

LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS HACIA MÉXICO: LA NUEVA PERSPECTIVA

OLGA PELLICER DE BRODY

DURANTE UN LARGO PERIODO que se inició con la segunda guerra mundial y se prolongó hasta comienzos de los años setenta, México fue visto por la opinión pública y el gobierno norteamericano como uno de los mejores vecinos posibles. Gozó, a través de todos esos años, de una incomparable estabilidad política, motivo de tranquilidad para los Estados Unidos. Asimismo, atravesó un periodo exitoso de crecimiento económico donde se ofrecieron buenas oportunidades a empresarios y financieros norteamericanos para quienes México se convirtió en uno de los mercados más atractivos del mundo subdesarrollado.

Tranquilizados por esas circunstancias, el Departamento de Estado y otras agencias del ejecutivo norteamericano encargados de la política exterior se desentendieron un tanto de los problemas mexicanos. Mantuvieron una observación cuidadosa de la situación política, a través de la Agencia Central de Inteligencia, pero dejaron a su propia dinámica la marcha de diversos aspectos de las relaciones México-norteamericanas. El gobierno estadounidense influyó poco en las transacciones económicas, los movimientos migratorios, los intercambios fronterizos; su acción se sintió, ocasionalmente, para sacar adelante problemas de rutina, recordar, cuando lo parecía necesario, los intereses primordiales de los Estados Unidos en el área, y subrayar el entendimiento y la cordialidad existentes entre ambos países.

El panorama anterior comenzó a modificarse a mediados de los años setenta. Diversas circunstancias han propiciado que tome forma en los Estados Unidos la desconfianza en el liderazgo político mexicano, el futuro de la estabilidad política, y la capacidad de la economía mexicana para dar respuesta a graves problemas sociales, en particular, los elevados índices de desempleo que empujan a varios cientos de miles de mexicanos a los Estados Unidos en busca de trabajo. Al mismo tiempo, y cuando la sociedad norteamericana toma conciencia de su creciente dependencia del exterior para satisfacer necesidades internas en materia de energéticos, han ocurrido los descubrimientos de fabulosos yacimientos petroleros en México que, según algunos observadores, lo convierten en productor potencial de la talla de Arabia Saudita.

Coinciden, así, la inquietud y desconfianza respecto al futuro de la estabilidad mexicana, con la atracción por una enorme riqueza petrolera que aleja el fantasma de la escasez, disminuye la dependencia excesiva

en la producción petrolera del medio oriente, y puede ser elemento estabilizador de los precios del petróleo en el mercado mundial.

Todo ello ha cambiado las actitudes de la opinión pública y el gobierno norteamericano respecto a México. La tranquilidad e indiferencia de años anteriores, han dado lugar a la observación alerta de lo que acontece al sur de la frontera, los estudios y proyecciones sobre las alternativas político-económicas que allí se ofrecen, y múltiples recomendaciones sobre la mejor manera de alcanzar la doble meta de preservar la estabilidad en México y establecer mecanismos que aseguren el aprovechamiento de sus riquezas petroleras.

Las nuevas expectativas no se traducen, todavía, en un proyecto más o menos definido para la política de los Estados Unidos hacia México. Por lo pronto se observa un mosaico de presiones heterogéneas, en ocasiones contradictorias, provenientes de quienes se oponen a la presencia de trabajadores mexicanos en los Estados Unidos, de grupos muy directamente interesados en la explotación de las riquezas petroleras, y de las diversas agencias gubernamentales encargadas, unas de mantener la armonía en las relaciones entre los dos países, otras de velar por las condiciones de estabilidad económica necesarias para la buena marcha del desarrollo capitalista, y otras de cuidar diversos aspectos de la seguridad norteamericana. Ninguna de ellas se ha impuesto como el factor que dará el tono al nuevo patrón de relaciones político económicas entre México y los Estados Unidos.

Sea como fuere, es urgente que en México se siga de cerca la gestación de lo que se insinúa, ya, como una nueva época en la política de los Estados Unidos hacia su vecino del sur. Sólo así será posible tener conciencia de las fuerzas externas que se pronuncian y tratan de influir sobre el desarrollo mexicano y prever su efecto sobre la orientación de la vida económica y política del país.

El presente trabajo responde a esa preocupación. La primera parte analiza a grandes rasgos el ambiente existente en los Estados Unidos respecto a México; la segunda se refiere a la política del ejecutivo norteamericano hacia nuestro país en los últimos dos años; finalmente se llega a ciertas conclusiones sobre las fuerzas que tienen mayores posibilidades de dominar la acción norteamericana en México durante la próxima década. El análisis lleva a subrayar la necesidad de propiciar situaciones internas que ayuden a preservar el mayor margen de autonomía para el Estado mexicano en momentos que se acentúan presiones externas tendientes a incrementar su dependencia.

I

EL NUEVO AMBIENTE EN LOS ESTADOS UNIDOS
RESPECTO A MÉXICO

Inquietud por los problemas al sur de la frontera. Algunos observadores han atribuido la preocupación en los Estados Unidos por la situación mexicana al desconcierto causado por la política exterior del presidente Echeverría. Su liderazgo tercer mundista, el enfrentamiento verbal con la empresa privada, y los intentos de reglamentar la inversión extranjera, crearon irritaciones y temores difusos en algunos sectores de la sociedad norteamericana. Prueba de ello fueron, por ejemplo, el boicot judío contra el turismo a México en respuesta al voto mexicano en Naciones Unidas a favor de una resolución donde se equiparaba el sionismo a una forma de racismo, o la carta de legisladores al Congreso norteamericano, alertando sobre la creciente influencia comunista en el gobierno mexicano.

Sin embargo, y para despecho de quienes creían que la salida de Echeverría era suficiente para volver a los mejores años de la "buena vecindad", las inquietudes persisten. El empeño de López Portillo en desvanecer las políticas irritantes para los Estados Unidos no pone fin al malestar respecto a la gravedad de los problemas mexicanos que se expresa en los medios de comunicación masiva y en declaraciones oficiales norteamericanas. Y esto no puede entenderse sin tomar en cuenta la crisis económica en los Estados Unidos, las dificultades para reducir índices de desempleo, y la consiguiente hostilidad hacia uno de los elementos más controvertidos de la presencia mexicana en el país del norte: los millones de trabajadores que atraviesan anualmente la frontera en busca de empleo.

