

UCLA

UCLA Previously Published Works

Title

El reclutamiento de trabajadores temporales mexicanos para Estados Unidos:
Infraestructura burocrática, industria de la migración y economía del engaño en el
programa de visas H-2

Permalink

<https://escholarship.org/uc/item/0z98x5h4>

Authors

Hernández-León, R
Sandoval Hernández, E

Publication Date

2015-11-04

Peer reviewed



Peer Reviewed

Title:

El reclutamiento de trabajadores temporales mexicanos para Estados Unidos: Infraestructura burocrática, industria de la migración y economía del engaño en el programa de visas H-2

Author:

[Hernández-León, Rubén](#), UCLA
[Sandoval Hernández, Efrén](#)

Publication Date:

11-04-2015

Series:

[Program on International Migration](#)

Permalink:

<http://escholarship.org/uc/item/5nm5d62b>

Abstract:

En este trabajo utilizamos los conceptos de infraestructura, industria de la migración y economía del engaño para analizar el programa estadounidense de visas H-2 para trabajadores migrantes temporales. Creado en 1943 para importar trabajadores caribeños, el programa H-2 está en la actualidad controlado por reclutadores quienes enganchan principalmente a migrantes mexicanos. Los conceptos de infraestructura e industria de la migración nos permiten concentrar el análisis en el conjunto de instituciones, actores y reglas encargadas de producir y organizar la movilidad migratoria y que simultáneamente ejercen funciones de intermediación, facilitación y control de la migración y los migrantes. Argumentamos que el programa H-2 es una infraestructura burocratizada, es decir, gubernamental, en torno a la cual se ha creado una industria de la migración integrada por agencias de abogados, firmas dedicadas al reclutamiento y contratación, compañías de transporte encargadas de la movilidad de los migrantes, hoteleros y otros prestadores de servicios a los trabajadores. Los actores de esta industria de la migración no sólo interactúan con los trabajadores reclutados sino con una serie de agentes institucionales, tales como representantes de los gobiernos estatales en México, sindicatos de jornaleros y órganos del gobierno estadounidense. Un apéndice de esta industria de la migración es la economía del engaño que defrauda y victimiza a cientos de trabajadores que pagan por tramitar una visa y obtener un trabajo sin recibir nada a cambio. El observatorio para este trabajo es la ciudad de Monterrey, Nuevo León, lugar donde el consulado norteamericano tramita y expide el mayor número de visas H-2 en el mundo. Monterrey alberga una desarrollada industria de la migración que facilita la movilidad de trabajadores temporales de México a Estados Unidos. El trabajo ofrece propuestas de política pública para regular la contratación de los trabajadores y combatir el fraude y los abusos que tienen lugar en México.

Copyright Information:

All rights reserved unless otherwise indicated. Contact the author or original publisher for any necessary permissions. eScholarship is not the copyright owner for deposited works. Learn more at http://www.escholarship.org/help_copyright.html#reuse



eScholarship
University of California

eScholarship provides open access, scholarly publishing services to the University of California and delivers a dynamic research platform to scholars worldwide.

El reclutamiento de trabajadores temporales mexicanos para Estados Unidos: Infraestructura burocrática, industria de la migración y economía del engaño en el programa de visas H-2

Rubén Hernández-León, UCLA, y Efrén Sandoval Hernández, CIESAS-Noreste

Resumen

En este trabajo utilizamos los conceptos de infraestructura, industria de la migración y economía del engaño para analizar el programa estadounidense de visas H-2 para trabajadores migrantes temporales. Creado en 1943 para importar trabajadores caribeños, el programa H-2 está en la actualidad controlado por reclutadores quienes enganchan principalmente a migrantes mexicanos. Los conceptos de infraestructura e industria de la migración nos permiten concentrar el análisis en el conjunto de instituciones, actores y reglas encargadas de producir y organizar la movilidad migratoria y que simultáneamente ejercen funciones de intermediación, facilitación y control de la migración y los migrantes. Argumentamos que el programa H-2 es una infraestructura burocratizada, es decir, gubernamental, en torno a la cual se ha creado una industria de la migración integrada por agencias de abogados, firmas dedicadas al reclutamiento y contratación, compañías de transporte encargadas de la movilidad de los migrantes, hoteleros y otros prestadores de servicios a los trabajadores. Los actores de esta industria de la migración no sólo interactúan con los trabajadores reclutados sino con una serie de agentes institucionales, tales como representantes de los gobiernos estatales en México, sindicatos de jornaleros y órganos del gobierno estadounidense. Un apéndice de esta industria de la migración es la economía del engaño que defrauda y victimiza a cientos de trabajadores que pagan por tramitar una visa y obtener un trabajo sin recibir nada a cambio. El observatorio para este trabajo es la ciudad de Monterrey, Nuevo León, lugar donde el consulado norteamericano tramita y expide el mayor número de visas H-2 en el mundo. Monterrey alberga una desarrollada industria de la migración que facilita la movilidad de trabajadores temporales de México a Estados Unidos. El trabajo ofrece propuestas de política pública para regular la contratación de los trabajadores y combatir el fraude y los abusos que tienen lugar en México.

Palabras clave: Infraestructura, industria de la migración, economía del engaño, visas H-2, trabajadores temporales, México, Estados Unidos.

Introducción

Gobiernos y empleadores de países desarrollados recurren con regularidad al reclutamiento e importación temporal de trabajadores extranjeros para obtener fuerza de trabajo barata y flexible y satisfacer la escasez de mano de obra en diferentes sectores económicos. Los programas de trabajadores huéspedes constituyen una modalidad particular del reclutamiento de migrantes temporales por medio de infraestructuras burocráticas (Sandoval 2012), es decir,

aparatos legales creados por el Estado para regular la cantidad, las condiciones de ingreso, los sectores de empleo y la duración de la estancia de dichos trabajadores. La regulación del Estado tiene un objetivo central: maximizar el beneficio económico de esta fuerza laboral temporal, pero minimizar sus oportunidades de integración a la sociedad receptora (Surak 2013).

En el proceso de reclutamiento también participan agentes que se benefician económicamente al intermediar las relaciones entre Estado, empleadores y migrantes. Aquellos actúan como delegados del estado y los empleadores para identificar y seleccionar la mano de obra, socializar a los trabajadores en los requerimientos de los programas, cumplir con los procesos burocráticos para contratar e internar a los migrantes en el país de destino, y trasladar y poner efectivamente en contacto a trabajadores y patrones. Pero en este contexto, estos agentes también operan como líderes de una industria de la migración: extraen beneficios económicos de la movilidad internacional, promueven y procuran la reproducción de los flujos migratorios y toman control, sobre el terreno, de las infraestructuras burocráticas creadas para importar trabajadores temporales. Estos agentes constituyen un conjunto heterogéneo pero articulado de actores que pueden existir formalmente como compañías de contratación, o informalmente como individuos, frecuentemente ex migrantes, que utilizan sus relaciones con empleadores, su pertenencia a redes sociales y su familiaridad con los programas para reclutar a nuevos trabajadores huéspedes. Así, es posible observar distintas combinaciones de prácticas formales e informales en los programas de reclutamiento de migrantes temporales.

Aunque la literatura académica suele enfatizar el papel de estos intermediarios en la explotación de los migrantes, en este trabajo nos interesa ofrecer una caracterización etnográfica de la posición que estos agentes ocupan dentro del programa H-2 de visas temporales en el cual se reclutan decenas de miles de mexicanos cada año. Un segundo objetivo es entender cuáles son

las relaciones de estos intermediarios con otros actores involucrados en la producción y regulación de la mano de obra migrante, incluidos aquellos que cuestionan el rol dominante de los reclutadores en los programas de contratación. Un tercer fin es caracterizar lo que aquí denominamos “economía del engaño” y que consiste principalmente (pero no exclusivamente) en fraudes cometidos contra migrantes que acuden a la ciudad para tramitar visas de trabajo. Estos objetivos nos permitirán hacer una reflexión final entorno a las posibilidades y limitaciones de políticas públicas relacionadas con la contratación de trabajadores mexicanos en el extranjero, ya que si bien analizamos un programa de contratación de trabajadores temporales propio del gobierno de Estados Unidos, el reclutamiento sucede práctica y necesariamente en territorio mexicano, y de manera más específica en Monterrey, Nuevo León, y en el consulado norteamericano ubicado en esa ciudad. De ahí la importancia de considerar la incidencia del Estado mexicano y de las instituciones locales de gobierno.

