azucareros y los trabajadores, por las violaciones a los contratos laborales, en momentos en los que se discutía la Immigration Reform and Control Act (IRCA) y se debatía la inclusión de los trabajadores mexicanos y chinos⁶ (Griffith, 2002: 20-26). Sin

las estipulaciones de los contratos, el alejamiento de las ciudades y el poco interés de las autoridades estadounidenses y de los representantes consulares de México por atender sus demandas.

⁵ Hay que señalar, sin embargo, que la migración indocumentada nunca pudo ser eliminada durante el periodo que estuvo vigente el Programa Bracero. Sin embargo, su número aumentaba cuando se reducían las contrataciones.

⁶ Griffith (2002: 27) señala los elementos que socavaron el programa: las demandas que presentaron los trabajadores por las continuas violaciones a sus derechos, por parte de los empleadores, y que costaron a éstos muchos millones; los cambios en el programa de visas H en la IRCA de 1986; las violaciones a los derechos laborales y humanos de los trabajadores, denunciadas por investigadores, periodistas, defensores de derechos humanos y hasta cineastas; las revelaciones de la corrupción por parte de los funcionarios jamaicanos encargados de administrar el programa, y las investigaciones del Congreso.

embargo, y a pesar de la vulnerabilidad a la que estaban expuestos, muchos caribeños añoraban la oportunidad de laborar en Estados Unidos, por lo que en el nuevo programa de visas H-2, incluido en la IRCA, se mantuvo su participación en números muy reducidos y principalmente en las visas para trabajadores no agrícolas.

La legislación estadunidense sobre trabajadores no inmigrantes

Independientemente de los acuerdos del gobierno de Estados Unidos con algunos países para atender la demanda de mano de obra, principalmente en la agricultura, el Congreso de ese país ha promulgado diversas leyes tendentes a regular tanto la migración definitiva como la temporal. A continuación se analizarán las leyes más importantes para el tema.

a) La McCarran-Walter Act de 1952 considera por primera vez la contratación de los trabajadores temporales en ciertas categorías ocupacionales durante las épocas de escasez de mano de obra. En ella se diferencia a los trabajadores temporales calificados de los no calificados, al crear las visas H-1 para la importación de mano de obra especializada y las H-2 para la no calificada. En ese tiempo no estaba bien definido qué se entendía por “especializada”, por lo que se consideraban como tales una gran diversidad de profesionistas. Las visas H-2, en cambio, se enfocaron a cubrir la demanda de trabajo agrícola en el este del país, ya que los contratos de braceros mexicanos no se incluyeron en ellas (Holley, 2001: 581 y 587; Wassem y Collver, 2001: 2 y 5). Estas visas se mantuvieron después de terminado el Programa Bracero, siempre con números reducidos, y no fue sino hasta los cambios implementados en la legislación de 1986 que los mexicanos pudieron participar en ellas.

b) Además de cancelar el Programa Bracero, y con la finalidad de frenar la inmigración mexicana, el gobierno estadunidense promulgó el Acta de Reforma a la Inmigración de 1965 (Immigration and Nationality Act Amendments), con la que por primera vez se buscaba limitar el número de admisiones de inmigrantes mexicanos a 66 000 anuales.⁷ Sin embargo, la demanda de mano de obra barata hizo inoperante la ley, ya que de acuerdo con Vernez y Ronfeldt (1991: 1190), los inmigrantes mexicanos se quintuplicaron en el periodo 1970-1988, siendo dos tercios de ellos indocumentados.

⁷ Preveía reducciones sucesivas hasta llegar a sólo 20 000, en 1976.

Los programas de los trabajadores huéspedes: las visas H-2 en Estados Unidos / P. Trigueros

Las quejas entre los sectores tradicionalmente preocupados por la inmigración comenzaron de nuevo, sobre todo durante las crisis de la economía estadounidense de 1974 y de 1980-1981, lo mismo que los ataques a los trabajadores mexicanos a quienes se les culpaba de todos los males, especialmente, del desempleo. Es por ello que en gran parte del periodo que va de 1975 a 1986 se discutió en los medios gubernamentales sobre una nueva legislación para resolver el problema.

c) Este proceso culminó en 1986 con la implementación de la Ley Pública 99-603, Immigration Reform and Control Act (IRCA). Junto con las medidas de control fronterizo y empresarial que consideraba, esta ley permitió la legalización de un número importante de trabajadores indocumentados residentes en Estados Unidos desde antes de 1982, y de los que hubieran laborado en la agricultura de ese país cuando menos 90 días en el año anterior. Además, ante el temor de los empresarios de que escaseara la mano de obra por el reforzamiento fronterizo, la presente ley reformó el programa de visas H-2 para incluir a los ciudadanos mexicanos, tanto a los trabajadores agrícolas como no agrícolas, cuyo trabajo tuviera un carácter inminente temporal. Con este tipo de visas se pretendía evitar que los nuevos trabajadores se quedaran de manera indefinida, y así evadir los costos de mantener a toda su familia y a ellos mismos cuando ya no fueran útiles para la economía estadounidense.

d) Otro cambio importante en la legislación migratoria se dio con la promulgación de la Immigration Act de 1990 (IMMACT90). A diferencia de la IRCA de 1986, que buscó resolver el problema de los trabajadores indocumentados, la mayoría de los cuales contaba con una baja calificación, la nueva ley se enfocaba a la atención de las demandas de los empleadores de trabajadores altamente calificados. La competencia global, la revolución informática y las transformaciones en los procesos productivos plantearon a empresas de punta y centros de investigación la disyuntiva de atraer trabajadores con grandes habilidades y mantenerse en la competencia mundial, o ir perdiendo terreno en este campo. El giro fue profundo pues se modificó el esquema tradicional de la política migratoria, al priorizar las admisiones por calificación ocupacional sobre las enfocadas a la reunificación familiar que habían prevalecido desde que se estableció este esquema en la McCarran-Walter Act de 1952. La proporción de inmigrantes que podían entrar anualmente a ese país con base en sus habilidades laborales pasó de 10 a aproximadamente 21 por ciento, lo que significa un aumento de 54 000 a 140 000 por año (Alarcón, 2000: 2). Se estableció un sistema de preferencias que definía cómo debían asignarse estas 140 mil visas, donde, naturalmente, tenían un lugar predominante las personas

con habilidades extraordinarias, en tanto que a los trabajadores no calificados sólo correspondían 10 000 visas (Alarcón, 2000: 4; Mehta, 2004).

Es de resaltar que el número de admisiones de inmigrantes resultó insuficiente para atender los requerimientos del mercado, por lo que también se llevó a cabo una modificación referente a la política de admisión de trabajadores temporales, en la que se dio especial atención a los trabajadores calificados. De 17 categorías de distintos tipos de trabajadores no inmigrantes, sólo dos estaban asignadas a trabajadores con baja calificación, a pesar de los reclamos tradicionales de los negocios que ocupan este tipo de mano de obra. Las visas en las que más énfasis se puso fueron las H-1, las cuales se dividieron en H-1A y H-1B y se definieron mejor sus requerimientos, con la finalidad de que realmente atrajeran trabajadores altamente calificados. Las visas H-1B, en particular, se crearon para los trabajadores que desempeñaran las consideradas ‘ocupaciones especiales’, con base en el nivel educativo, en las habilidades y en la experiencia equivalente, entre las cuales destacan las de analistas y programadores de sistemas computacionales, seguidas por las de médicos, científicos, ingenieros y profesores universitarios, entre otras (DHS, 2003: 94).