El conocido investigador sobre problemas de inmigración, Wayne Cornelius, señaló la correlación entre crisis económica y rechazo a la presencia de mexicanos al escribir:

Algo muy predecible ocurre en los Estados Unidos cada vez que la economía se encuentra en dificultades: el trabajador ilegal se redescubre. Políticos, periodistas, obreros organizados, y otros grupos de interés, se apresuran a culparlo de todos los males posibles e imaginarios que afligen a la sociedad americana. Desde el desempleo hasta el crimen, desde el costo de los servicios sociales hasta la sobrepoblación o el déficit de la balanza de pagos.¹

En efecto, paralelamente a la crisis económica desatada en 1973, la peor atravesada por los Estados Unidos desde 1929, tomaron forma las noticias alarmistas sobre las "hordas extranjeras" provenientes de Mé-

¹ Wayne Cornelius, "Undocumented Immigration; a Critique of the Carter Administration Policy Proposals" en *Migration Today*, Vol. 5, n° 4, octubre 1977.

xico que ocupan los empleos destinados a norteamericanos, ocasionan grandes costos en la seguridad social, y contribuyen al aumento del crimen y la violencia.² Un ejemplo del alarmismo inspirado por las ideas anteriores fueron las declaraciones del ex director de la CIA, William Colby, para quien la posibilidad de que 20 millones de mexicanos atravesasen la frontera en 1990 es, para la seguridad interna de los Estados Unidos, una amenaza más grande que la Unión Soviética.³

En el caso de los trabajadores mexicanos existe un motivo adicional para semejante hostilidad: la impresión, no del todo errónea, de que vienen a engrosar las filas de la minoría mexicana en los Estados Unidos, acentuando en ella la identificación con valores y tradiciones de allende la frontera. Fortalecen, así, el surgimiento de una "nación dentro de la nación", que será población mayoritaria en algunos estados del suroeste durante la próxima década y, según palabras del influyente diario *Washington Post*, representa "el reto más grande que jamás haya contemplado el ideal norteamericano del *Melting Pot*".⁴

Desempleo y desconfianza hacia el crecimiento de la minoría mexicana crean un ambiente propicio a la multiplicación de presiones para una política de "mano dura" en materia migratoria. Las presiones provienen de grupos muy diversos entre los que se encuentran los grandes empresarios agrícolas, interesados en aumentar su competitividad mediante la eliminación de mano de obra; los líderes sindicales quienes explican los problemas enfrentados por la clase obrera norteamericana en términos de la competencia desleal ejercida por los trabajadores extranjeros; los defensores del "orden y la legalidad" que consideran tales valores amenazados por la presencia de millones de "ilegales"; finalmente, los grupos de corte fascista, como el Ku-Kux-Klan, para quienes los trabajadores mexicanos y sus familias perturban el "equilibrio racial", que debe mantenerse en los Estados Unidos.⁵ Son ellos quienes propician los reportajes alarmistas del *U.S. News and World Report*, o *Los Angeles Herald Examiner*. Son la clientela frente a la que se sienten obligados, tanto el Departamento de Trabajo, como los congresistas que han denunciado con alarma: "nuestro país es invadido silenciosamente por un ejército de inmigrantes ilegales".⁶ Contrarrestando semejantes

² *Los Angeles Herald Examiner*, 4 de agosto de 1977.

³ *Los Angeles Times*.

⁴ *Washington Post*, 26 de marzo de 1978.

⁵ Una síntesis muy completa de los diversos intereses que se pronuncian en contra de los trabajadores migratorios en Joseph Somers, de la Universidad de California en San Diego, *The problem of the undocumented workers: a view from the US*, ponencia presentada al simposio internacional sobre trabajadores migratorios mexicanos en los Estados Unidos, Guadalajara, julio de 1978 (mimeo.).

⁶ Intervención del representante de Illinois, Morgan Murphy al discutirse en el Congreso el tema de los trabajadores migratorios. Reproducida en: *Congressional Digest, Controversy over Proposed Amnesty to illegal aliens*, Washington, D. C., octubre, 1977.

puntos de vista se encuentran, aunque en posición de mayor debilidad, los pequeños agricultores o empresarios, ávidos de mano de obra mexicana barata, y un número creciente de organizaciones chicanas que luchan a favor del derecho al trabajo para los inmigrantes mexicanos.⁷

Pero la corriente migratoria no es el único motivo de preocupación. Como es bien sabido, en 1976 hicieron crisis los múltiples problemas que se venían sintiendo en la economía mexicana desde comienzos del decenio. En agosto de ese año, el gobierno se vio obligado a abandonar su política de estabilidad cambiando decidiendo la flotación del peso que, de inmediato, se devaluó un 50% respecto al dólar. La medida confirmó los temores sobre el estado de la economía mexicana que precipitaron una fuga de capitales calculada entre 4 y 5 mil millones de pesos para 1976. Todo ello agudizó el desequilibrio de la balanza de pagos y aceleró la caída en la tasa de crecimiento que, por dos años consecutivos, se ha mantenido por debajo del índice de crecimiento de la población. Las medidas tomadas por el gobierno para hacer frente a tales problemas han estado enmarcadas dentro del programa de estabilización acordado con el Fondo Monetario Internacional a finales de 1976. Independientemente de los ajustes que se logren a corto plazo, la mayoría de observadores coinciden en opinar que los problemas de la economía mexicana no pueden verse como una crisis ocasional; son signo de un agotamiento del modelo de desarrollo vía industrialización por sustitución de importaciones que se mantuvo, con tanto éxito, desde comienzos de los años cuarenta.