Antecedentes Históricos y Contexto

El programa de visas H-2 cuenta con dos antecedentes históricos: el Programa Bracero y el British West Indies Temporary Alien Labor Program. Ambos programas fueron establecidos por el gobierno de Estados Unidos a principios de la década de los cuarenta para responder a la escasez de mano de obra agrícola nativa provocada por la entrada del país en la segunda guerra mundial. Las diferencias entre estos programas son notables e importantes para entender las visas H-2 y su dinámica actual. El Programa Bracero fue establecido en 1942 a través de un acuerdo con el gobierno de México. A lo largo de sus 22 años de existencia, este programa movilizó a más de dos millones de mexicanos y expidió aproximadamente cinco millones de visas para trabajadores temporales. El programa de las British West Indies fue creado en 1943 para importar trabajadores caribeños y emplearlos en la cosecha de la caña de azúcar en el estado de Florida.

Este programa fue incorporado más tarde en la ley de migración y nacionalidad de 1952, a partir de la cual fue conocido como programa H-2 de visas temporales (Griffith et al. 2014). Desde un inicio, el programa H-2 se distinguió por otorgar un número mucho menor de visas que el Programa Bracero. Y mientras que éste fue establecido de manera bilateral por Estados Unidos y México, las visas H-2 han sido desde su creación un programa unilateral del gobierno norteamericano que no involucra la colaboración activa de su contraparte en los países donde se reclutan trabajadores. El Programa Bracero y el H-2 coexistieron durante más de una década, hasta que el primero expiró en 1964. Sin embargo, durante los 12 años de coexistencia, los trabajadores mexicanos no fueron reclutados por medio de las visas H-2.

Los nexos entre ambos programas son complejos. Funcionarios del servicio de inmigración (INS, por sus siglas en inglés) encargados del programa H-2 en Florida también estuvieron a cargo de distritos donde se reclutó a braceros. Pero mientras que el programa H-2 estuvo desde sus inicios bajo el control del servicio de inmigración, el Programa Bracero contó con una participación importante del Departamento del Trabajo (DOL, por sus siglas en inglés). Según Calavita (1992), estas dos agencias gubernamentales, el INS y el DOL, respondían a distintos mandatos burocráticos—la primera mantuvo una relación estrecha con los granjeros y la segunda con los sindicatos. El hecho de que el programa H-2 nunca sustituyera plenamente al Programa Bracero significó un triunfo del DOL, los sindicatos y aliados que argumentaban que los programas de trabajadores temporales eran un obstáculo para que los trabajadores agrícolas nativos mejoraran sus condiciones laborales. Se trató, sin embargo, de una victoria pírrica, ya que después del Programa Bracero, los granjeros utilizaron las redes sociales de los migrantes y los servicios de coyotes y reclutadores informales para abastecerse de mano de obra barata.

En la actualidad, las visas H-2 están subdivididas en dos categorías: H-2A para trabajadores agrícolas y H-2B para trabajadores no-agrícolas (generalmente en sectores como la limpieza y mantenimiento de hoteles, jardinería y construcción). Mientras que la categoría H-2B está sujeta a un límite de 66 mil visas por año, las visas H-2A no cuentan con un límite anual. La demanda para ambos tipos de visas H-2 está concentrada en los estados del este y sureste de Estados Unidos. Carolina del Norte es el estado líder en cuanto a demanda de visas H-2A, mientras que Texas lo es para las visas H-2B.

Durante los últimos 15 años, el número de visas solicitadas por empleadores norteamericanos ha variado significativamente siguiendo los ciclos de la actividad económica. Por ejemplo, el número de visas H-2B creció de manera sostenida durante las décadas de 1990 y 2000 para llegar hasta las casi 130 mil visas anuales en 2007.¹ El inicio de la “gran recesión” económica provocó que el número de este tipo de visas cayera dramáticamente hasta por debajo de los 50 mil por año. Las visas H-2A también aumentaron durante el mismo período hasta superar las 60 mil en 2008, pero su decremento en el contexto de la crisis de fines de la década fue menos pronunciado (Wilson 2012; Bruno 2013). La recuperación económica ha reactivado lentamente la demanda de trabajadores temporales: en 2013 fueron emitidas más de 131 mil visas temporales H-2.² Tan sólo entre el 1º de octubre de 2013 y 30 de septiembre de 2014, el DOL certificó 116,689 trabajadores agrícolas temporales de visa H-2A.³ La gran mayoría de las visas H-2 es otorgada a trabajadores mexicanos, a pesar de que ciudadanos de 63 países distintos

1 Entre 2005 y 2007, en el contexto del auge económico, la categoría H-2B fue exentada de su límite anual.

2 Ver

<http://travel.state.gov/content/dam/visas/Statistics/AnnualReports/FY2013AnnualReport/FY13AnnualReport-TableXVIB.pdf>

3 Ver http://www.wsj.com/article_email/on-u-s-farms-fewer-hands-for-the-harvest-1439371802-lMyQjAxMTI1MDEzMzcxNjM3Wj

son elegibles para recibirlas. En 2012, aproximadamente el 80 por ciento de las visas fueron otorgadas a trabajadores mexicanos. En ese año, casi el 93 por ciento y el 82 por ciento de las admisiones en puertos de entrada fronterizos en las categorías H-2A y H-2B, respectivamente, correspondieron a mexicanos.⁴

El consulado norteamericano en Monterrey es el que más visas H-2 emite en todo el mundo. En 2005, dicho consulado procesó 74,777 de este tipo de visas,⁵ cayendo hasta las 50,234 en 2009. A partir de entonces, la cantidad de visas emitidas en Monterrey ha ido en aumento. Así, en 2013, este consulado procesó 71,839 visas de este tipo, es decir, más de la mitad de todas las visas H-2 otorgadas por todo el sistema consular estadounidense.⁶ Hay razones históricas, geográficas, políticas y económicas que permiten entender por qué Monterrey y el consulado ubicado en esta ciudad concentran un número desproporcionado de visas H-2. Monterrey es la tercera ciudad más grande de México y capital industrial del país. Su pujanza comercial y proximidad geográfica a la frontera con Texas han generado lazos económicos con Estados Unidos que se remontan al siglo XIX. Docenas de vuelos y una infraestructura carretera altamente desarrollada facilitan la comunicación con Texas. Por su parte, los empleadores texanos se cuentan entre los principales usuarios de las visas H-2 y muchas de las compañías que tramitan las peticiones de trabajadores ante las autoridades federales norteamericanas también están ubicadas en ese estado. La proximidad geográfica y la capacidad del consulado estadounidense de tramitar un alto número de visas probablemente influyen en la decisión de las compañías reclutadoras y sus agentes de utilizar Monterrey como centro de operaciones en

4 Las admisiones corresponden a eventos de entradas a los Estados Unidos y no deben ser confundidos ni con número de visas ni con individuos.

5 No contamos con un desglose por categoría. Los números reportados para Monterrey incluyen las visas H-2A y H-2B.

6 Datos proporcionados por el consulado norteamericano en Monterrey,

México. El consulado cuenta con un equipo de 12 personas dedicadas a procesar las visas H-2, lo que permite procesar hasta mil solicitudes en un día.⁷ Esta sede consular es una de las nueve que los Estados Unidos tienen en territorio nacional y ocupa el quinto lugar mundial por el número de solicitudes de distintos tipos visas que procesa anualmente—400 mil (Mesta 2014).

El prominente lugar que Monterrey ocupa como “capital” de las visas H-2 también está relacionado con el papel que la ciudad ha jugado en la migración entre México y Estado Unidos. Durante algunos años en las décadas de los 50 y 60, bajo los auspicios del Programa Bracero, Monterrey albergó un centro de reclutamiento de trabajadores temporales. Además, la ciudad ha sido un centro neurálgico de la industria de la migración documentada e indocumentada por varias décadas. Algunos servicios a migrantes se han desarrollado en lugares como los alrededores de la central de autobuses y en torno al consulado norteamericano. Desde los años noventa, las compañías de transporte formalmente establecidas y especializadas en el mercado migrante y transfronterizo desarrollaron un nuevo polo de servicios de movilidad en el oriente de la ciudad (Hernández-León 2008; Sandoval 2012). A su vez, muchos de los servicios informales relacionados con la migración clandestina—los *coyotes*, los fabricantes de documentos falsos, los transportistas de migrantes y de remesas—han estado dispersos por las zonas residenciales obreras de la zona metropolitana. Esta industria se nutre de emigrantes retornados, atraídos en principio por las oportunidades que ofrece la economía regiomontana, pero que luego capitalizan sus conocimientos y experiencia migratoria en la industria de la movilidad transfronteriza.

7 Entrevista con la encargada del equipo de visas H-2 del consulado estadounidense en Monterrey. Según la funcionaria, cuando el consulado de Monterrey llena su cupo por varios días, los solicitantes son enviados a la sede consular en Nuevo Laredo, Tamaulipas, para realizar el trámite. Un dato importante es que a pesar de que el consulado ofrece sus servicios a los estados de Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Zacatecas, los solicitantes de visas H-2 también provienen de otros estados de la república.