Además, se crearon nuevas categorías para atraer trabajadores que, sin cumplir con los requerimientos de las visas H-1B, se consideraban “trabajadores con habilidades extraordinarias y logros importantes”,⁸ y se actualizaron algunas visas creadas con anterioridad, que autorizan a sus portadores para trabajar temporalmente en Estados Unidos.⁹

Waller (2006: 3) remarca el contraste tan grande entre el reducido número de admisiones definitivas (155 330 en el año 2004) y el de admisiones de trabajadores no inmigrantes y en entrenamiento con sus familiares (1.48 millones), que es una muestra del vuelco que Estados Unidos estaba dando en su papel tradicional como país de inmigrantes. Hay que mencionar, sin embargo, que en realidad lo que se estaba provocando con esta política y, sobre todo, con

⁸ Entre las nuevas visas destacan las ‘O’, destinadas a personas que se distinguen en ciencias, artes, educación, negocios, deportes, y producción cinematográfica o de televisión; las ‘P’, para atletas, entrenadores y artistas reconocidos internacionalmente, o dentro de un programa de intercambio o “culturalmente único”; las visas ‘Q’, para participantes en programas internacionales de intercambio cultural, y las ‘R’, para quienes realizan trabajos de carácter religioso (DHS, 2002: 120). También se crearon primero las visas ‘TC’ y después las ‘TN’ —que sustituyan las ‘TC’— como resultado de la firma del Tratado del Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre Canadá, Estados Unidos y México, en las que México aceptó que únicamente se destinaran a personas que viajaran para participar en actividades de negocios a nivel profesional, dejando fuera a los trabajadores mexicanos que tradicionalmente participan en la economía estadunidense (Cornelius, 2000: 4; DHS, 2003: 94).
⁹ Entre ellas, las visas ‘F’ y ‘M’, que se asignan a estudiantes; las visas ‘J-1’, a visitantes por intercambio, y las visas ‘L-1’, a personal transferido intracompañías para realizar servicios gerenciales o ejecutivos en empresas o corporaciones internacionales.

Los programas de los trabajadores huéspedes: las visas H-2 en Estados Unidos / P. Trigueros

la imposición de medidas restrictivas a la entrada, era el incremento en la inmigración indocumentada que tanto trataba de controlar y la prolongación de su estancia en ese país.

Las visas H-2 para trabajadores no calificados

Con estas visas que responden a los requerimientos de algunos sectores económicos poderosos como es el de los granjeros, se pretende que los trabajadores menos calificados entren al vecino país del norte y realicen la tarea para la que fueron contratados, con el patrón solicitante, y que regresen a su país inmediatamente después.

Las visas H-2A tienen como finalidad la admisión de trabajadores agrícolas para realizar una actividad determinada, temporal por naturaleza. En su implementación intervienen varias dependencias gubernamentales: el Departamento de Trabajo (DOL, por sus siglas en inglés) que da la certificación; el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés), anteriormente, y ahora la Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración (USCIS)¹⁰ que lo administra y da el permiso para que se asignen las visas, y el Departamento de Estado (DOS) que otorga las visas a través de algún consulado (Wassem y Collver, 2001: 2).

La función del DOL es emitir una certificación laboral, después de realizar una investigación para comprobar que no hay trabajadores residentes en Estados Unidos interesados, calificados y que estén disponibles en el momento y lugar que se les necesita para realizar el trabajo o servicio involucrado en la petición; así como que el empleo del extranjero en ese trabajo o servicio no afecta adversamente los salarios y condiciones de los trabajadores en Estados Unidos empleados de manera similar. También debe supervisar el funcionamiento del programa y, en caso de violaciones, imponer multas hasta de 1000 dólares por cada una de ellas (Wassem y Collver, 2001: 2-4).

Entre las obligaciones que se imponen a los patronos están: 1) pagar el mismo salario que reciben los residentes de Estados Unidos¹¹; 2) proporcionar un

¹⁰ Desde el 1º de marzo de 2003, el U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS) devino uno de los tres componentes heredados del INS para integrar el Departamento de Seguridad Interna (DHS). El USCIS está encargado de transformar y mejorar fundamentalmente el manejo de los servicios de inmigración y ciudadanía, al tiempo que acrecienta la seguridad nacional (<http://www.uscis.gov/graphics/aboutus/index.htm>).

¹¹ El salario debe ser el más alto de entre el Salario de Efecto Adverso (AEWR), el salario prevaleciente, y el salario mínimo federal o estatal, de la región donde se realiza el trabajo (French, 1999). El AEWR es determinado anualmente por el DOL en cada región del país, para evitar que el empleo de estos trabajadores afecte adversamente los salarios de estadounidenses en empleos similares.

documento en el que se establezcan con detalle los ingresos totales del trabajador, las condiciones laborales y las horas de trabajo; 3) transporte desde el hogar del trabajador hasta su trabajo, y luego al siguiente lugar de empleo cuando termine el contrato; 4) casa con los mínimos establecidos a nivel federal; 5) herramientas e implementos agrícolas; 6) alimentos o facilidades para que ellos mismos los preparen; 7) un seguro de compensación, y 8) garantizar al menos tres cuartos del total del trabajo ofrecido (Wassem y Collver, 2001: 3).

Con todos estos requisitos se busca que la contratación de extranjeros sea más onerosa que la de trabajadores locales. Sin embargo, es muy difícil que se cumpla lo anterior puesto que ellos laboran en lugares alejados de las ciudades y la ley no provee de formas adecuadas para que el trabajador recurra a las autoridades (Holley, 2001: 574).

Las visas pueden ser por un año, pero renovables por un total de tres años consecutivos (Wassem y Collver, 2001: 4).

Desde su inicio, el número de personas contratadas con las visas H-2A ha sido muy reducido, sobre todo si lo comparamos con 1.2 millones anuales de trabajadores que laboran en los campos agrícolas de Estados Unidos por un salario.¹² Desgraciadamente, no se sabe a ciencia cierta el número de personas que entra cada año con esas visas, ya que los datos publicados por cada una de las instancias involucradas hacen referencia a distintos aspectos.¹³ En la gráfica 1 se pueden observar algunas de estas discrepancias. Aunque los datos del Departamento de Estado y del DHS (antes del INS) coinciden en el aumento que tuvieron en la década de 1990, al pasar de 7 243 en 1993 a 30 200 en 2000, en la información del DOS, y de 14 628 a 32 372, en la del INS, las cantidades son bastante diferentes. El contraste se acentúa a partir de entonces, ya que las tendencias cambian. En la información del DOS continúan aumentando los receptores de estas visas en los años siguientes, con excepción del año 2003; en tanto, en la del DHS se reducen, excepto en 2004, hasta llegar a 7 011 en el año 2005.¹⁴