Los problemas anteriores, en particular la devaluación, repercutieron de inmediato al otro lado de la frontera. Algunas ciudades sureñas, cuya economía gira en torno al comercio con México, vieron desplomarse sus actividades. Por ejemplo, las ventas durante noviembre de 1976 en ciudades como Brownsville, Laredo o Nogales, fueron en promedio 60% inferiores a las del mismo periodo del año anterior; sus exportaciones hacia México disminuyeron en un 65% en el caso de Nogales, 30% en el caso de Brownsville y 37% en Laredo.⁸

⁷ La participación de organizaciones chicanas en la defensa de trabajadores mexicanos ha ido en aumento. Se manifiesta, entre muchas otras formas, en los trabajos del Mexican-American Legal Defense and Educational Fund (MALDEF), presentados a la Casa Blanca y los Comités del Congreso encargados de problemas de migración. Ver, por ejemplo, *MALDEF's Statement of Position Regarding the Administration's Undocumented Alien Legislation Proposal*, noviembre 11, 1977; asimismo, en las resoluciones de la Tercera Convención de United Farm Workers of America, o en la existencia de la Coalición Nacional Pro Leyes y Prácticas Justas de Inmigración, o la Conferencia de California sobre Inmigración y Política Gubernamental. Una compilación muy completa e interesante del punto de vista chicano y su acción frente a los trabajadores indocumentados mexicanos en: *Inmigration and Public Policy: Human Rights for Undocumented Workers and Their Families*. Editado por Antonio José Ríos Bustamante, Chicano Studies Center, Documento n° 5, UCLA, edición revisada, 1978.

⁸ William Hamilton, "Trajectory Towards Crisis in United States Mexican Bor-

Estos fueron problemas que afectaron a empresarios menores; la llamada de atención sobre la inter-relación existente entre la buena marcha de la economía mexicana y los intereses norteamericanos fue aún más severa para los círculos financieros privados que, a finales de 1976, habían invertido varios miles de millones de dólares en México. La crisis mexicana confirmó las opiniones, muy en boga en ese momento, sobre la desventaja de haber aumentado tan aceleradamente las inversiones financieras en países subdesarrollados.⁹ La conocida revista empresarial *Euromoney* refleja bien el ambiente de ansiedad que se creó al reseñar una "histórica entrevista" celebrada a finales de 1976 entre los representantes de la banca internacional y el entonces presidente electo, José López Portillo.

La tensión era creciente en el elegante salón de la ciudad de México. El banquero neoyorquino, una de las figuras más destacadas en las finanzas internacionales, escogiendo cuidadosamente sus palabras, declaró con firmeza: Sr. Presidente en nombre de un grupo de banqueros que ha arriesgado más de diez mil millones de dólares en México debo decirle que la situación de su país nos tiene muy inquietos.¹⁰

Igualmente preocupados se manifestaron algunos inversionistas que, hasta entonces, hacían estupendos negocios en México. Un ejemplo muy claro se dio en la industria automotriz. Con motivos de la devaluación, los precios de los coches americanos fabricados en México se dispararon de ciento cincuenta mil a doscientos cincuenta mil pesos lo que, aunado a la restricción de créditos para la compra de automóviles, y el alza del precio de la gasolina, redujo las ventas en 30%. "Si no mejora la situación —declaró a finales de 1977 un dirigente de la Chrysler en México— perderemos demasiado dinero; de ocurrir eso, el proyecto de retirarnos del mercado mexicano no será una simple amenaza".¹¹

Paralelamente a esa inquietud por la crisis económica, tomaron forma puntos de vista muy escépticos sobre el futuro del sistema político mexicano y su capacidad para seguir conciliando, en circunstancias económicas difíciles, los intereses de los diversos grupos sociales que le han servido de sustento. Son significativos los señalamientos de Gregory Treverton, estudioso de América Latina, y actual miembro del Consejo de Seguridad del Gobierno norteamericano, a comienzos de 1977.

Es difícil escapar al sentimiento de que un sistema que respondía razonablemente bien a un México de treinta millones de habitantes le será más

der Relations", octubre 1977 (mimeo.). Presentado en el Pacific Coast Council on Latin American Studies, San José, California, 21-22 de octubre, 1977.

⁹ Mayores consideraciones sobre ese tema en Olga Pellicer de Brody, "La crisis mexicana; hacia una nueva dependencia", *Cuadernos políticos* 14, México, 1977.

¹⁰ *Euromoney*, abril 1978, p. 2.

¹¹ *Business Week*, 2 de mayo de 1977.

y más difícil responder a las demandas de un México que ya tiene más de cincuenta millones... el carácter poco representativo y los aspectos represivos de la estructura de dominación, que siempre habían estado presentes, se hacen más graves en el contexto actual...¹²

En estas circunstancias, apareció un elemento que, sin cambiar radicalmente la problemática, sí introduce nuevas expectativas y preocupaciones en los Estados Unidos respecto a México: el petróleo.

La atracción por el petróleo mexicano. Los descubrimientos de grandes riquezas petroleras en el sureste de México se conocían desde finales de 1973. Sin embargo, el presidente Echeverría mantuvo al respecto una actitud muy cautelosa; evitó referirse con precisión al monto de las reservas probadas, y no quiso presentar la industria petrolera como la actividad más significativa para el desarrollo económico del país. Por su parte, algunos observadores de la situación energética mundial concedieron atención secundaria a los descubrimientos en México. Para no dar sino un ejemplo, a comienzos de 1975 el destacado periódico *Oil and Gas Journal*, se refería con indiferencia al caso de México al señalar en uno de sus titulares: "el papel de México como exportador de crudo será de corta duración".¹³

La situación comenzó a modificarse a finales de 1976. La crisis económica mexicana, el deterioro violento de la balanza de pagos y la necesidad de mantener la confianza de la banca internacional, precipitaron un giro de 180 grados en la política petrolera del gobierno mexicano. Poco después de haberse iniciado la administración del presidente López Portillo, el nuevo dirigente de Petróleos Mexicanos dio a conocer un plan ambicioso de desarrollo de la industria petrolera cuya primera meta era alcanzar una producción de dos millones doscientos mil barriles de crudo al día para 1982; la mitad de dicha suma estaría dirigida a la exportación.