Los medios de comunicación locales—prensa, radio y televisión—regularmente reportan noticias de fraudes cometidos contra migrantes que acuden a la ciudad para tramitar visas de trabajo. Según estas informaciones y nuestras propias entrevistas con funcionarios de protección al migrante, la gran mayoría de esos fraudes resultan impunes, ya que los defraudadores desaparecen rápidamente, niegan responsabilidad sobre las estafas, sus actividades no son reguladas por las instituciones mexicanas, las víctimas no realizan denuncias formales y las autoridades tienen poco interés en darle seguimiento a los casos. Esta “economía del engaño”, coexiste e impacta las actividades de los reclutadores de formas que analizaremos más adelante.

Marco Teórico

Proponemos analizar el programa de trabajadores temporales H-2 y el control que los reclutadores ejercen sobre el proceso de contratación entrelazando dos conceptos: infraestructura transfronteriza e industria de la migración. Entendemos las infraestructuras transfronterizas como medios o dispositivos institucionalizados que facilitan la movilidad de personas, objetos e información en espacios sociales conformados por dos o más estados-nación (Sandoval 2012). El programa H-2 es una infraestructura transfronteriza burocratizada, es decir, una infraestructura que funciona siguiendo reglas (leyes y mecánicas administrativas) formalmente establecidas y vigiladas por instituciones gubernamentales. Creado por el gobierno estadounidense, el programa de visas H-2 funciona como una infraestructura burocrática que permite a los empleadores contratar trabajadores extranjeros de forma temporal. Una característica importante de la visa H-2 es que obliga al trabajador a permanecer con el empleador que lo patrocina, es decir, no puede cambiar de patrón sin haber regresado a México y recibir un nuevo contrato.

En la práctica, la implementación del programa H-2 está en manos de agencias y grupos de reclutadores, quienes directamente se encargan de producir la mano de obra migrante

temporal. Conceptualizamos a estos reclutadores como una industria de la migración: un conjunto de actores que, motivados principalmente por el lucro, proporcionan servicios que facilitan la migración internacional (Hernández-León 2008). Esta industria de la migración es también un tipo de infraestructura, pero no burocratizada, sino social, caracterizada por las relaciones directas entre actores diversos que siguen reglas de intercambio informales (Sandoval 2012). Estos empresarios de la migración—agencias de contratación, reclutadores, transportistas, gestores de documentación y otros proveedores de servicios—tienen a su cargo la función de promover, facilitar y dar continuidad a los flujos migratorios transfronterizos (Hernández-León 2013). En los programas de contratación de trabajadores migrantes (y aún en sistemas informales o ilegales), los reclutadores son quienes organizan y coordinan a los distintos empresarios de la migración involucrados. En relación a los empleadores, los reclutadores cumplen dos tareas esenciales y entrelazadas: seleccionar y controlar a la fuerza de trabajo. Los reclutadores seleccionan a trabajadores con las características y destrezas laborales deseadas y excluyen a quienes no las poseen. Quienes protestan las condiciones de trabajo o cuestionan la autoridad de reclutadores y empleadores son excluidos de futuras contrataciones.

Paradójicamente, el control y la explotación desmedida por parte de los reclutadores pueden producir que los trabajadores abandonen sus empleos. Los estudios de David Griffith (2005) sobre el programa H-2 en Carolina del Norte muestran que cuando las condiciones de trabajo son intolerables, los trabajadores prefieren abandonar sus contratos y sumarse a la numerosa población inmigrante sin papeles. El control que los reclutadores ejercen sobre los trabajadores no es absoluto y no está exento de contradicciones. En ciertas circunstancias, la función que los reclutadores ejercen como facilitadores de la movilidad transfronteriza puede

debilitar su control sobre los trabajadores migrantes.⁸ En ocasiones, reclutadores y empleadores utilizan a los trabajadores temporales como rompehuelgas para debilitar los intentos organizativos de trabajadores agrícolas nativos y extranjeros documentados e indocumentados—una táctica que cuenta con una larga historia en la migración entre México y Estados Unidos (Bacon 2014).

Nuestra perspectiva sobre infraestructuras transfronterizas e industria de la migración se inscribe dentro de las teorías institucionalistas, las cuales incorporan en las explicaciones del proceso social de la migración internacional la “variedad de vínculos institucionales que existen aparte de los propios migrantes y que son manipulados por terceros, primordialmente para obtener ganancias”. Desde esta perspectiva teórica, la migración “es perpetuada por medio de relaciones comerciales y burocráticas llevadas a cabo a través de distintos intermediarios institucionales”. Es a partir de estas relaciones que se desarrollan “instituciones migrantes”, que los institucionalistas definen como “estructuras sociales relativamente permanentes con fines de empleo internacional y que regulan y controlan el acceso [a dicho empleo] por medio de roles institucionales” (Massey et al. 1998: 188).⁹ Aunque concordamos con los planteamientos fundamentales de esta teoría, optamos por no utilizar el término instituciones migrantes para distinguir claramente, por un lado, las redes de migrantes cuyo funcionamiento descansa sobre el principio de la reciprocidad de, por otro lado, las instituciones controladas por los estados (infraestructuras transfronterizas burocratizadas) y los intermediarios que operan con objetivos

8 Este es un añejo problema de los programas de reclutamiento de trabajadores mexicanos. Hace un siglo, los mexicanos reclutados para trabajar en el mantenimiento de las vías férreas se “saltaban” sus contratos para buscar empleos menos arduos (Peck 1996). Por otro lado, los estudios de Krissman (2000) muestran cómo las funciones de reclutamiento y control de los contratistas pueden verse entorpecidas por los lazos sociales (por ejemplo, de compadrazgo) que los reclutadores establecen con los migrantes al paso del tiempo.

9 Traducción del original en inglés por los autores.

de lucro (industria de la migración). Si bien tanto de unos como de los otros se desprende capital social que facilita la migración internacional, desde nuestro punto de vista redes e instituciones deben ser diferenciadas ya que operan con dinámicas y lógicas distintas. A su vez, en la práctica, redes e instituciones están articuladas. Por ejemplo, como parte de la cadena de contratación, los reclutadores utilizan las redes de paisanaje y de parentesco de los migrantes para alimentar el flujo de trabajadores. Por su parte, es común encontrar que las filas de los empresarios de la migración se nutren de ex migrantes, quienes monetizan sus conocimientos y capital social (Hernández-León 2012).

La perspectiva institucionalista ha sido ampliamente utilizada para entender las migraciones internacionales en Asia, Oriente Medio y el Magreb, pero no así en el estudio de la migración entre México y Estados Unidos, centrado a su vez en análisis de las redes sociales de los migrantes, sus parientes y paisanos (Massey et al. 1998). Por varias décadas, el papel preeminente de las redes sociales en la organización aparentemente autónoma de la migración, ocultó el uso que de las mismas hacían los empleadores y la presencia constante, pero invisible a los ojos de los investigadores, de *coyotes* y ex migrantes convertidos en reclutadores, transportistas, encomenderos y remesadores de tiempo completo (Krissman 2005; Hernández-León 1997; Waldinger and Lichter 2003). El carácter circular de al menos una parte de la migración mexicana indocumentada parecía confirmar que entre los dos países existía una especie de Programa Bracero informal, sin la existencia de un acuerdo entre gobiernos, ni intermediarios que facilitaran el cruce fronterizo y la inserción en los mercados de trabajo en Estados Unidos. Todo lo hacían los propios migrantes. Esto también confirmaba una observación elevada al rango de teoría: que si bien los intermediarios, especialmente los reclutadores, jugaban un papel crucial en el arranque de la migración, su importancia disminuía

una vez que los migrantes desarrollaban sus propias redes sociales y capital social migratorio (Hernández-León 2013).

Las dinámicas recientes de la migración indocumentada ponen en entredicho este postulado. Las medidas de control fronterizo puestas en marcha por las autoridades norteamericanas y el control de las rutas de cruce por parte de crimen organizado han vuelto más difícil y peligrosa la migración indocumentada, obligando a los migrantes, experimentados y no, a considerar opciones como el programa H-2. No son los únicos. La disminución de la migración indocumentada, el saldo neto migratorio cero entre los dos países y la consiguiente escasez de mano de obra mexicana en la agricultura y ciertos segmentos del sector servicios en Estados Unidos durante la presente década, han motivado a investigadores, autoridades, empleadores y organizaciones defensoras de los derechos de los migrantes a reexaminar en detalle los programas de trabajadores temporales, como el que aquí analizamos. Como evidenciamos en el resto del trabajo, en el programa H-2 quienes están en control del proceso social de la migración internacional no son los migrantes y sus redes, sino las agencias de contratación y sus reclutadores.