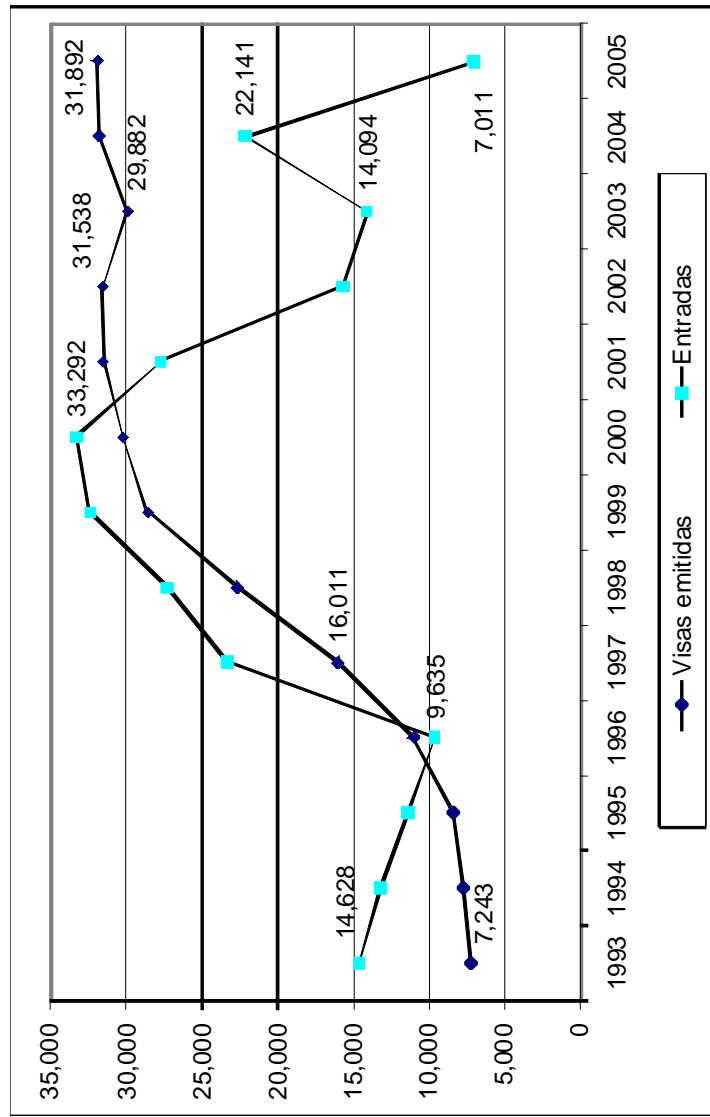
¹² De los cuales son indocumentados, cuando menos la mitad de ellos (Martin, 2001).

¹³ Así, por ejemplo, el DOS, encargado de emitir las visas, no incluye a los países cuyos ciudadanos no requieren solicitar la visa en algún consulado, como es el caso de Canadá y Jamaica; en cambio, el DHS registra las entradas con cada visa, por lo que una misma persona puede ser registrada varias veces. El DOL, por su parte, señala el número de trabajos que certifica, y un mismo trabajador puede realizar varios de estos trabajos debido a que pueden ser para pocos días y períodos variados (Wassem y Collver, 2001: 4-5).

¹⁴ Aunque es muy probable que lo exageradamente reducido de esta última cifra podría deberse a errores de registro, ya que es poco creíble que después de las dificultades para conseguir y pagar las visas decidían no entrar. Lo anterior se corrobora cuando se observa el pequeño número de trabajadores H-2A que se dirigió a Carolina del Norte, y que fue de sólo 162.

Los programas de los trabajadores huéspedes: las visas H-2 en Estados Unidos / P. Trigueros

GRÁFICA 1
NÚMERO DE ADMISSIONES Y DE ENTRADAS CON VISAS 'H-2^a' DE 1993 AL 2005



Fuente: para las admissions, anuarios estadísticos del INS y del DHS, de distintos años. Para las visas emitidas, de 1993 a 2003: Anderson, 28-1-04. Del 2004-05, Departamento de Estado, http://travel.state.gov/visa/about/report_report_2786.html#.

Por otro lado, ciudadanos de 33 países recibieron visas H-2A en el año fiscal 2005. Los trabajadores provenientes de México concentraron la mayor parte (89.6 por ciento), seguidos a una distancia muy grande por los de Sudáfrica, con 3.9 por ciento; los de Perú, con 2.2 por ciento, y los de Tailandia, con 1.2 por ciento (gráfica 2). También en este caso los registros del DHS son muy diferentes, y aunque en ellos también sobresalen los mexicanos, su peso se ha venido reduciendo de manera notable. Mientras en 1996 constituyan 91.7 por ciento de los trabajadores que entraron con esas visas, para 2004 sólo fueron 77.8 por ciento.¹⁵ Jamaica, que después de los problemas laborales y los cambios en las visas redujo su presencia, en los años recientes la ha incrementado de tal manera que, mientras en 1996 sus nacionales sólo constituyeron 1.3 por ciento del total de las entradas, en el 2003 llegaron a 17.6 por ciento, bajando un poco en 2004 (11.9 por ciento).¹⁶ Sin embargo, en términos absolutos, su número se ha reducido, pues a fines de la década de 1990 entraban algo más de cuatro mil, que en el año 2000 y años subsiguientes se fueron reduciendo hasta llegar a 1 577 en 2002. Aunque a partir de entonces comenzaron a aumentar, su número siempre estuvo por abajo de 3 000. Le siguen en importancia Sudáfrica, Canadá, Perú y Tailandia, aunque sus números son mucho menores (menos de 1 000 anuales).

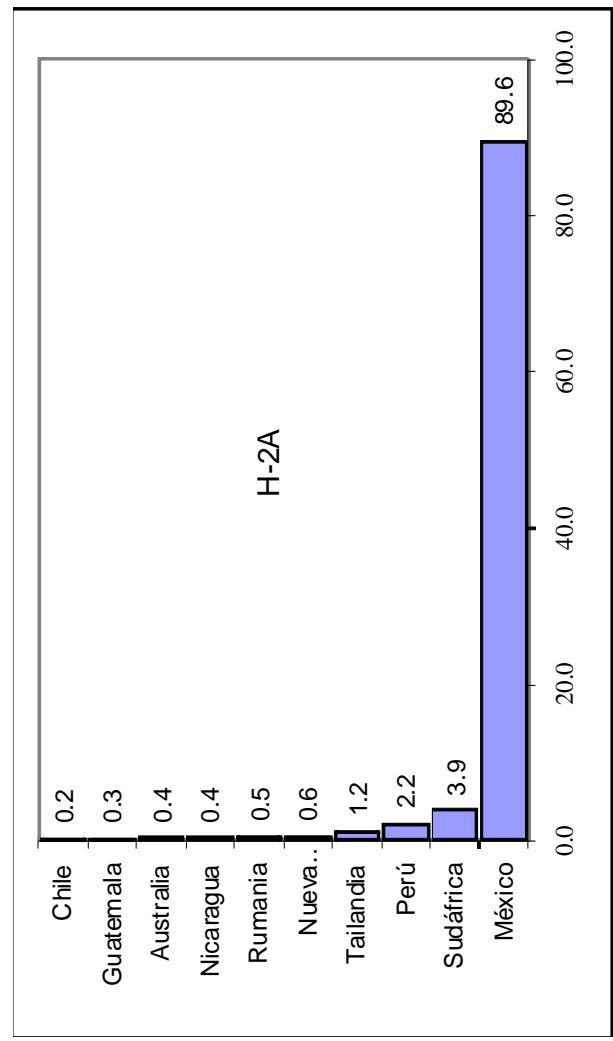
Los trabajadores H-2A son requeridos para actividades muy diversas. Casi una tercera parte de las visas certificadas por el DOL son para el cultivo del tabaco; 16 por ciento para frutas (la tercera parte de ellas, manzanas), y 12 por ciento para vegetales. Pero también se requieren para el cuidado de ovejas, ganado, pollos, abejas; para el trabajo con árboles de navidad, caña de azúcar e invernaderos, e irrigación, operaciones con maquinaria, etc. No es de extrañar que los estados que reciben mayor número de certificaciones son los productores de tabaco: Carolina del Norte, Georgia, Virginia y Kentucky, entre los cuales destaca el primero, con más de una quinta parte (gráfica 3). En cambio, los principales receptores de migrantes: Texas y California, sólo reciben 2.9 y 2.2 por ciento de las visas, con lo que se ubican en los lugares 10 y 13, respectivamente.

¹⁵ Las cifras del 2005 son poco creíbles pues muestran una cantidad muy pequeña de entrantes mexicanos con visas H-2A: 1 282, que constituyen 18.3 por ciento del total; por debajo de Jamaica, que concentra 40.2 por ciento (2 816 entrantes).