A partir de entonces, PEMEX se convirtió en el centro dinámico de la economía mexicana que debe cumplir la triple función de equilibrar la balanza de pagos, marcar el ritmo de crecimiento de la economía, y devolver la confianza en México a la banca privada internacional. Dentro de ese ambiente se aceleraron los trabajos de exploración con resultados cada vez más espectaculares. Las reservas probadas, del orden de seis mil millones en 1976, subieron a dieciséis mil millones a finales del año siguiente, y llegaron a veinte mil millones en septiembre del presente año.

Los medios de comunicación norteamericanos han visto con creciente

¹² Gregory Treverton, "Economic Interest and Political Ambitions in Latin Americans External Relations: Brazil, México, Venezuela", (mimeo.) marzo de 1977. Presentado dentro del programa latinoamericano del Wilson Center for International Scholars, Washington.

¹³ 26 de mayo de 1975.

entusiasmo el aumento de semejantes cifras. Desde mediados de 1977 se informaba que, ante las nuevas riquezas petroleras, la banca privada internacional recuperaba plenamente su confianza en México y se apresuraba a seguirle ofreciendo créditos; informaba, también, del interés de las grandes compañías en ofrecer el equipo y tecnología necesarios para la rápida expansión de PEMEX. Persistieron, sin embargo, algunas posiciones cautelosas que insistieron en el peligro de un desencadenamiento de tensiones sociales largamente contenidas, así como en la desconfianza que inspiraba la "conocida administración errónea de PEMEX".¹⁴

A medida que avanzó el año de 1978 y se dieron a conocer los éxitos del programa de producción de PEMEX, cuyas metas serán alcanzadas dos años antes de lo esperado, el escepticismo se desvaneció y el petróleo mexicano ha conquistado plenamente la imaginación de la mayoría de comentaristas sobre problemas de energía en la prensa estadounidense. MEXICO, SUPERPOTENCIA PETROLERA, señala la carátula de la revista *Fortune*.¹⁵ MÉXICO, UNA POTENCIA PETROLERA QUE EMERGE, dice la primera página del *Wall Street Journal*...¹⁶

Existen múltiples motivos para ese interés en los Estados Unidos por el petróleo mexicano. En primerísimo lugar, cabe recordar la necesidad urgente de asegurar aprovisionamientos externos para satisfacer su demanda interna de petróleo; publicaciones recientes calculan que ésta será para 1985, de 22.5 millones de barriles al día, mientras la producción interna será del orden de 10.5 m.b.d. En otras palabras, para mantener el "american way of life", basado en un consumo desproporcionado de energéticos, Norteamérica deberá satisfacer más del 50% de sus necesidades de petróleo a través de importaciones.¹⁷ No es extraño que la relación con los países productores se haya convertido en tema central de la política externa estadounidense.

En segundo lugar, numerosos observadores coinciden en ver el petróleo mexicano como un factor que permitirá disminuir la dependencia excesiva de los Estados Unidos de la producción proveniente del medio oriente. Dependencia peligrosa por las vicisitudes políticas de esa zona donde bien puede ocurrir, desde un ataque guerrillero a las instalaciones petroleras, hasta un golpe de Estado que, a más de propiciar una mayor presencia soviética en el área, afectaría seriamente los volúmenes de exportación de crudo; los acontecimientos recientes de Irán han sido

¹⁴ Ver por ejemplo *Wall Street Journal*, 8 agosto 1977; *International Currency Review*, Vol. 9, nº 6, diciembre-enero 1978.

¹⁵ Reportaje especial de *Fortune*, 10 de abril de 1978.

¹⁶ 5 de julio de 1978.

¹⁷ Congressional Research Service, *Project Interdependence; US and World Energy Outlook through 1990, a Report*, Washington, US Government Printing Office, junio 1977.

una advertencia elocuente en esa dirección.¹⁸ Ante esa inestabilidad política, el territorio mexicano adquiere un valor estratégico inapreciable, al convertirse en la fuente más cercana y segura para reemplazar, en caso necesario, a los productores del Golfo Pérsico.

En tercer lugar, las riquezas petroleras mexicanas, aunadas a los descubrimientos de Alaska y el Mar del Norte, han contribuido al debilitamiento de la OPEP.¹⁹ La organización de productores más temida por el consumidor norteamericano, ya no se ostenta como representante de los principales países petroleros. Fuera de ella se encuentran países como México que, si bien seguirá de cerca su política en materia de precios, difícilmente se uniría a una decisión común en materia de producción, y aun menos a un embargo similar al de 1973.

En cuarto lugar, el desarrollo petrolero de México es de enorme importancia para grupos de interés económico claramente delimitados: las grandes compañías proveedoras de equipo y tecnología, en particular para las obras de exploración y explotación a grandes profundidades o en la plataforma marítima; los círculos financieros que ven en el petróleo una firme garantía para sus ventajosas inversiones en México; las grandes empresas petroleras, como Texaco, que contemplan con interés la participación de la industria petroquímica mexicana con enormes posibilidades de desarrollo en los próximos años.²⁰

Finalmente, el petróleo mexicano se convirtió en un argumento muy útil para los grupos internos de los Estados Unidos que se opusieron al plan energético presentado al Congreso por el presidente Carter. Partiendo, entre otros, del supuesto según el cual ocurrirá una escasez mundial de petróleo hacia finales del presente siglo, el plan se proponía disminuir el consumo de petróleo en los Estados Unidos alentando el

¹⁸ Según datos aparecidos en un artículo de Youssef Azmei, conocido observador de problemas de petróleo en el medio oriente, reproducidos en *Excelsior*, 14 de septiembre de 1978, "Irán, parece encaminado a un periodo de inestabilidad que no sólo sería capaz de amenazar sus propias exportaciones de crudo sino también las rutas por las que pasa más de la mitad del tráfico petrolero mundial... no será fácil reemplazar más de cinco millones de barriles de petróleo diarios en caso de un trastorno súbito de las exportaciones iraníes..."

¹⁹ La insistencia de el debilitamiento de la OPEP es común en artículos recientes sobre la organización. Ver, por ejemplo, los comentarios reproducidos en "La OPEP, colos con pies de barro su futuro es sombrío", *Excelsior*, 12 de septiembre de 1978.