Métodos y Preguntas de Investigación

La base empírica del presente estudio es resultado de varios períodos de trabajo de campo etnográfico y cualitativo llevado a cabo por los autores y dos asistentes de investigación durante 2012, 2013 y 2015.¹⁰ Se entrevistó a reclutadores, gerentes de compañías de transportes, tramitadores de documentos, administradores de hoteles, funcionarios y empleados de programas gubernamentales de atención a migrantes y del consulado norteamericano en Monterrey, a sindicalistas y a los propios migrantes. Todas estas entrevistas fueron realizadas en el contexto

¹⁰ El trabajo de campo se llevó a cabo gracias al apoyo financiero de los proyectos FabricaMig.SA (ANR, CNRS, CEMCA) y el proyecto Migración, violencia e inseguridad en el noreste de México y sur de Texas (CONACYT – Ciencia Básica 2011-1)

del trabajo de campo etnográfico y por lo tanto fueron desarrolladas con guías semiestructuradas de preguntas abiertas. Se realizaron recorridos de campo diarios en la zona aledaña al ahora antiguo consulado norteamericano en Monterrey,¹¹ lugar donde se concentran numerosos proveedores de servicios a los trabajadores temporales que tramitan una visa. Algunos trabajadores fueron entrevistados en esa zona y otros en las oficinas de la autoridad estatal de protección al migrante.

Los métodos empleados para este estudio tienen limitaciones que es necesario señalar. Dado que el objetivo del estudio es entender la dinámica y las interacciones entre distintos actores de la industria de la migración en Monterrey, no se entrevistó a los empleadores de los trabajadores migrantes ni a los dueños y administradores de agencias de reclutamiento en Estados Unidos. Tampoco se realizó trabajo de campo en los lugares de origen de los migrantes donde generalmente son enganchados por los contratistas, ni se recolectaron datos en los lugares de trabajo en la Unión Americana. Otros estudios han mostrado ya cómo los migrantes están expuestos a intermediarios que realizan cobros por vivienda, transporte y alimentación y toman una tajada de la producción de los trabajadores (Krissman 2000; Proyecto Jornaleros Safe 2012), mientras que informes de organizaciones no gubernamentales han documentado las violaciones de sus derechos laborales y humanos en distintas industrias (American University Washington College of Law y Centro de los Derechos del Migrante 2013; Oxfam América y Farm Labor Organizing Committee 2011; SPLC 2013).¹² Además del trabajo de campo etnográfico, también

11 El consulado norteamericano en Monterrey cambió de sitio en julio de 2014, del edificio que ocupó por décadas cerca del centro de la ciudad a un complejo recientemente construido en el poniente del área metropolitana.

12 En este estudio tampoco nos enfocamos en el impacto de estos trabajadores temporales en la mano de obra, los mercados de trabajo y las industrias en las que los contratados laboran. Algunos reportajes periodísticos sugieren que la contratación de trabajadores temporales H2A, desplaza a trabajadores locales, especialmente a minorías étnicas y raciales. Ver, por ejemplo, Bronner 2013.

recopilamos documentos y artículos periodísticos relativos al programa H-2, sobre casos de fraudes cometidos contra los trabajadores y sobre la industria de la migración que existe en la ciudad y la región. Esta información, junto con los datos arrojados por la entrevistas, nos han permitido reconstruir la historia reciente del reclutamiento a través del programa H2 y las interacciones entre distintos actores de este proceso en Monterrey.

De la mano de esta estrategia metodológica, nos proponemos responder a las siguientes preguntas de investigación: 1) ¿Cómo opera el programa H-2 en Monterrey? 2) ¿Cómo y por qué una infraestructura transfronteriza burocratizada, como el programa de visas H-2, está en manos de una industria de la migración de reclutadores y otros actores privados? 3) ¿Qué otros actores sociales disputan la legitimidad y el control que los reclutadores tienen sobre las visas H-2 y qué alternativas han intentado construir?

Análisis

Para responder a estas preguntas de investigación es necesario hacer una sinopsis del funcionamiento formal del programa de visas H-2. La secuencia de acciones que llevan a la contratación de un trabajador temporal se inicia cuando un empleador estadounidense decide recurrir al programa para obtener mano de obra. El programa funciona de la siguiente manera: antes de hacer la solicitud para obtener las visas H-2, el empleador o su agente debe obtener una certificación del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos. Dicha certificación tiene como objetivo determinar que los salarios, oportunidades y condiciones laborales de los nativos no se verán afectadas por la importación de trabajadores extranjeros.¹³ Una vez obtenida la certificación, el empleador solicita el correspondiente número de visas al Servicio de Inmigración y Ciudadanía de Estados Unidos (USCIS). Esta parte del proceso culmina cuando

13 Ver <http://www.foreignlaborcert.doleta.gov/qa.cfm#q2>.

los trabajadores se presentan en el consulado norteamericano correspondiente para pedir y obtener la visa H-2, documento con el que son admitidos en Estados Unidos.¹⁴

En este proceso, el empleador llena diferentes formularios y hace pagos a distintas agencias del gobierno. La legislación estadounidense establece que los gastos de la contratación deben ser cubiertos por el patrón y no por el trabajador. El empleador puede actuar por sí mismo o recurrir a los servicios de uno o varios intermediarios. El hecho de que el gobierno norteamericano permita la representación del empleador por parte de uno o más agentes, da lugar a la participación y encadenamiento de distintos intermediarios. El primer intermediario en esa cadena suele ser una firma de abogados, que se encarga de cumplir con los requisitos legales establecidos para este tipo de visas. Estos abogados pueden trabajar directamente para el patrón o estar relacionados con una agencia de contrataciones o una agrupación de empleadores, como la North Carolina Growers Association (NCGA), la asociación de agricultores más activa en la tramitación de visas H-2A.¹⁵ Aunque el programa H-2 prevé que, una vez aprobada la solicitud hecha por el empleador, un trabajador pedido pueda tramitar su visa por sí mismo, esto generalmente no ocurre. En la práctica, el proceso de reclutamiento está coordinado y controlado por un complejo de agencias de reclutamiento de distinto tamaño, muchas de ellas con sede en Estados Unidos, pero que cuentan con representación en Monterrey y redes que les dan presencia en distintos lugares de México (Griffith 2006).¹⁶ Los reclutadores con mayor capacidad—

14 Ver <http://www.uscis.gov/working-united-states/temporary-workers/h-2a-agricultural-workers/h-2a-temporary-agricultural-workers#H-2A> Program Process.

15 Según funcionarios del consulado norteamericano en Monterrey, esta asociación puede llevar hasta 600 trabajadores a la sede consular en un día con el fin de procesar sus visas. Pero no todos los empleadores que participan en el programa H-2 hacen uso de reclutadores formales. Una vez aprobadas las visas, algunos patrones envían a Monterrey a sus mayordomos o supervisores bilingües para que faciliten el proceso de solicitud de las visas. Estos mayordomos hacen uso de las redes sociales de los trabajadores ya empleados por la compañía para obtener más mano de obra.

conectados con grandes empresas de contratación norteamericanas—pueden enganchar a más de 10,000 trabajadores cada año.¹⁷

En el interior de la República Mexicana, los trabajadores se enteran de la disponibilidad de visas H-2, el tipo de trabajo y el destino específico gracias a las redes de reclutadores. Un enganchador cobra por sus servicios hasta mil quinientos dólares, costo que está explícitamente prohibido por la legislación norteamericana.¹⁸ Una vez enganchado, el trabajador deberá transportarse por cuenta propia o pagar el servicio ofrecido por el reclutador, para llegar a la ciudad (con un consulado norteamericano) en donde otro miembro de esta red le recibirá los documentos necesarios para organizar su solicitud de trámite de visa H-2. El lugar en que se hospede el trabajador durante el tiempo que dure el trámite (generalmente dos días), será aquel que seleccione el trabajador o aquel que le indique el reclutador. Todo depende de los tratos que el reclutador haya hecho con otros proveedores de servicios. El reclutador y su equipo se encargarán de que el trabajador tenga una entrevista en el consulado norteamericano y que se presente a ella con los documentos requeridos. Una vez que la visa es aprobada, el trabajador puede transportarse por su cuenta a su destino en Estados Unidos o utilizar una alternativa indicada por el intermediario. Está claro, como lo declaró un notorio contratista que engancha

16 El estudio realizado por el Proyecto Jornaleros Safe (2012) descubrió distintos modelos de contratación existentes específicamente en el programa H-2A, pero igualmente determinó que en más del 90 por ciento de los casos los trabajadores se enganchan por medio de un reclutador.