¹⁶ A pesar de que sabemos de la relativa importancia de los receptores de esas visas, jamaiquinos y canadienses, en la gráfica no se incluyen, debido a que, como ya se señaló, no fueron registrados por el DOS, puesto que no requieren solicitar la visa en su país de origen.

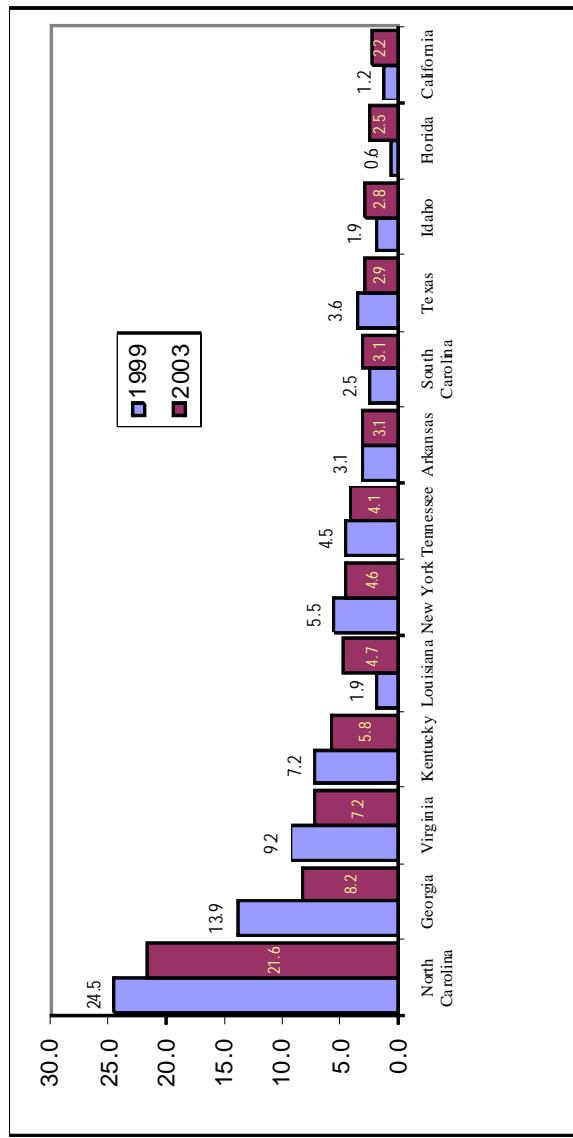
Los programas de los trabajadores huéspedes: las visas H-2 en Estados Unidos / P. Trigueros

GRÁFICA 2
PRINCIPALES PAÍSES DESTINATARIOS DE LAS VISAS H-2A EMITIDAS POR EL DEPARTAMENTO
DE ESTADO EN 2005 (PORCENTAJES)



Fuente: Departamento de Estado, 2005 (datos preliminares), http://travel.state.gov/visa/about/report/report_2786.html#.

GRÁFICA 3
PORCENTAJE DE CERTIFICACIONES PARA TRABAJADORES CON VISAS H-2A, DE LOS PRINCIPALES
ESTADOS, POR AÑO FISCAL (1999 Y 2003)



Fuente: Para 1999, Wassem y Colver: 2001, y para 2003, U.S. Department of Labor, Employment & Training Administration.

Los programas de los trabajadores huéspedes: las visas H-2 en Estados Unidos / P. Trigueros

b) Las visas H-2B están orientadas a los trabajadores temporales no agrícolas, e imponen dos condicionantes: que no exista disponibilidad de trabajadores en Estados Unidos, y que se compruebe que se trata de una actividad temporal. El Departamento de Trabajo reconoce cuatro situaciones en las cuales existe una necesidad temporal de trabajadores: para actividades temporales recurrentes, para actividades intermitentes, para cosechar-cargar, y para actividades que se presentan por una única vez¹⁷ (Wassem y Collver, 2001: 2; Siskind, 2004).

Al igual que en las visas H-2A, el periodo máximo es de un año, que puede extenderse por un total de tres; pero, en este caso existe un tope de 66 000 trabajadores anuales,¹⁸ que por primera vez fue alcanzado en 2004.

Son elegibles tanto los trabajadores calificados como los no calificados, con excepción de los médicos y los trabajadores agrícolas. Las típicas ramas en las que se emplean son: la jardinería, el cuidado de bosques/maderería, la turística, tanto en hoteles como en centros de recreación, sobre todo en los lugares donde se concentra el trabajo en ciertas temporadas; la educación, la construcción, la salud y procesamiento de comida, entre otros.

El trabajo en los bosques de los llamados ‘pineros’ es el segundo en el número de estas visas,¹⁹ después del de jardineros. Es de vital importancia para el mantenimiento de los bosques de todo Estados Unidos y, desde hace varias décadas, sólo los trabajadores latinos están interesados en realizarlo debido a que es una de las actividades más riesgosas y con peores condiciones de vida, ya que se desarrollan en los lugares más inaccesibles donde es difícil que se efectúe algún tipo de vigilancia (Knudson y Amezcua: 2005).

En los servicios turísticos los trabajadores son requeridos en un amplio abanico de actividades: administradores, entrenadores y atletas que no satisfacen los requerimientos de otras visas para deportistas (O y P), jardineros, botones, trabajadores de casinos, mozos, lavaplatos, ayudantes de cocina, amas de llaves, meseros, empleados para el mantenimiento de campos de golf y en la reparación e instalación de filtros de calefacciones y climas acondicionados.

¹⁷ No existe una regla sobre qué tanta duración puede tener una estación, pero la mayoría de las oficinas del Departamento de Trabajo consideran que estaciones de más de nueve o diez meses al año constituyen empleo continuo y no temporal (Siskind, 2004).

¹⁸ No se incluyen en ese tope las solicitudes para extender el periodo para un trabajador H-2B que ya se encuentre en Estados Unidos, las que solicitan cambiar los términos del empleo para los trabajadores H-2B que ya estén en Estados Unidos, y aquéllas en las que el trabajador H-2B, ya en Estados Unidos, solicita cambiar o agregar empleadores (Siskind, 2004).

¹⁹ Knudson y Amezcua (2005) calculan el número de pineros entre 15 000 y 20 000, y aunque conviven con algunos indocumentados, la mayoría son trabajadores H-2B.

CUADRO 1
CARACTERÍSTICAS Y REQUERIMIENTOS DE LAS VISAS H-2

Rubros	H-2A	H-2B
General	Admisión de trabajadores agrícola. Una actividad determinada.	Trabajadores no agrícolas, con o sin calificación, pero de carácter temporal
Duración	Un año que se puede prolongar por dos más	Pagar el mismo salario que los residentes de Estados Unidos
Exigencias a los patrones	Vivienda, alimentación, transportación, implementos de trabajo, seguro de compensación	Documento que especifique, condiciones laborales
Instancias gubernamentales que participan	Departamento de Trabajo (certificación); Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración (autoriza la asignación de visas); Departamento de Estado (otorga las visas)	
Actividades que incluyen	Las relacionadas con la agricultura (tabaco; frutas y vegetales), riego, ganado, vacuno y ovinos, pollerías, caballos, etc.	Una amplia gama, sobre salen los jardineros, trabajadores forestales, actividad de hospedaje, construcción, establecimientos, instructores deportivos, procesadores de mariscos.
Topes	No tienen	66 000 visas anuales

Fuente: U.S. Department of Homeland Security.