²⁰ Es evidente el enorme interés que existe en los Estados Unidos respecto a la venta de equipos petroleros para nuestro país. No pasa desapercibido que el presupuesto de PEMEX durante el actual sexenio es de 15 mil millones de dólares, la mayoría de los cuales se irán en adquisición de equipo y tecnología. Según estimaciones hechas en un informe preparado por el departamento de comercio de la embajada norteamericana en México, PEMEX ha llevado a cabo el 90% de sus adquisiciones en los Estados Unidos. Ver *Uno más uno*, 1º de septiembre de 1978. Asimismo, es significativa la decisión reciente de la *Texaco* de poner a la venta acciones entre el público mexicano. Evidentemente busca cumplir con el requisito de la "mexicanización" para poder participar en la industria petroquímica.

desarrollo y utilización de fuentes alternativas de energía, y encareciendo el consumo de petróleo. Tales objetivos encontraron fuerte oposición en diversos grupos de interés que utilizaron los descubrimientos en México para demostrar que, empeñado en sacar adelante su plan, Carter había perdido de vista un hecho ineludible: es mentira que el petróleo se esté acabando, allí están las riquezas mexicanas para probarlo.²¹

Se dan así las circunstancias para que diversos sectores en los Estados Unidos se pronuncien en favor de una "relación extraespecial" con México, que asegure la rápida explotación de las riquezas petroleras y su canalización hacia los Estados Unidos. Tales puntos de vista fueron expresados con claridad en un artículo publicado en el semanario *The New Republic* a mediados de agosto de 1978. De acuerdo con el artículo, "Oil of Olé", el gobierno estadounidense conocía las gigantescas reservas petroleras mexicanas, posiblemente las más grandes del mundo, pero había ocultado la información para no entorpecer la presentación del plan Carter; es necesario, sin embargo, revisar esa política, aceptar el cambio en la situación mundial del petróleo provocado por las reservas mexicanas, y poner en marcha una política capaz de crear un ambiente de cordialidad mexicano-norteamericano, telón de fondo para acuerdos significativos en materia de petróleo.²²

El artículo anterior podría verse como ejemplo del sensacionalismo que acompaña algunas noticias sobre el petróleo. Adquirió mayor significado cuando el senador Kennedy, figura de importancia en el partido demócrata, hizo suyos los puntos de vista del semanario al intervenir en el Congreso, repartió copias del artículo a los congresistas, e insistió en pedir "una política favorable a México que haga posible un cambio de nuestra dependencia política y económica de un país a cuando menos dos o más cuando se trate de un recurso tan importante como el petróleo".²³

El gobierno norteamericano no da signos de seguir tales consejos. La política oficial contrasta con esa euforia hacia el petróleo mexicano señalada en líneas anteriores. El Departamento de Estado mantiene una posición reservada frente a las noticias sobre nuevos descubrimientos; algunos analistas del Departamento del Tesoro comparten los puntos de vista expresados en el informe anual del Banco Mundial donde se aconseja a México seguir un ritmo moderado de explotación del petróleo,²⁴ por último, el Departamento de Energía negó su aprobación al acuerdo celebrado entre compañías petroleras de Texas y PEMEX para la venta de dos millones de pies cúbicos de gas al día al precio de 2.60 por m.p.c. El resultado de semejante negativa, fue un resurgimiento de los senti-

²¹ "Oil of Olé", *The New Republic*, 19 de agosto de 1978.

²² *Ibidem*.

²³ *Excelsior*, 31 de agosto de 1978.

²⁴ Síntesis del documento del Banco aparecido en *Proceso*, México, 17 de julio de 1978.

mientos nacionalistas en México que inspiran, ahora, una política de utilización interna del gas y sólo venta de excedentes limitados hacia los Estados Unidos.²⁵

¿Cómo explicar lo que la prensa norteamericana ha llamado la "frialidad desconcertante" de Washington hacia el petróleo mexicano?²⁶ La respuesta exige un examen más detallado de la política del gobierno norteamericano hacia México en los últimos tiempos.

II

LA POLÍTICA DEL EJECUTIVO NORTEAMERICANO HACIA MÉXICO 1976-1978

Mayor atención y mayores contradicciones. Aunque la crisis del "milagro económico mexicano" ya era un hecho desde comienzos de los años setenta, los círculos oficiales norteamericanos no percibieron entonces el efecto que ello tendría en el patrón de relaciones existentes entre ambos países desde finales de la segunda guerra mundial. México siguió siendo un asunto de importancia secundaria para el gobierno estadounidense, estudiado superficialmente por funcionarios de menor rango en el Departamento de Estado quienes registraron los signos más evidentes de la nueva problemática económica y política al sur de la frontera.

La devaluación, las presiones crecientes contra los trabajadores indocumentados, los rumores sobre un golpe de estado durante los últimos meses de la administración Echeverría, y la nueva política petrolera, cambiaron esa situación. Desde finales de 1976 se advierte mayor preocupación e interés por México en diversas agencias del ejecutivo norteamericano: se han creado grupos de trabajo encargados de seguir de cerca los acontecimientos de nuestro país y proponer diversas opciones para la acción del gobierno norteamericano al respecto; * se ha solicitado

²⁵ Los comentarios en la prensa norteamericana al conocerse las declaraciones de Díaz Serrano en septiembre de 1978 en el sentido de que México ya no estaba interesado en vender gas a los Estados Unidos, fueron muy críticos. En "The Mexican Gas Fiasco", el *Wall Street Journal* señaló, el 20 de septiembre de 1978, "al bloquear el acuerdo de venta, los Estados Unidos forzaron a López Portillo y Díaz Serrano a hacer exactamente lo que los izquierdistas antinorteamericanos querían: convertir a la industria mexicana para la utilización interna del gas... es difícil entender por qué no se tomó un punto de vista más inteligente, en vez de tratar el asunto como un simple problema de energía..."

²⁶ "A perplexing U.S. Coolness Toward Mexican Oil", *Business Week*, 29 de mayo de 1978.