17 Entrevista con reclutador.

18 Según la agencia de Servicios de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (USCIS) del Departamento de Seguridad Interna (DHS), “A petitioner, agent, facilitator, recruiter, or similar employment service is prohibited from collecting a job placement fee or other compensation (either direct or indirect) at any time from an H-2A worker as a condition of employment.” Esta misma prohibición aplica a la categoría H-2B. En ambas categorías se permiten los cobros por costos de visado y transporte. La ley no prohíbe que abogados y reclutadores le cobren a los empleadores a las asociaciones de patrones por sus servicios. Estos pueden pagar entre 500 y 2 mil dólares por trabajador reclutado. Sin embargo, los funcionarios consulares entrevistados para este proyecto afirmaron que en el tema de los cobros a los trabajadores, la ley es ambigua, ya que lo que se prohíbe son cargos inusualmente altos.

trabajadores para laborar en Carolina del Norte, que “nadie cruza la frontera gratis” (Hennesy-Fiske, 2004).

Los reclutadores en el centro de una industria de la migración: el caso de Monterrey

Nuestro trabajo de campo en Monterrey reveló el funcionamiento de una vasta industria de la migración coordinada y controlada por los reclutadores. Dicha industria está concentrada en las calles aledañas al antiguo consulado norteamericano. En esa zona, docenas de agencias de contratación, compañías de autobuses y camionetas, hoteles, pequeños negocios de llenado de formularios, restaurantes, taxis y vendedores ambulantes ofrecen sus servicios a los trabajadores temporales.¹⁹ A distintas horas del día es posible observar a docenas de hombres caminar por las calles del lugar, dirigiéndose al hotel donde habrán de pasar la noche, esperando afuera de alguna agencia de contratación, haciendo fila para entrar a la oficina donde se les toman sus huellas digitales y se entregan otros documentos por las mañanas o preparándose para abordar alguno de los autobuses que los llevará a su destino en Estados Unidos. Esta industria de la migración y sus distintos actores han creado un nicho económico en este sector de la ciudad, el cual evoca las dinámicas sociales de las urbes fronterizas.²⁰

El campo de las agencias de contratación en Monterrey no es homogéneo, ya que en él coexisten empresas norteamericanas grandes que movilizan a miles de trabajadores y cuentan con reclutadores en distintos estados de México, y compañías locales (o ubicadas en otras ciudades) que han ido extendiendo sus servicios desde la transportación, al hospedaje y al enganche. En algunos casos, pequeñas compañías estadounidenses de contratación envían a sus

¹⁹ En esta misma zona es posible contratar los servicios de coyotes que ofrecen el cruce indocumentado a los Estados Unidos. _

²⁰ Es posible que el cambio de lugar del consulado estadounidense en la ciudad impacte esta aglomeración de servicios. Por ahora, los trabajadores son transportados del centro de Monterrey a la zona donde se ubica el nuevo consulado.

propios reclutadores, quienes a su vez traban acuerdos informales con compañías de autobuses para transportar a los trabajadores.²¹ En este campo heterogéneo, el control informal que los reclutadores ejercen sobre el programa H-2 se explica por la función que ejercen como representantes de los empleadores en el proceso de contratación, el poder que les confiere la información sobre la oferta laboral disponible en Estados Unidos y su conocimiento del proceso burocrático para solicitar y obtener una visa H-2. Al igual que los empleadores, los reclutadores utilizan las redes sociales de los migrantes (así como anuncios en la radio y la prensa de los lugares de origen) para diseminar dicha información. Sin embargo, no son los migrantes sino los reclutadores quienes determinan el acceso a visas y trabajos al mantener bajo su control la información referente al empleador, puestos disponibles, la actividad a realizar y el pago por ésta. Así, el reclutador extiende su poder sobre la oportunidad de los trabajadores de emigrar legal y temporalmente a los Estados Unidos.

El control que los reclutadores ejercen sobre el proceso de contratación se manifiesta concretamente en el manejo de las llamadas listas de trabajadores. Habiendo recibido la solicitud de un empleador de proporcionar cierto número de trabajadores para laborar en la cosecha de tabaco en Carolina del Norte, por ejemplo, el reclutador procede a identificarlos y engancharlos en el programa. Muchas empresas y los mismos reclutadores suelen optar por trabajadores que han sido contratados en años anteriores. Estos trabajadores ya han sido socializados en la dinámica del programa y las actividades laborales a realizar. De hecho, en nuestro trabajo de campo en Monterrey entrevistamos a migrantes que habían participado en el programa anteriormente y que se habían convertido en trabajadores H-2 de “carrera” con entre siete y doce

21 Otra forma de operar es la de firmas de abogados norteamericanos que trabajan directamente con pequeñas empresas tramitadoras de documentos, saltándose así el uso de reclutadores. Esta modalidad funciona con trabajadores que son llamados año tras año por una determinada empresa, la cual utiliza las redes sociales de estos empleados para tener acceso a más mano de obra de acuerdo a las necesidades del momento.

temporadas de empleo temporal con este tipo de visa.²² Algunos de estos trabajadores son pedidos por nombre por sus empleadores pero su contratación depende de los reclutadores, quienes se encargan de llamarlos una vez que la nueva temporada de trabajo está por comenzar. El trabajador tiene que pagar para seguir en la lista. Un trabajador puede “caerse” de la lista si ha tenido una mala relación con el reclutador, ha cuestionado su control sobre el proceso de contratación o ha criticado las condiciones de trabajo. Un reclutador también puede sacar a un trabajador de la lista, sustituyéndolo por uno nuevo, a quien se le puede cobrar más por la oportunidad de obtener un empleo temporal en Estados Unidos. Según algunos de nuestros entrevistados, un trabajador puede endeudarse con el reclutador con tal de ser incluido en las listas de candidatos a visas H-2, ser seleccionado para recibir un contrato y por ello pagar tasas de interés exorbitantes por el préstamo otorgado.²³ Como veremos más adelante, tanto el gobierno del estado de Nuevo León como un sindicato binacional han intentado desarrollar sistemas paralelos de contratación y han entrado en la disputa por el control que los reclutadores tienen del reclutamiento dentro del programa H-2.

El control de los reclutadores sobre la contratación de trabajadores H-2 y lo redituable de esta industria de la migración ha hecho que otros proveedores de servicios busquen establecer alianzas con las agencias de enganche. Hoteles y compañías de autobuses de distinto tamaño tienen convenios con los reclutadores para hospedar y movilizar a los cientos de trabajadores que llegan a Monterrey, tramitan su visa y parten rumbo a Estados Unidos. Durante la última década, hoteleros y transportistas han encontrado en el programa H-2 una fuente alternativa de ingresos,

22 Algunos de los trabajadores H-2 entrevistados en Monterrey expresaron su preferencia por este programa de trabajo temporal como una alternativa a los riesgos de la migración indocumentada y a la creciente participación del crimen organizado en los flujos migratorios irregulares. Ver también Proyecto Jornaleros Safe 2012.

23 Ibid.

especialmente por el impacto que la inseguridad y las actividades del crimen organizado tuvieron sobre el flujo de visitantes a la ciudad. Algunos hoteles del centro de la ciudad dirigidos al mercado de viajeros de negocios se han reconvertido parcialmente en hoteles para trabajadores migrantes, ofreciéndoles tarifas bajas y permitiendo la ocupación múltiple de sus habitaciones.²⁴ Reclutadores y compañías de transporte sostienen relaciones particularmente estrechas. Las grandes agencias de contratación se han asociado formalmente con grandes empresas mexicanas de transportación terrestre, mientras que los reclutadores mismos utilizan las salas de espera de las líneas de autobús ubicadas en alrededores del antiguo consulado como oficinas donde atienden a los trabajadores, ordenan la documentación que presentarán para solicitar las visas y organizan la partida hacia la frontera. En general, las empresas de transporte proporcionan un servicio vital y flexible a los reclutadores, quienes deben movilizar contingentes de trabajadores de distinto tamaño a diferentes sitios de la Unión Americana.

Si bien las grandes agencias tienen asegurada una parte del mercado de visas H-2 por su relación con asociaciones como la NCGA, los reclutadores medianos y pequeños compiten intensamente por los contratos de los empleadores. Según nuestros entrevistados en Monterrey, un reclutador puede ganar hasta 100 mil pesos en un día, pero nada le garantiza que la compañía que hoy utiliza sus servicios volverá a hacerlo una próxima vez. La competencia entre reclutadores conlleva prácticas caracterizadas por algunos informantes como “robo de listas”, es decir, solicitudes (ya aprobadas) de trabajadores temporales. Las listas más valiosas son las que no contienen nombres y sólo especifican el número de personas requeridas por una empresa. Con la lista interceptada o robada de un reclutador rival, la agencia contacta al empleador en Estados Unidos para ofrecerle mejores y más baratos servicios. Una de las consecuencias de esta

24 Antes de que estos hoteles se interesaran en los trabajadores H-2 como clientela, los servicios de hospedaje eran ofrecidos por casas de huéspedes ubicadas en el centro de la ciudad.

dinámica de competencia es que los trabajadores temporales que emigran en repetidas ocasiones no siempre lo hacen con el mismo reclutador.