Los programas de los trabajadores huéspedes: las visas H-2 en Estados Unidos / P. Trigueros

También son muy apreciados en el procesamiento de productos del mar. En Alaska, por ejemplo, se utilizan trabajadores japoneses para clasificar y empacar adecuadamente el salmón y su hueva, ya que los trabajadores locales no tienen los conocimientos para preparar el producto de acuerdo con los requerimientos del mercado japonés. En Luisiana se contratan para la pesca del siluro; en Carolina del Norte, Virginia y Maryland, en las procesadoras de cangrejo azul, y en el sureste, en la industria de los mariscos (Porter, 2004; Flanagan, 2005; Gentes, 2004). En muchas de estas empresas las mujeres mexicanas han sustituido a las antiguas trabajadoras, la mayoría afroamericanas de bajos recursos, debido a que éstas han encontrado otras oportunidades más atractivas en la industria turística, las actividades recreativas y la enfermería²⁰ (Griffith, 2002: 33). Las trabajadoras mexicanas comenzaron a llegar en 1988, el programa creció y ahora son de 1 200 a 1 600 mujeres que se ocupan en entre 28 y 30 plantas. Sin embargo, esto ha tenido como resultado la reducción de la carga de trabajo y, por lo mismo, de los ingresos (Griffith, 2002: 33).

El proceso de solicitud de visas H-2B es muy semejante al de las visas H-2A. El empleador debe obtener la certificación del DOL y, para lograrlo, conducir una campaña de reclutamiento, tomando en cuenta las indicaciones de la Agencia de Empleo Estatal sobre el tipo de esfuerzos de reclutamiento que se requieren en esa área (Siskind, 2004, y Flanagan, 2005). Después debe llenar una solicitud del USCIS y pagar los derechos para obtenerla y, finalmente, conseguir la aprobación de las visas por parte del Departamento de Estado (Flanagan *et al.*, 2005).

Las solicitudes deben hacerse hasta 120 días antes de que los necesiten, lo que pone en una situación difícil a los empleadores de verano, pues para el momento en que ellos están en posibilidad de aplicar, las visas se han ido con los instructores de *ski*, jugadores de *jockey* y otros trabajadores de invierno. Entre los empresarios más afectados están los procesadores de cangrejo de North Carolina, los hoteleros de lugares de veraneo, y los operadores de helicópteros para los departamentos de bomberos a lo largo del oeste (Porter, 2004).

Aun cuando los congresistas de los estados con mayores problemas para contratar trabajadores temporales han solicitado que se amplíe el número, no han tenido mucho éxito debido a que se señala que esto tiene que ser parte de

²⁰ Griffith (2002:31) señala que el trabajo en las cangrejeras es poco atractivo para las mujeres residentes en Estados Unidos porque es muy tedioso, repetitivo, peligroso e impredecible; el pago es muy variable y los sitios de trabajo son incómodos y huelen mal.

la reforma a la migración completa. La única respuesta a su solicitud fue la llamada Save Our Small and Seasonal Businesses Act del 23 de mayo de 2005, en la que se establecía que para el año fiscal de 2005 aproximadamente 35 mil trabajadores más podrían entrar (DHS, 2005).

En sus inicios, las visas para H-2B eran poco solicitadas, sin embargo, se incrementaron de manera notable desde finales del siglo pasado. Mientras en 1996 se emitieron 12 200, en el año 2000 casi se habían cuadruplicado (45 037), llegando a 87 492 en el año 2005²¹ (gráfica 4). Aunque los trabajadores H-2B se encuentran repartidos en todo Estados Unidos, los datos del DHS²² muestran que Texas concentra el mayor número (12.2 por ciento), seguido por Carolina del Norte (7.2 por ciento), Florida (5.9 por ciento), Virginia (5.4 por ciento) y Colorado (5.3 por ciento).

En total, son 47 países los que envían nacionales con visas H-2B, entre los que sobresale México con 89 184 entradas, seguido por Jamaica con 9 123, Guatemala (3 725), Canadá (2 641), Sudáfrica (1 714) e Inglaterra (1 517). A diferencia de lo que ha ocurrido con las visas H-2A, en estas otras el peso de México ha ido aumentando ya que mientras en 1996 las entradas de sus nacionales sólo constituyan 38.6 por ciento, poco a poco fueron aumentando hasta llegar a 72.6 por ciento²³ en el año 2005. Llama la atención la participación de trabajadores europeos y canadienses, lo que quizás se deba a que también participan en este programa los trabajadores especializados como es el caso de los deportistas. Sin embargo, la información disponible no nos permite saber más detalles sobre ellos. Aunque hay que mencionar que a diferencia de las visas H-1B que se conceden a personal altamente calificado y donde dos terceras partes de las visas son para asiáticos y una quinta parte para europeos, en las visas H-2B sólo se asigna a europeos 5.6 por ciento de las visas y a los asiáticos 1.7 por ciento.

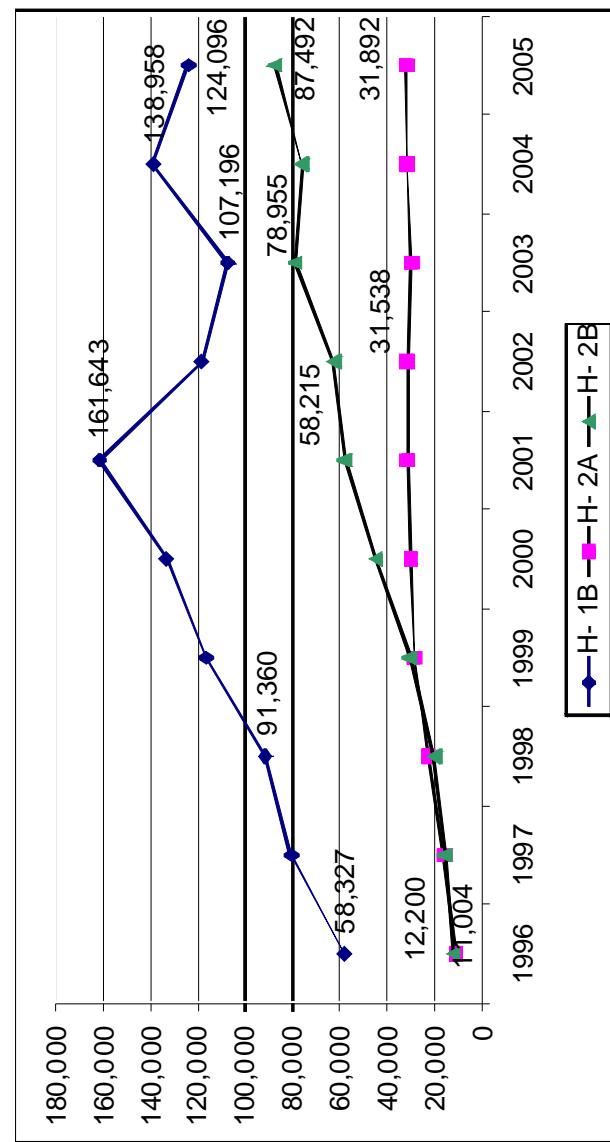
²¹ Aun cuando en los últimos años su número sobrepasa el tope de 66 000, esto se debe a las excepciones señaladas en la nota 18 y, en el año 2005, también a la ya mencionada Save Our Small and Seasonal Businesses Act.

²² El Departamento de Estado no publica información sobre estados de destino, por lo que se utiliza la información del DHS.

²³ No es de extrañar que en el caso de entradas el porcentaje sea mayor (72.6 por ciento) que en el de visas emitidas (68.9 por ciento), debido a la colindancia.