* El grupo más significativo ha sido el creado a petición del Consejo Nacional de Seguridad con objeto de presentar un Memorándum a Carter en noviembre del presente año: el texto de la circular enviada por Brzezinsky a las diversas agencias que elaboran el documento ha sido reproducido en *Inside D.O.E., an exclusive weekly report on the Department of Energy*, septiembre 18, 1978. Allí se reproducen, también, las directivas dadas para evaluar el petróleo y gas mexicano y su impacto en las relaciones mexicano-norteamericanas. Ver *infra*, nota 42.

la elaboración de un marco conceptual destinado a servir de referencia a una política que exalte la idea de la "inter-dependencia", de los intereses "comunes y complementarios" de México y los Estados Unidos;²⁷ se han creado nuevas agencias intergubernamentales México-Norteamericanas que se reúnen periódicamente para revisar y proponer soluciones a los problemas entre ambos países;²⁸ finalmente, se están haciendo esfuerzos para coordinar mejor las diversas agencias federales y estatales que participan en el control de la zona fronteriza.²⁹

Ese nuevo enfoque no se ha traducido en una política coordinada, capaz de propiciar la estabilidad económica y política de México y un clima de entendimiento que sirva de telón de fondo a los acuerdos petroleros solicitados por diversos sectores de la opinión pública norteamericana. Por el contrario, las decisiones de la administración Carter respecto a México han sido contradictorias, han creado un clima de tensión entre ambos países, y contribuyen al deterioro de las condiciones sociales en México.

Sería ingenuo pensar que se trata de simple ineficiencia o mala fe. Lo cierto es que el desarrollo del capitalismo en los Estados Unidos enfrenta una serie de problemas que impiden al gobierno seguir una política de "buena vecindad" hacia México y el mundo subdesarrollado en general. Ya nos hemos referido a las dificultades para abatir índices de desempleo, y la consiguiente hostilidad hacia los trabajadores extranjeros que hace imposible una política migratoria de corte liberal que reconozca el principio de la libre circulación de mano de obra como corolario indispensable de la libre circulación de capitales, tan importante para los voceros norteamericanos. Asimismo, cabe recordar la inflación que azota al sistema capitalista en los últimos tiempos y obliga a los oficiales del Departamento del Tesoro a pronunciarse a favor de programas de estabilización auspiciados por el Fondo Monetario Internacional. De otra parte, la creciente competencia externa a la producción industrial

²⁷ Ese marco conceptual ha sido desarrollado por la Rand Corporation dentro de los lineamientos del artículo de David Ronfeldt que aparece en este mismo volumen.

²⁸ Durante la visita de López Portillo a los Estados Unidos en febrero de 1977 se crearon tres grupos intergubernamentales, "de alto nivel" encargados de reunirse periódicamente para discutir temas políticos, asuntos sociales, y problemas económicos. Se supone que propiciarán una comunicación más fluida, informal y frecuente entre funcionarios de ambos países. La experiencia no ha sido muy alentadora; lo cierto es que los grupos han sido una instancia burocrática más, sin capacidad para influir sobre los problemas claves entre ambos países. A guisa de ejemplo cabe recordar que no tuvieron ninguna participación en la elaboración de la política migratoria de Carter.

²⁹ Las recomendaciones para organizar esa coordinación están contenidas en: The Comptroller General of the United States, Report to the Congress, *Illegal Entry at the United States Mexico Border; Multiagency Enforcements have not been Effective in Stemming the Flow of Drugs and People*. Washington, United States General Accounting Office, diciembre 1977.

norteamericana acentúa las fuerzas proteccionistas en los Estados Unidos bloqueando medidas significativas a favor de las exportaciones de países como México.

Las circunstancias anteriores, al conjugarse con la debilidad política del presidente Carter y los obstáculos encontrados por sus principales propuestas, en particular el plan energético, han dado por resultado situaciones paradójicas y contradictorias, dentro de las cuales no toma forma esa nueva etapa del gobierno norteamericano hacia México que pide tan insistentemente el senador Kennedy. Veamos esto con más detalle atendiendo a algunos de los aspectos más importantes de la política oficial hacia México en los últimos tiempos.

Políticas migratorias restrictivas y preocupación por el empleo en México. Para las personalidades interesadas en el petróleo mexicano que piden en consecuencia una política amistosa hacia México, el proyecto Carter para detener la emigración ilegal a los Estados Unidos, que afectaba principalmente a los trabajadores mexicanos, fue una desilusión. Sin embargo, había múltiples motivos para esperar una acción de ese tipo. El nombramiento de Ray Marshall como Secretario del Trabajo, conocido por su violenta oposición a la emigración legal o ilegal a los Estados Unidos, permitía prever desde los inicios de la nueva administración una política de "mano dura" en materia migratoria.³⁰ Pero otros elementos presionaron en la misma dirección; durante su campaña electoral, Carter prometió a las grandes centrales obreras incrementar el gasto público para la creación de nuevas fuentes de trabajo. Sin embargo, su programa de reactivación económica, dado a conocer a comienzos de 1977, giró principalmente en torno a la devolución de impuestos dejando en segundo plano el tema de las inversiones prometidas. En tales circunstancias, se puede afirmar que era interesante ofrecer a los obreros, en contrapartida, un proyecto sobre trabajadores ilegales que pretendía liberar millones de empleos para los norteamericanos.

El proyecto presentado al Congreso en agosto de 1977, descansó en dos supuestos básicos: de acuerdo con el primero, los trabajadores ilegales desplazan al trabajador norteamericano siendo una causa importante de los elevados índices de desempleo; de acuerdo con el segundo, representan un costo elevado por la utilización que hacen de servicios asistenciales.³¹ Los especialistas en problemas de emigración a los Estados Unidos han argumentado que ambos supuestos carecen de validez; en primer lugar, porque el trabajador norteamericano no desempeñaría, por el mismo salario, los trabajos llevados a cabo por extranjeros; si éstos

³⁰ Ver sus opiniones expresadas en la ponencia presentada a la conferencia sobre problemas migratorios celebrada en abril de 1975 en San Antonio: "Economic factors influencing the international migration workers". Reproducida en *Views Across the Borders*, ed. Stanley Ross, University of New Mexico Press, 1978.