La industria de los reclutadores coexiste con una economía del engaño y el fraude. No nos referimos aquí a cobros exorbitantes por algunos servicios, costos que no son reembolsados ni al pago del trabajador al reclutador por ser contratado y otros cobros indebidos.²⁵ Por economía del engaño entendemos las actividades de algunos actores que crean agencias de contratación o gestión de documentos para tramitar una visa H-2, pretenden realizar los trámites, reciben dinero a cambio del servicio y no cumplen con lo pactado. Dado que Monterrey es el centro neurálgico del negocio de contratación a través de las visas H-2, muchos de los actores de la economía del engaño operan o mantienen representación en esta ciudad, pero se anuncian en distintos lugares de México. Una vez que estas agencias reciben el dinero, generalmente de cientos y hasta miles de interesados en obtener una visa H-2, niegan responsabilidad o rápidamente desaparecen sin dejar rastro. Los medios de comunicación registran y las autoridades locales reciben las quejas de los defraudados, sin que los culpables sean identificados y las víctimas recuperen su dinero. En un incidente reciente, una empresa llamada Chamba México defraudó a más de tres mil personas provenientes de una veintena de estados del país que buscaban trabajo en Estados Unidos y Canadá, llevándose ganancias por 20 millones de pesos.²⁶ En otro caso, cientos de trabajadores provenientes de distintos estados aseguraron haber sido defraudados por una empresa que les prometió visa y trabajo en Estados Unidos a cambio de una serie de depósitos en la cuenta bancaria de la compañía. Desesperados por la falta de noticias sobre su visa, docenas de trabajadores se manifestaron frente a las oficinas de la empresa e impidieron el acceso a su

²⁵ Al respecto ver el informe de Proyecto Jornaleros Safe 2012.

²⁶ Ver http://www.milenio.com/estados/Chambamex-fraude_Chambamex-intervencion_PGR-defraudados_Chambamex_0_361164105.html

director, acciones que llamaron la atención de los medios de comunicación y requirieron la intervención de la policía.²⁷ Según los testimonios de los trabajadores, los reclutadores recorren las comunidades de origen, ofertando el empleo en Estados Unidos y pidiendo un pago de 500 dólares caracterizado como “inscripción”. Más tarde, con los migrantes ya citados en Monterrey para realizar el trámite de la visa se les extraen cantidades adicionales con el pretexto de pagos por documentación. Los trabajadores acceden a pagar estos cobros extra sintiéndose obligados a proteger la fuerte inversión inicial y temerosos de regresar a sus lugares de origen endeudados y con las manos vacías.

Las causas de la regularidad con la que se presentan estos fraudes y la facilidad con la que se engaña a las víctimas sólo pueden ser presentadas aquí como posibles hipótesis: la falta de regulación de las agencias de contratación, la inexistencia de registros públicos de reclutadores y la presencia fragmentada, débil y en ocasiones puramente simbólica del estado mexicano en la implementación del programa de visas H-2.²⁸ Para los fines de este trabajo, las consecuencias del fraude son más importantes que sus causas, ya que el engaño masivo y otros tipos de abuso hacia los trabajadores pone en duda la legitimidad del sistema de contratación controlado por las agencias reclutadoras y llama a la intervención de actores reguladores, como las autoridades locales y organizaciones defensoras de los derechos de los migrantes.

La disputa por el programa de visas H-2

Como centro neurálgico del proceso de contratación de docenas de miles de trabajadores temporales, Monterrey también ha sido escenario de diversos intentos institucionales de

27 Sobre este incidente, ver <http://www.periodicoabc.mx/articulo/protestan-por-supuesto-fraude-de-visas-migratorias> y http://www.info7.mx/a/noticia/580934/denuncian_fraude_en_tramite_de_visas

28 En entrevista telefónica con uno de los autores, la directora de la Oficina de Atención al Migrante del estado de Nuevo León enfatizó la facilidad con la que se puede engañar y defraudar a los interesados en obtener una visa H-2.

contrarrestar el poder de los reclutadores. Aunque por motivos muy distintos, actores como el gobierno del estado de Nuevo León y sindicatos binacionales han cuestionado la legitimidad de los enganchadores y realizado esfuerzos para debilitar su control sobre la contratación de trabajadores H-2. Hay que hacer notar que ni el gobierno estatal ni los sindicatos binacionales han participado en la construcción de la infraestructura burocrática que regula formalmente el programa H-2.²⁹ Así, su intervención está básicamente limitada a la industria de la migración de agencias de contratación y reclutadores que facilita y controla la movilidad de los migrantes temporales.

En 2005, el gobierno estatal creó la Oficina de Atención al Migrante, una agencia encargada de servir de enlace entre los trabajadores que acuden a Monterrey para tramitar su visa H-2, las autoridades del consulado norteamericano y los empleadores en Estados Unidos. La misión de la Oficina fue competir con los servicios que ya ofrecía la densa red de reclutadores localizada en la ciudad. Pero ¿por qué dedicar recursos a la migración en un estado de baja expulsión de migrantes como Nuevo León? Dicha oficina fue establecida en el contexto de un programa más amplio de integración económica regional con el vecino estado de Texas (Sandoval 2008). El gobierno estatal también respondió al llamado del consulado estadounidense para ordenar el flujo migratorio que ocupaba visiblemente parte del centro de Monterrey. Esta llamada de atención de las autoridades consulares era también un exhorto para que el gobierno local interviniera sobre la economía del engaño que periódicamente victimizaba a cientos de personas interesadas en obtener una visa H2 e inclusive a trabajadores a quienes se les prometían transporte y otros servicios.

29 Siendo esto algo que corresponde al gobierno federal estadounidense y los distintos cuerpos encargados de legislar y administrar el programa H-2.

La competencia partidista y la descentralización política también explican la creación de la Oficina. Durante las últimas dos décadas, diferentes estados han creado sus propias oficinas de atención a migrantes, fenómeno que algunos investigadores han denominado como “federalismo migratorio” (Ortega Ramírez 2013). En casos como el de Nuevo León, donde los gobiernos estatal y federal estaban a cargo de distintos partidos políticos (PRI y PAN, respectivamente), el federalismo migratorio también implicó una forma de competencia partidista. Al facilitar la contratación de trabajadores mexicanos a través del programa H-2, el gobierno encabezado por el PRI demostraba (al gobierno federal del PAN) la factibilidad de desarrollar una política emigratoria o, al menos, de implementar un conjunto de buenas prácticas de administración de la emigración, aun en ausencia de tratados binacionales entre México y Estados Unidos. Durante una conversación con uno de los autores de este trabajo, la directora justificó las actividades de la Oficina argumentando que “aspiraba mostrar que México, siendo un país exportador de mano de obra, puede ofrecer un producto seguro y regulado”.³⁰

Durante casi una década, la Oficina de Atención al Migrante ofreció una alternativa para una minoría de trabajadores que buscaban contratarse a través del programa H-2 sin tener que pagar por los servicios de un reclutador.³¹ El personal de la Oficina desarrolló un conocimiento detallado del proceso de contratación de las visas H-2 y estableció contactos con autoridades consulares, abogados y empleadores en Estados Unidos. Además de ofrecer sesiones de orientación sobre el proceso de reclutamiento y los derechos de los trabajadores, la Oficina

30 Igualmente, interpretamos las palabras de esta funcionaria como expresión de la ideología y práctica del “migration management” o administración de la migración, difundida por la Organización Internacional para las Migraciones y que considera que es posible y deseable un manejo ordenado y seguro de los flujos migratorios “para beneficio de todos los involucrados” (Geiger and Pécoud 2010: 2).

31 La Oficina cobraba una pequeña cuota de 28 dólares al empleador por cada trabajador contratado. Algunos reclutadores entrevistados para este estudio acusaban a la Oficina de estar ligada a intermediarios que cobraban a los trabajadores una vez que estos estaban en Estados Unidos.

facilitó la creación de un albergue que era dirigido por un sacerdote, y se encargó de monitorear la calidad de los servicios de transporte de los contratados. Si bien el personal de la Oficina realizaba algunas funciones de coordinación en el proceso de solicitud de las visas, dichas funciones y el control que ejercían sobre los trabajadores eran notablemente diferentes a la forma en que operan los reclutadores. Por ejemplo, los empleados de la Oficina pedían a los trabajadores que asumieran un papel más activo en el proceso de contratación, representándose a sí mismos y abogando por sus intereses. Acostumbrados a la función dual de facilitación y control de los reclutadores, los trabajadores no siempre estaban preparados para asumir estos roles. El testimonio de un trabajador, quien hacía de coordinador y líder de sus compañeros en una de las sesiones de orientación que observamos, resulta revelador. Según él, “tiene razón la señorita [de la Oficina]. Tenemos que aprender a ayudarnos entre nosotros. Si no, siempre estamos dependiendo. Pero la verdad es que la mayoría prefiere hacerlo como antes [con la ayuda de los reclutadores]. Es más fácil.”