Los programas de los trabajadores huéspedes: las visas H-2 en Estados Unidos / P. Trigueros

GRÁFICA 4
NÚMERO DE VISAS H-1B; H-2A Y H-2B EMITIDAS
POR EL DEPARTAMENTO DE ESTADO DE 1996 A 2005



Fuente: Departamento de Estado, 2005 (datos preliminares), http://travel.state.gov/visa/about/report/report_2786.html#

c) Para localizar y contactar a los trabajadores, los empleadores utilizan distintos métodos entre los que sobresalen los medios de comunicación, las redes familiares y de paisanaje, y el envío de representantes. Esto depende, en gran medida, del número de trabajadores que se necesitan, de los contactos que hayan establecido con los trabajadores antiguos (que en ocasiones pueden haber sido empleados como indocumentados) y del número de personas que se requieran.

En distintas investigaciones y reportajes periodísticos se muestran ejemplos de estas formas de contratación. Resalta, entre ellas, la que utiliza la organización que ha creado la poderosa Asociación de Granjeros de Carolina del Norte (NCGA), y que es la que más trabajadores H-2A contratan, especialmente para las labores en el tabaco.²⁴ Su red llega a decenas de pueblos mexicanos a través de subcontratistas coordinados por su filial *Manpower of America* (MOA), empresa establecida en Monterrey, precisamente a cinco cuadras del consulado de Estados Unidos. Según un reportaje de Cano y Nájar, el administrador cobra 500 dólares a cada solicitante, y otros 500 dólares más a los granjeros, por cada trabajador (Cano y Nájar, 2004).

La red de MOA se extiende a Durango, Zacatecas, San Luis Potosí, Hidalgo, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Jalisco, Veracruz y algunos otros estados, y maneja 13 500 visas al año. Aunque sus clientes principales son los rancheros de Carolina del Norte, también tiene algunos en Georgia, Indiana Mississippi, Texas y Ohio (Cano y Nájar, 2004).

En el caso de las visas H-2B también hay ejemplos parecidos. En los reportajes elaborados por Chris Guy (2005) del Baltimore Sun, sobre la industria cangrejera de Estados Unidos, se hace referencia a la empresa *Del Al Associates* de Virginia, que cuenta con una oficina en Monterrey, y con subcontratistas en otras localidades. Se menciona a la que tienen en Ciudad del Maíz, en San Luis Potosí, donde la encargada asegura que contrata 800 mujeres para trabajar en Alabama, Virginia, Carolina del Norte, Mississippi y Maryland.

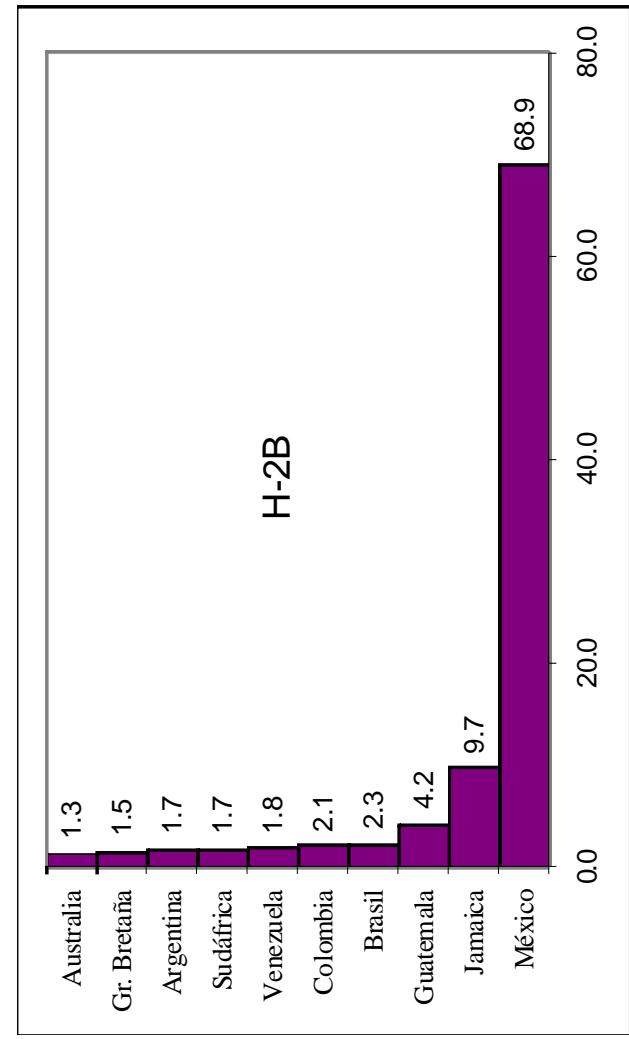
El papel de este tipo de empresas no termina con la contratación: MOA cuenta, además, con otros negocios como son: transporte para conducir a los trabajadores y la oficina de envío de dinero.²⁵

²⁴ De acuerdo con la información del DOL (2005), en el año 2003, 9 516 trabajadores de Carolina del Norte fueron certificados, los cuales constituyen 21.6 por ciento del total de certificaciones, pertenecientes 25 por ciento del total de las empresas certificadas (http://workforcesecurity.dol.gov/foreign/h-2a_atlanta.asp).

²⁵ Hay que señalar, al respecto, que estos contratistas les cobran a los trabajadores las herramientas que utilizan y el transporte que deberían ser pagados por el patrón (Cano y Nájar, 2004).

Los programas de los trabajadores huéspedes: las visas H-2 en Estados Unidos / P. Trigueros

GRÁFICA 5
PRINCIPALES PAÍSES DESTINATARIOS DE LAS VISAS H-2B EMITIDAS POR EL DEPARTAMENTO
DE ESTADO EN 2005



Fuente: Departamento de Estado, 2005 (datos preliminares), http://travel.state.gov/visa/about/report/report_2786.html#

Del Al Associates gana, además de las cuotas de las trabajadoras, por el transporte y por los servicios de cajero automático y cambio monetario. En total, según las mujeres entrevistadas, la ida a Estados Unidos les cuesta alrededor de 650 dólares.

En algunos casos, los gobiernos estatales se convierten en los intermediarios entre empresarios y futuros contratados. En Zacatecas, por ejemplo, el Instituto Estatal de Migración promueve la contratación de estos trabajadores temporales a través del Programa de Empleo Temporal, con la finalidad de reducir los fraudes y la migración indocumentada (Wassem y Collver, 2001: 2). Anualmente llegan agentes de distintas empresas, entre ellas los representantes de la ciudad de Thornton, Colorado, para contratar trabajadores para las labores de jardinería. Pero también se contratan mujeres para trabajar en Mississippi (Hernández, 2004).

Sin embargo, junto con estos grandes negocios, contratistas y gobiernos locales, hay muchos trabajadores que simplemente se apalabran con sus futuros patrones cuando se encuentran trabajando allá, o a través de algún familiar. No existe información sobre la forma en que ellos, los trabajadores, realizan los trámites en el consulado de Estados Unidos y si logran evitar el uso de intermediarios y coyotes.

d) Las condiciones de trabajo dependen mucho del empleador, del tipo de trabajo y de qué tan alejado de las ciudades está el lugar del empleo. Sin embargo, la mayoría de los mexicanos y centroamericanos contratados bajo estos programas, desempeñan trabajos de los descritos como 3D: *dirty, dangerous* y *demanding* (sucios, peligrosos y demandantes) (Waller, 2006: 3). El trato de los empleadores, las viviendas, la comida y, sobre todo, el respeto a las condiciones acordadas, varían mucho. Es por ello que, mientras algunos trabajadores contratados buscan retornar cada año con el mismo patrón, otros prefieren regresarse antes, dejar el trabajo y buscar una actividad como indocumentados o, simplemente, no volver. Hay que señalar, sin embargo, que muchos regresan a pesar de todo, debido a que en su país de origen la situación es mucho peor.