³¹ Wayne Cornelius, *op. cit.*

desaparecen, los patrones tratarán de eliminar esos empleos a través de mayor mecanización. En segundo lugar, porque los indocumentados, en particular los mexicanos, utilizan escasamente los servicios sociales, aunque pagan por ellos cuotas elevadas.³²

Independientemente de su validez, tales supuestos legitimaron el objetivo básico del proyecto que fue poner fin a la presencia de trabajadores indocumentados aumentando el número de miembros de patrulla fronteriza, e imponiendo multas muy elevadas a quienes los contraten. A cambio se ofreció dar visa de trabajo a quienes demostraran haber permanecido en los Estados Unidos cinco años ininterrumpidos; como la mayoría de trabajadores mexicanos acuden temporalmente, yendo y viniendo a lo largo del año, serían pocos los que solicitarán esa "amnistía".

El proyecto fue mal recibido en el Congreso, donde se postergó indefinidamente su discusión. Diversos Comités de la Cámara de Representantes y el Senado se ocupan ahora de elaborar nuevas propuestas, difícilmente más liberales, para hacer frente al tema de los trabajadores ilegales. Pero independientemente de sus descalabros en el Congreso, el proyecto dejó enseñanzas muy interesantes respecto a la política del gobierno norteamericano hacia México. En primer lugar, demostró las dificultades para que el ejecutivo tome en cuenta consideraciones "de buena vecindad", cuando están de por medio temas tan delicados para su situación política interna como la relación con las grandes centrales obreras que resultan cruciales para asegurar la nominación dentro del Partido Demócrata y el triunfo electoral. En segundo lugar, dejó claramente establecida la importancia prioritaria que había otorgado el gobierno de los Estados Unidos al tema de los trabajadores extranjeros. El año de 1977 bien puede verse como un momento clave a partir del cual la atención de las agencias del gobierno norteamericano encargadas de la política hacia México se vuelca hacia el problema de los indocumentados y hacia aquellos del desarrollo mexicano que, según ellos, son las causas principales de su presencia en los Estados Unidos: el crecimiento demográfico, las fallas de la política agrícola, y la ineptitud de un grupo dirigente visto cada vez con mayor desconfianza.

Partiendo de la preocupación por la presencia de trabajadores mexicanos en Estados Unidos se acentúa, en círculos oficiales, la mirada crítica sobre la conducción del desarrollo mexicano y las actitudes paternalistas con las que se pretende aconsejar sobre la mejor manera de dar solución al problema del empleo en México. La expresión más concreta de semejante actitud, aunque no la única, son las propuestas para la creación de un fondo especial, al que los Estados Unidos contribuiría con la suma de dos mil millones de dólares, destinado a financiar programas para la implantación de agro-industrias intensivas en mano de

³² *Ibidem*.

obra, de preferencia en los sitios expulsores de trabajadores hacia los Estados Unidos. No se han precisado los detalles sobre la agencia encargada de administrar esos fondos; se ha pensado en la posibilidad de ponerlos en manos del Banco Mundial y encauzarlos hacia programas similares a los planes PIDER que, en pequeña escala, han sido aplicados con gran éxito en México. Se ha estudiado, también, la posibilidad de llevar adelante el proyecto dentro del marco de la Agencia Internacional para el Desarrollo. En todo caso, las propuestas, llevadas a cabo con extrema discreción, no han prosperado ante la reserva tradicional del gobierno mexicano frente a los programas auspiciados por la AID y, en general, frente a todo proyecto que abra la puerta a una mayor intervención en la planeación de la política agrícola del país.

Ahora bien, es necesario subrayar que la preocupación con que el gobierno norteamericano contempla el crecimiento demográfico de México y el aumento del desempleo no influye, en lo absoluto, en las líneas generales de su política económica internacional favorable a los programas de estabilización. En efecto, el Departamento del Tesoro ha mantenido un firme apoyo al acuerdo celebrado entre México y el Fondo Monetario Internacional que, como veremos más adelante, ha agravado seriamente el problema del desempleo. Surgen así posiciones abiertamente contradictorias que revelan la incapacidad del gobierno norteamericano para contribuir a la solución de problemas sociales en el mundo subdesarrollado. Ante la necesidad de propiciar un cierto tipo de estabilización, meta superior de la política norteamericana, las declaradas preocupaciones y propuestas para ayudar a México en su problema de empleo son simplemente triviales.

La estabilización de la economía. Existen dos motivos para que el gobierno norteamericano se haya pronunciado a favor de una estabilidad de la economía mexicana dentro de los marcos propuestos por el FMI. En primer lugar, la aceptación tradicional de las tesis manejadas por dicho organismo respecto al origen, esencialmente monetario de la inflación, la conveniencia de que el Estado no interfiera en el libre juego de las fuerzas del mercado, los desequilibrios de la balanza de pagos que pueden desembocar en una imposición de barreras a la libre circulación de mercancías y capitales. En segundo lugar, la preocupación generalizada por el violento crecimiento de la deuda pública externa de los países subdesarrollados, uno de cuyos mejores ejemplos es el caso de México. Ante ese crecimiento, los dirigentes norteamericanos se han fijado, como estrategia prioritaria de sus relaciones económicas internacionales, la política del "financiamiento y ajuste", cuyo objetivo central es mantener el flujo de recursos financieros hacia los países subdesarrollados, pero manejándolos, ahora, con extrema cautela; es decir, condicionándolos a cambios en la política económica de los países deudores

que correspondan a las ideas generales de estabilización recomendadas por el Fondo.³³

Dentro de esa perspectiva, el programa acordado por México con el FMI en septiembre de 1976 causó buena impresión entre los funcionarios del Departamento del Tesoro. Sus principales componentes: control de la inflación mediante el congelamiento de los salarios, disminución del déficit del sector público y control de crédito; búsqueda de mayor equilibrio comercial mediante un aumento de las exportaciones en las que el país tiene una ventaja comparativa (el petróleo); desmantelamiento del aparato proteccionista mediante una abolición de las licencias y permisos previos de importación para productores industriales, son vistos por el gobierno norteamericano como medidas acertadas que sentarán la base de una "economía sana" donde seguirán expandiéndose, confiadamente, las inversiones norteamericanas.³⁴