En otros aspectos, las tareas realizadas por la Oficina eran similares a las de los reclutadores: recibir las peticiones de los empleadores norteamericanos, contactar a los trabajadores en sus lugares de origen, coordinar el proceso de trámite de visas en Monterrey y facilitar la transportación a Estados Unidos. Al cumplir estas funciones, la Oficina tenía la desventaja de no contar con empleados que reclutaran a más trabajadores en las zonas de origen de éstos, a diferencia de las amplias redes de los reclutadores que van desde Monterrey hasta comunidades en otras regiones del país. El personal de la Oficina intentó compensar esta desventaja coordinando sus actividades con institutos de atención al migrante de otros estados de México, estrategia que tuvo escasos resultados. Aunque limitada, la Oficina representó una amenaza y entró en conflicto con algunos reclutadores debido a su intención de concientizar a los

migrantes sobre sus derechos y de ofrecer una alternativa de bajo costo tanto para empleadores como trabajadores. Al respecto, el personal de esta institución hizo referencia a los intentos de los reclutadores de espiar y recabar información sobre las actividades de la Oficina.

En 2007, el gobierno del estado de Nuevo León anunció una intención de acuerdo con el gobierno del estado de Utah para facilitar la contratación de trabajadores H2, a quienes la Oficina ofrecía identificar y seleccionar a partir de sus calificaciones laborales. El acuerdo no prosperó por diferentes razones, entre ellas porque la recesión económica de los Estados Unidos provocó una caída dramática en la demanda de trabajadores temporales; además esta especie de “paradiplomacia” local (Velázquez Flores, 2011) no contaba con el respaldo formal ni acuerdos bilaterales entre los gobiernos federales de los dos países, lo que a la postre impidió la creación de una infraestructura burocrática alternativa a la ya existente.

Al concluir la primera fase de nuestro trabajo de campo, la Oficina se encontraba a punto de cerrar y sólo se mantenía operando con una empleada. Aunque el PRI seguía gobernando Nuevo León, las prioridades de la política estatal habían abandonado la integración regional con Texas y Estados Unidos. Además, con el retorno del PRI al gobierno federal en 2012, la paradiplomacia migratoria local y alternativa a la nacional se había vuelto innecesaria.

Otro intento por disputar el control de los reclutadores sobre la contratación de los trabajadores temporales H-2 provino de un sindicato binacional, el Farm Labor Organizing Committee (FLOC). El FLOC organiza jornaleros agrícolas en Estados Unidos; tiene su sede en la ciudad de Toledo, Ohio, y representación en los estados de Michigan y Carolina del Norte. El FLOC estableció una oficina en Monterrey en 2005, donde cada año celebra un congreso de trabajadores huéspedes. Esta organización proporciona asesoría jurídica a los trabajadores en caso de accidentes laborales, abusos por parte de los patrones y de los contratistas. Los

trabajadores pueden afiliarse al FLOC, por lo que tienen que pagar 2.5 por ciento de su salario sólo durante el tiempo que están en Estados Unidos. Sin embargo, esta organización no se encarga de tramitar visas H-2.

En 2004, el FLOC estableció un contrato colectivo de trabajo con la NCGA, el cual acordaba condiciones laborales y ahorra a los trabajadores el costo del reclutamiento, incluyendo la visa y el transporte.³² Según el testimonio de activistas del FLOC entrevistados para este estudio, con este primer contrato colectivo se logró que los trabajadores no pagaran nada durante tres años. De acuerdo con nuestros informantes, los contratistas dejaron de ganar aproximadamente dos millones de dólares por cobros a trabajadores. El FLOC también se encarga de denunciar ante la NCGA a los reclutadores que no cumplen con las condiciones establecidas en el contrato colectivo. Otra dimensión del acuerdo entre el FLOC y la NCGA es que permite colocar a los trabajadores que no están en las listas de los contratistas con otros empleadores y proponer a trabajadores afiliados con el sindicato aun cuando no hayan sido requeridos por el patrón. Este componente del acuerdo representa una amenaza contra las ganancias, así como contra el control de los enganchadores sobre el trabajador y el proceso de contratación.

Los objetivos de esta organización y las relaciones que establecieron con la NCGA amenazaron con desplazar a los contratistas que reclutaban trabajadores para esta asociación de agricultores. Según los activistas del FLOC, las oficinas de esta organización fueron saqueadas en repetidas ocasiones entre 2005 y 2007.³³ En este último año, el representante del FLOC en

32 La relación entre el FLOC y la NCGA ha sido cuestionada por otras organizaciones sindicales estadounidenses y del movimiento por los derechos de los migrantes. Sin embargo, esta relación no siempre es de colaboración. Por ejemplo, los representantes de la FLOC acusan a la NCGA de espiar las reuniones que sostienen con trabajadores en distintas partes de la república.

33 Durante este período, el FLOC también fue objeto de ataque en la prensa por parte de sindicatos oficialistas y organizaciones patronales en Monterrey.

Monterrey, quien previamente había trabajado como organizador en Carolina del Norte, fue asesinado en el local del sindicato. Los miembros del FLOC presumen que los responsables de la muerte de este organizador son bandas de contratistas y coyotes quienes utilizan Monterrey como base de sus operaciones. También sospechan de vínculos entre algunas agencias de reclutamiento y transporte y el crimen organizado porque las bandas delictivas regularmente cobran derecho de paso a las compañías de transporte.³⁴ Encargados de otras agencias señalaron que el asesinato del activista fue “una advertencia... para los de más arriba, que no se metan en otros asuntos.”

Conclusión

A pesar de haber sido creado como una infraestructura gubernamental, el programa de visas temporales H-2 es controlado en la práctica por una industria de la migración liderada por reclutadores y agencias de contratación. Este control es posible porque la infraestructura contempla desde su diseño que los reclutadores actúen como agentes de los empleadores en el proceso de obtención de la visa. El dominio de los reclutadores también es posible por su capacidad de control del acceso a la información: son los enganchadores quienes saben qué empleos están disponibles, con qué empresa y bajo qué condiciones. La representación exclusiva de los empleadores y el control de la información permiten que los reclutadores construyan, manipulen y comercien con las listas de trabajadores que podrán presentarse al consulado norteamericano para tramitar su visa H-2. La actividad de los enganchadores y sus agencias resulta sumamente lucrativa porque pueden realizar un doble cobro: a los empleadores por identificar y reclutar nueva mano de obra, y a los trabajadores por ser incluidos en las listas.

34 El crimen organizado también detiene los autobuses de las compañías de transporte para secuestrar a migrantes centroamericanos, por quienes luego se pide un rescate.

Aunque las leyes que regulan el programa H-2 prohíben que estos agentes exijan pagos a los trabajadores por ser incluidos en dichas listas, el carácter extraterritorial del reclutamiento y la exclusión del estado mexicano en el co-gobierno del programa, hacen que esta práctica sea la norma y que resulte impune.³⁵

En la “capital” del programa H-2, Monterrey, los reclutadores lideran una boyante industria de la migración que incluye abogados, tramitadores de documentos, hoteleros y transportistas, y que proporciona servicios a docenas de miles de trabajadores cada año. En Monterrey, esta industria no funciona como un mercado negro o clandestino, pero sí asume características de economía gris: con actores que se mueven entre lo formal y lo informal, lo legal y lo ilegal y prácticas que están reguladas en Estados Unidos, pero no en México. Esta industria de la migración coexiste con una economía del engaño que periódicamente defrauda a cientos de trabajadores interesados en emigrar temporalmente a la Unión Americana. Durante la última década, distintos actores institucionales—la Oficina de Atención al Migrante dependiente del gobierno estatal, y un sindicato binacional—impugnaron el control de los reclutadores sobre el programa de visas H-2 e intentaron establecer sistemas alternativos de enganche. Estos mecanismos alternativos crearon fricciones con los reclutadores, pero no lograron disminuir el control de los reclutadores sobre el proceso de contratación de trabajadores temporales.