Mientras se externan comentarios de aprobación en casos como el de las autoridades de la ciudad de Thornton, Colorado, y el de los empleadores de Indiana (Hernández, 2004), en el de los “pineros” hay innumerables quejas que son descritas con mucho detalle en distintos medios, como los relatos que hacen Knudson y Amezcuia, del *Sacramento Bee* (2005), y Greenhouse, del *New York Times* (2001). En ambos casos se hace referencia a los salarios muy inferiores

Los programas de los trabajadores huéspedes: las visas H-2 en Estados Unidos / P. Trigueros

a los que priman en las zonas donde trabajan las largas jornadas laborales (que llegan a ser de 70 horas semanales), las malas condiciones de las viviendas (si es que les ofrecen algunas), la deficiente comida y las condiciones higiénicas. Además de todo, a diferencia de lo que ocurre con los trabajadores H-2A, no existe obligación de ofrecerles estos servicios por lo que se les cobran a precios muy superiores a su verdadero valor. Nadie se hace responsable de estos abusos, pues mientras los dueños de los bosques, que en muchos casos son bosques nacionales, señalan que son los encargados, los contratistas argumentan que ellos sólo llevan a los trabajadores, pero que no son los responsables.

También se ha inventariado una lista de abusos en el caso de los productores de tabaco, quienes, apoyados en los contratistas de MOA, ejercen una disciplina casi militar sobre los trabajadores, en la que los malos tratos e insultos forman parte de la organización laboral, y la lista negra se erige como una amenaza constante ante cualquier manifestación de indisciplina.

En general, las jornadas laborales son extenuantes y, como en muchos casos el pago es a destajo, el ritmo de trabajo es muy acelerado, lo que, por ejemplo, necesitan los granjeros debido a que se trata de productos perecederos, cuyo valor es dictado por un mercado muy volátil (Holley, 2001: 576-577). La fatiga acumulada se acentúa cuando los lugares donde viven los trabajadores están en malas condiciones: hacinamiento, falta de camas y de utensilios para preparar la comida, así como carencia de agua potable.

Debido al tipo de trabajos que realizan, los accidentes laborales y las enfermedades resultantes de las condiciones laborales y ambientales son muy frecuentes. El caso más dramático es el de los “pineros”, cuya actividad es considerada como una de las más peligrosas de Estados Unidos. Knudson y Amezcua (2005) señalan: ellos son acuchillados por sierras de cadena, contusionados por los árboles y las rocas que caen, verbalmente abusados y forzados a vivir en condiciones miserables. Las tormentas los aporrean, los vientos helados soplan encima de ellos, el hambre los acecha, y la muerte se apodera de ellos. 14 trabajadores huéspedes centroamericanos murieron víctimas de los peores accidentes en el lugar de trabajo (no relacionados con fuego), en la historia de los bosques de Estados Unidos.

También las actividades agropecuarias son consideradas como muy riesgosas para la salud y, en la mayoría de los casos, los accidentes y enfermedades no son atendidas debidamente (Holley, 2001: 575). Para los patrones se trata de una mercancía que compran, la utilizan por determinado tiempo y la regresan cuando termina el trabajo. Ellos rechazan todo lo que constituya un tiempo

perdido, un gasto extra, o una pérdida de inversión. En estas condiciones, los trabajadores prefieren no quejarse y así evitan que los regresen a su país sin obtener ganancias. Además de que saben que si lo hicieran serían puestos en la lista negra, lo que los dejaría fuera del programa para siempre.

Como se mencionó antes, una de las funciones del DOL es la de supervisar que se cumpla con las condiciones estipuladas y, en caso de violaciones, imponer multas hasta de 1 000 dólares. Sin embargo, esta supervisión es muy laxa, tanto por el reducido personal con que cuenta como por el poco interés, sobre todo cuando se trata de trabajos que se encuentran en zonas lejanas.

Las dificultades que enfrentan estos trabajadores para interponer demandas en contra de los patrones abusivos se deben tanto al control que ejercen los capataces y supervisores y a que en muchas áreas de trabajo se encuentran aislados, como a las actitudes racistas de los jueces y, en general, de las poblaciones locales que tienen más interés en defender a los empresarios.

Los trabajadores temporales H-2 no están protegidos por leyes como: el “Acta de protección para trabajadores agrícolas migrantes estacionales”(AWPA), que rige estándares de trabajo y beneficio de desempleo; no cuentan con seguro social, y no tienen la protección de la NLRA (Acta Nacional de Relaciones Laborales) que es la que establece el derecho a la negociación colectiva. Los estatutos federales, las regulaciones y las leyes que rigen para este tipo de trabajadores, más que compensar la vulnerabilidad a la que están sujetos, la agravan al excluirlos por distintos medios jurídicos (Holley, 2001: 591-611).

A pesar de todo, los programas de trabajadores H también han sido muy criticados por los empleadores, por la diversidad de instancias gubernamentales que participan en su implementación, la cantidad de trámites que tienen que realizar (que los obliga a contratar un abogado), y por lo lento del proceso de certificación (Wassem y Collver, 2001: 5). Esta situación es especialmente grave en el caso de la actividad agrícola ya que, según los empleadores, los retrasos afectan una actividad que por su naturaleza no admite demoras y muchas veces se pasa el periodo para el que eran requeridos los trabajadores, por lo que optan por la contratación de indocumentados que, a pesar de todo, resulta más sencillo, rápido y económico.

Conclusiones

A lo largo de la historia, los mexicanos, a los que en las últimas décadas se han unido otros trabajadores latinoamericanos con o sin documentos, han

Los programas de los trabajadores huéspedes: las visas H-2 en Estados Unidos / P. Trigueros

desempeñado una serie de trabajos que requieren poca calificación, pero necesarios para el desarrollo económico de Estados Unidos, en sus distintas etapas.

A pesar de ello, cuando se analizan las distintas leyes migratorias se observa que nuestros connacionales sólo han sido vistos como una fuerza de trabajo que se utiliza y desecha cuando ya no es necesaria. Así sucedió cuando se dieron las grandes oleadas migratorias anteriores a la crisis de 1929; mientras millones de europeos fueron reconocidos como inmigrantes y muchos de ellos como ciudadanos, los mexicanos migrantes fueron ignorados. Nunca se atendió su condición de trabajadores ni se les defendió de los abusos patronales.

Fue la emergencia de la Segunda Guerra Mundial y la alarma que motivó en los granjeros estadounidenses, la que dio lugar a que, después de más de medio siglo de ignorarlos, se les “invitara” a participar en el trabajo agrícola de ese país. Fue entonces que, por primera y única vez se buscó establecer un convenio con el gobierno mexicano, lo que permitió la fijación de salarios y condiciones dignas, aun cuando éstas sólo duraron mientras la emergencia bélica estuvo vigente. A pesar de que el programa se extendió hasta 1964, las condiciones laborales de los trabajadores se fueron deteriorando y las violaciones a los contratos por parte de los empleadores, incrementando.

Finalmente, no se requería de este sistema engorroso cuando se contaba con una mano de obra que entraba al país de manera indocumentada, misma que los empleadores podían utilizar y desechar según sus necesidades. Como se quería evitar que los trabajadores mexicanos se quedaran de manera definitiva en ese país, el Acta de Reforma a la Inmigración de 1965 limitó, por primera vez, el número de admisiones de inmigrantes mexicanos.

La estrategia no resultó, ante la falta de otras opciones la migración indocumentada se incrementó y otra vez se tuvo que adoptar una estrategia para detener el flujo. La ley con la que se trató de resolver el problema fue la IRCA de 1986. Se pensó que con la legalización de los indocumentados que ya residían en ese país y de algunos trabajadores agrícolas para que los granjeros contaran con la mano de obra que necesitaban, se resolvería, de una vez por todas, el problema de la presencia mexicana en ese país. A partir de entonces, a los nuevos migrantes se les dio un reducido número de visas temporales, difíciles de obtener, y muy pocas opciones para permanecer de manera definitiva.

Sin embargo, de nuevo los cálculos fallaron, los negocios seguían necesitando ese tipo de mano de obra en cantidades cada vez mayores y ahora, además, no sólo se requerían trabajadores con baja calificación sino aquéllos con grados

académicos y trayectorias laborales sobresalientes. Una nueva legislación enfocó el problema aun cuando priorizó la atracción de los trabajadores calificados. Con la IMMACT de 1990 se destacó, como se hace en la mayoría de los países desarrollados, la inminente necesidad de atraer cerebros para mantener la productividad de las empresas y poder competir en una economía global en la que grandes potencias concurrían con tecnologías de punta. Para atraer a los mejores se les ofrecen grandes estímulos, así como la posibilidad de obtener la residencia definitiva cuidando, naturalmente, de que los incentivos sólo sean para ellos; mientras, a los trabajadores con baja calificación se les condena a la migración temporal o, como en la realidad ha ocurrido, a la migración indocumentada.

A los trabajadores altamente calificados de cualquier parte del mundo se les abre un abanico de opciones que incluyen la de permanecer de manera definitiva en el país donde laboran o quieren laborar; a la mayoría de los trabajadores mexicanos, y ahora también de otros países americanos, se les condena a un reducido número de visas temporales. Su situación de exclusión no termina ahí, ya que a diferencia de los extranjeros calificados, los trabajadores no calificados son sometidos, en muchas ocasiones, a un control casi militar por parte de los empleadores, y a regresar a su país cuando han gastado su salud y sus años más productivos de vida. Privados, en la mayoría de los casos de seguridad social, y de primeros auxilios, así como de instancias legales accesibles para defenderse, se ven forzados a conseguir las visas mediante el pago de diversos tipos de sobornos, a la explotación laboral apoyada en un control militar, las listas negras, los accidentes laborales y los abusos patronales.

Hay que mencionar, sin embargo, que esto sucede porque no se quiere reconocer que muchas de las tareas realizadas por los llamados trabajadores ‘temporales’ son trabajos de todo el año. Es por ello que, como dice Cornelius: “en la ausencia de un aparato burocrático y político nacional efectivo que los políticos están queriendo imponer para reforzar el término de programas de trabajadores ‘temporales’, se pueden anticipar violaciones sistemáticas y trabajadores ‘temporales, eventualmente convertidos en *de facto* adiciones permanentes a la fuerza de trabajo” (Cornelius, 2000: 13).

Bibliografía

ALARCÓN, Rafael, 2000, "Migrants of the information age: Indian and Mexican engineers and regional development in Silicon Valley", en *Working Paper*, núm. 16, Center for Comparative Immigration Studies de la Universidad de California, San Diego.

CANO, Arturo y Alberto Nájar, 2004, "De braceros a "trabajadores huéspedes". Mexicanos en la lista negra", en *Masiosare*, núm. 355, 10 de octubre de 2004.

CORNELIUS, Wayne A., 2000, The international migration of the highly skilled: "high-tech braceros" in the United States and Europe, en Ponencia presentada en la *Annual Meeting of the American Society for Legal History*, Princeton, 19 al 21 de octubre del 2000, N.J.

FLANAGAN, Brendan *et al.*, 2005, *H-2B short-term workers: essential for U.S. employers' survival*, en immigration daily from ilw.com, 28 de febrero de 2005, <http://www.ilw.com/lawyers/articles/2005,0228-flanagan.shtml>.

FRENCH, Al, 1999, "Guestworkers in agriculture: the H-2A Temporary Agricultural Worker Program", publicado en *Labor Management Decisions*, vol. 8, núm. 1, invierno-primavera, tomado de: http://are.berkeley.edu/APMP/pubs/lmd/html/wintspring_99/LMD.8.1.guestwork.html#Guestworkers#Guestworkers.

GALARZA, Ernesto, 1964, *Merchants of labor: the Mexican Bracero story. An account of the managed migration of Mexican farm workers in California. 1942-1960*, Mc. Nally and Loftin, Publishers, Santa Barbara.

GENTES, Lisa, 2004, *Northeast tourism to suffer as seasonal visas drying up*, The Associated Press, april 14, 2004, <http://www.chron.com/cs/CDA/ssistory.mpl/business/2504308>.

GREENHOUSE, Steven, 2001, *Migrants plant pine trees but often pocket peanuts*, New York Times, 14 de Febrero de 2001.

GRIFFITH, David, 2002, "El avance del capital y los procesos laborales que no dependen del mercado", en *Relaciones*, 90.

GUY, Chris, 2005, "The pilgrims of palomas", BaltimoreSun.com. Serie de artículos presentados entre febrero y junio del 2005.

HERNÁNDEZ, María del Refugio, 2004, *Irán más zacatecanos a trabajar en EU*, Imagen de Zacatecas, 13 de febrero de 2004.

HOLLEY, Michael, 2001, "Disadvantaged by design: how the law inhibits agricultural guest workers from enforcing their rights", en *Hofstra Labor & Employment Law Journal*, 3 de julio del 2001.

JACHIMOWICZ, Maia y Deborah W Meyers, 2002, *Spotlight on temporary high-skilled migration*, Migration Policy Institute, <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=69#1>.

KNUDSON, Tom y Amezcua, Hector, 2005, *The pineros forest workers caught in web of exploitation*, The Sacramento Bee, 13-15 de noviembre de 2005.

MEHTA, Cyrus D., 2004, *US immigration laws: emerging trends in policies and procedures*, American Immigration LLC, ILW.COM.

MORALES, Patricia, 1989, *Indocumentados mexicanos. Causas y razones de la migración laboral*, Editorial Grijalbo, México.

OCDE/SOPEMI, 2005, *Trends in international migration 2004*.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, 2006, *Migración internacional y desarrollo*, Informe del Secretario General, Asamblea General 18 de mayo de 2006.

PORTER, Eduardo, 2004, *Shortage of seasonal workers is feared*, The New York Times, 10 de abril de 2004, <http://www.nytimes.com/2004/04/10/business/10visa.html>.

RURAL COALITION POLICY CENTER. *The history of U.S. policies toward the Mexican agricultural worker and the impact of new legislation*, Documento electrónico consultado en 2003, en la página del Centro: <http://www.ruralco.org/html/policy/guestwork.htm>.

SISKIND, Gregory, 2004, *Understanding the H-2B cap*, Immigration Daily, ilw.com, 18 de Marzo de 2004, <http://www.ilw.com/articles/2004/0318-siskind.shtml>.

U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2005, “*USCIS to accept additional H-2B filings for FY 2005 and 2006*”, Press Office, USCIS, Office of Communications, 23 de mayo de 2005.

U.S. DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, varios años, *Yearbook of immigration statistics*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

VERNEZ, y Ronfeldt, 1991, “The current situation in mexican immigration”, en *Science*, American Association for the Advancement of Science.

WALLER MEYERS, Deborah, 2006, “Temporary worker programs: a patchwork policy response”, en Migration Policy Institute, *Insight* núm. 12, enero de 2006, https://secure2.convio.net/mpi/site/Ecommerce/266085274?store_id=1241&product_id=1621&VIEW_PRODUCT=true.

WASSEM, Ruth Ellen, y Collver, Geoffrey, 2001, *Immigration of agricultural guest workers: policy, trends and legislative issues*, reporte preparado para el Congressional Research Service, Estados Unidos, <http://www.ncseonline.org/NLE/CRSreports/Agriculture/ag-102.cfm>.