¿Qué tipo de intervenciones de política pública son posibles y deseables con el fin de combatir el fraude y los abusos a los trabajadores H-2? El primer paso que las instituciones del estado deben tomar es reconocer que México es lugar de reclutamiento de docenas de miles de

35 La Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México y el Departamento del Trabajo de Estados Unidos firmaron recientemente una declaración conjunta para informar a los trabajadores H-2 de sus derechos laborales. El documento plantea la intención de “combatir las prácticas ilícitas de reclutamiento”. El documento se puede obtener en:

http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2014/abril/pdf/Declaracion%20Conjunta%20SPTS-DOL_03-04-2014.pdf. La estrategia consiste en combatir informando, no modificando la organización del Programa.

connacionales para trabajar temporalmente en Estados Unidos y entender la infraestructura burocrática y la industria de la migración que en los hechos gobiernan el proceso de contratación. Nos parece que dicho reconocimiento debe dar lugar a políticas públicas que regulen la industria de la contratación y el enganche y que vayan más allá de acciones testimoniales. El gobierno federal, en colaboración con los gobiernos de los estados, debe desarrollar un marco legal e institucional efectivo para la regulación de agencias de contratación y enganchadores independientemente de si son mexicanos o de otro país. Dicho marco puede incluir el requerimiento de registro ante las secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda y Crédito Público para realizar actividades relacionadas con el reclutamiento de trabajadores. Este registro, de carácter público, podría ser consultado por empleadores, trabajadores y organizaciones de defensa de los derechos de los migrantes con el fin de verificar y diferenciar a los contratistas autorizados de impostores y defraudadores. Sólo los contratistas y reclutadores debidamente registrados podrían participar en ferias de empleo que gobiernos de estados como Sonora y San Luis Potosí han comenzado a organizar para poner en contacto a trabajadores empleadores bajo los auspicios de programa de visas H-2.

Sin embargo, un marco legal y regulatorio de las actividades de contratistas y enganchadores puede no ser suficiente para evitar los fraudes que sistemáticamente victimizan a quienes buscan obtener una visa H-2. En estados como Michoacán—donde el código penal ya incorpora castigos a quienes hacen promesas de contratación falsas—ha sido la vigilancia e intervención de organizaciones de la sociedad civil lo que ha permitido encontrar solución a casos de engaño. Dicho con otras palabras, es necesario proponer que a la par de un marco legal, se cree un aparato institucional que vigile la industria de la contratación. Sugerimos en específico la creación de comisiones estatales intersectoriales que vigilen las actividades de las

empresas de contratación y sus reclutadores. Estas comisiones estatales estarían integradas por representantes de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social federal, su contraparte estatal, un delegado del instituto o secretaría de atención al migrante de la entidad y un representante de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y del migrante. Esta comisión intersectorial tendría la capacidad de recibir denuncias, canalizar las quejas a las autoridades correspondientes, dar seguimiento a los casos de trabajadores victimizados y organizar campañas de información sobre los derechos de los contratados.

Estas propuestas de regulación y vigilancia de la industria del reclutamiento serán insuficientes si no están acompañadas de acciones de carácter binacional. El gobierno de México, encabezado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, podría emprender negociaciones para modificar la infraestructura burocrática del Programa H-2 al menos en la parte del proceso de reclutamiento que sucede en México. Uno de los objetivos fundamentales de dicha negociación sería que el gobierno estadounidense acepte e incorpore reglas que impacten la dinámica del reclutamiento en el país de origen de los trabajadores. Esta gestión también debe ser acompañada por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social e instituciones de la sociedad civil interesadas en los derechos humanos y laborales de los migrantes.

Bibliografía

American University Washington College of Law y Centro de los Derechos del Migrante. 2013. *Taken for a Ride: Migrant Workers in the U.S. Fair and Carnival Industry*. Disponible en línea en http://www.cdmigrante.org/wp-content/uploads/2013/02/110145_Taken_for_a_Ride_Report_Final.pdf

Bacon, David. 2014. "Why is this Farm Using Guest Workers as Strike Breakers?" *The Nation*. <http://www.thenation.com/article/179651/why-farm-using-guest-workers-strike-breakers#>

Bronner, Ethan. 2013. "Worker Claim Race Bias as Farms Rely on Migrants." *New York Times*. Disponible en línea en http://www.nytimes.com/2013/05/07/us/suit-cites-race-bias-in-farms-use-of-immigrants.html?_r=0.

Bruno, Andorra. 2012. *Immigration of Temporary Low-Skilled Workers: Current Policy and Related Issues*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.

Calavita, Kitty. 1992. *Inside the State: The Bracero Program, Immigration and the I.N.S.* New York: Routledge.

Geiger, Martin y Antoine Pécoud, eds. 2010. *The Politics of International Migration Management*. Hampshire, Reino Unido: Palgrave MacMillan.

Griffith, David C. 2005. "Rural Industry and Mexican Immigration and Settlement in North Carolina." En *New Destinations: Mexican Immigration in the United States*, V. Zúñiga y R. Hernández-León, eds, 50-75. New York: Russell Sage Foundation.

-----, 2006. *American Guestworkers: Jamaicans and Mexicans in the U.S. Labor Market*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.

Griffith, David C., Melanie Hamilton, Josephine Smart and Pablo Valdes Villarreal. 2014. "Chronologies and Selected Characteristics of North American Guestworker Programs." En *Mismanaging Migration: Guestworkers' Experiences with North American Labor Markets*, 233-236. Santa Fe, New Mexico: School for Advanced Research Press.

Hennesy-Fiske, Molly. 2004. "N.C. Recruiter Gets Jobs for Mexicans." (Raleigh) News & Observer, www.journalismfellowships.org/stories/mexico/pf_mexico_recruiter.htm, visitada 6 de octubre de 2014.

Hernández-León, Rubén. 1997. "El circuito migratorio Monterrey-Houston." *Ciudades*. 35: 26-33.

-----, 2008. *Metropolitan Migrants: The Migration from Urban Mexicans to the United States*. Berkeley: University of California Press.

-----, 2012. "La industria de la migración en el sistema migratorio México-Estados Unidos." *Traces* (Travaux et Recherches dans les Amériques de Centre). 61: 41-61.

-----, 2013. "Conceptualizing the Migration Industry." En *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, T. Gammeltoft-Hansen y N. Nyberg Sorensen, eds. 25-45. London: Routledge.

Krissman, Fred. 2000. "Immigrant Labor Recruitment: U.S. Agribusiness and Undocumented Migration from Mexico to the United States. En *Immigration Research for a New Century*, N. Foner, R. Rumbaut, y S. Gold, eds. 277-300. New York: Russell Sage Foundation.

-----, 2005. "Sin Coyote Ni Patrón: Why the Migrant Network Fails to Explain International Migration." *International Migration Review*. 39(1): 4-44.

Massey, Douglas S., Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino, J. Edward Taylor. 1998. *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford: Oxford University Press.

Mesta, Denisse. 2014. "Inaugura el gobernador nuevo Consulado de Estados Unidos." *Milenio*. http://www.milenio.com/monterrey/Inaugura-gobernador-nuevo-Consulado-Unidos_0_328767141.html, visitada 21 de agosto de 2015.

Ortega Ramírez, Adriana Sletza. 2013. "Federalismo migratorio en México: Las oficinas estatales de atención a migrantes en un model comparativo nacional." *Migraciones Internacionales*. 7(1): 101-130.

Oxfam América y Farm Labor Organizing Committee. 2011. *A state of fear: Human rights abuses in North Carolina's tobacco industry*. Disponible en línea en <http://www.oxfamamerica.org/static/oa3/files/a-state-of-fear.pdf>

Peck, Gunther. 1996. "Reinventing Free: Labor: Immigrant Padrones and Contract Laborers in North America, 1885-1925." *The Journal of American History*. 83(3): 848-871.

Proyecto Jornaleros Safe. 2012. *Jornaleros mexicanos en EU con visa: los modernos olvidados*. Informe del Proyecto Jornaleros Safe. Disponible en línea en <https://fairlaborrecruitment.files.wordpress.com/2013/01/informe-jornaleros-safe.pdf>.

Sandoval, Efrén. 2008. "El espacio económico Monterrey, Nuevo León y San Antonio, Texas. Coyuntura histórica y actuales políticas de integración regional." *Frontera Norte*. 39: 69-99.

-----, 2012. *Infraestructuras transfronterizas. Etnografía de itinerarios en el espacio social Monterrey-San Antonio*. México y Tijuana: CIESAS-COLEF.

Southern Poverty Law Center (SPLC). 2013. *Cercano a la Esclavitud. Programas de Trabajadores Huéspedes en los Estados Unidos*. Disponible en línea en https://www.splcenter.org/sites/default/files/d6_legacy_files/downloads/resource/close_to_slaver_y_spanish_final_web.pdf

Surak, Kristin. 2013. "Guestworker Regimes: A Taxonomy." *The New Left Review*. 84: 84-102.

Velázquez Flores, Rafael. 2011. "La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas." *Relaciones Internacionales*. 96: 123-149.

Wilson, Jill H. 2013. "Immigration Facts: Temporary Foreign Workers." *Brookings Institution*. Disponible en <http://www.brookings.edu/research/reports/2013/06/18-temporary-workers-wilson>.