Es de sobra conocido, sin embargo, que un freno al gasto e inversión públicos tiene efectos muy negativos sobre el nivel de actividad económica y, por ende, en la oferta de empleo; más aún, cuando como ocurre en el caso mexicano, se observa un estancamiento en el ritmo de crecimiento de la inversión privada desde hace más de cuatro años. Por ello, algunos comentaristas de las relaciones mexicano-norteamericanas señalaron que el interés del gobierno norteamericano en el mantenimiento de la paz social y la creación de empleo en México lo llevaría a usar su influencia sobre el FMI para suavizar las medidas relativas a la disminución del déficit del sector público.³⁵

Los informes de las misiones del Fondo que visitaron México a lo largo de 1977 no permitieron hacerse ilusiones sobre el interés de Washington en conseguir para México un "trato especial". Sus presiones para reducir el déficit del sector público respecto al PIB se mantuvieron, al mismo tiempo que se ahondaban las diferencias entre el gobierno mexicano sobre la conveniencia de mantenerse, o no, dentro de esos lincaamientos. El asunto llegó a una crisis del llamado "Gabinete Económico Mexicano", a finales de 1977, que culminó con la renuncia del Secretario de Programación y Presupuesto, partidario de un uso más liberal del gasto público, y la salida del Secretario de Hacienda.

Pasada la crisis, el gobierno dio a conocer el presupuesto del gobierno federal para 1978, mismo que puso en evidencia el triunfo de la línea conservadora. El nuevo presupuesto resultó 23% superior al ejercido, efec-

³³ Una clara exposición de esos puntos de vista fue hecha por Richard Cooper, subsecretario del Departamento de Estado para asuntos económicos. Ver *The Department of State Bulletin*, 18 de abril de 1977.

³⁴ Un análisis muy interesante del papel que cumplen los programas del Fondo en los países subdesarrollados, en: Cheryl Payer, "The IMF and Third World", en *The Trojan Horse; a radical look at foreign aid*, 1975, Rampart Press, California.

³⁵ Richard Fagen, "The Realities of US Mexican Relations", *Foreign Affairs*, julio 1977.

tivamente, el año anterior; sin embargo, tomando en cuenta la inflación, los nuevos y cuantiosos gastos para cubrir las erogaciones por pago de amortización de la deuda, resultó esencialmente austero. En efecto, las sumas destinadas a gasto e inversión para sectores claves en la creación de empleo, como el sector agropecuario, fueron muy reducidas.⁸⁶

Los resultados de la política económica enmarcada en el programa de estabilización comienzan a manifestarse. En el primer semestre de 1978 hubo signos de una recuperación de la economía mexicana expresados en el crecimiento de algunos sectores industriales y agrícolas, en la disminución de la tasa de crecimiento de la deuda pública externa, la reducción del índice de inflación, y un inicio de recuperación del ritmo de inversión privada. Tales datos han sido registrados con enorme beneplácito por los dirigentes norteamericanos encargados de asegurar el mantenimiento de un orden económico en México donde se desenvuelvan, confiadamente, las inversiones financieras y empresariales norteamericanas. Sin embargo, han aparecido otros signos que son muy desalentadores para quienes querrían un mejoramiento de las condiciones sociales. Durante los últimos dos años se ha producido una reducción de los salarios reales, menor crecimiento del empleo, de por sí insuficiente, elevación de precios de los bienes salarios.⁸⁷ En resumen, no se puede conciliar la estabilización de la economía aconsejada por el FMI y los deseos, un tanto utópicos, de los alarmados observadores que esperan un orden social en México capaz de retener, de este lado de la frontera, a los trabajadores mexicanos.

No son las únicas contradicciones. Se dan también diferencias abismales entre la intención declarada de contribuir al equilibrio de la balanza de pagos mexicana, y las reacciones que surgen ante cualquier intento de alterar las condiciones tradicionales para la inversión extranjera en México de tal suerte que eleven sus exportaciones y disminuyan sus compras en Estados Unidos. Las discusiones en torno a ciertos aspectos de la política industrial mexicana en 1977 fueron prueba de ello.

Condiciones tradicionales para la inversión extranjera y proteccionismo. En junio de 1977 salió a la luz en México un decreto sobre la industria automotriz que tiene como uno de sus objetivos principales la reducción del déficit comercial externo de dicha industria. De acuerdo con

⁸⁶ Comentarios sobre el presupuesto en *Comercio Exterior*, México, enero 1978. A éste cabe añadir los efectos que pueden tener en el empleo las modificaciones a la política proteccionista en México. Hasta ahora se avanza lentamente en ese aspecto del programa de estabilización; se ha eliminado un primer grupo de productos del requisito de licencia o permiso previo de importación pero se mantienen aranceles elevados, de tal suerte que es difícil llegar a conclusiones sobre las consecuencias a largo plazo. Se puede afirmar, sin embargo, que resultarán afectadas las empresas medianas y pequeñas, justamente aquellas creadoras de mayor número de empleos.

⁸⁷ *Comercio Exterior*, México, julio de 1978.

los datos publicados entonces, éste había pasado de 265 millones de dólares en 1973, a 598 millones de dólares en 1976. Se buscaron, en consecuencia, dos caminos para frenar ese creciente deterioro: compensar las importaciones con exportaciones, o elevar los niveles de integración nacional. Para lograr lo primero, se fijaron presupuestos anuales de divisas para cada empresa, de las cuales el 50% debe ser generado por lo menos con la exportación de componentes fabricados por la industria auxiliar y el restante 50% con la exportación de vehículos automotrices fabricados por la propia empresa. Con respecto al segundo punto, se establecieron límites mínimos obligatorios de integración nacional según las diversas clases de vehículos. De otra parte, el decreto sigue una línea nacionalista al ofrecer condiciones más flexibles para el cumplimiento de las metas anteriores a las empresas que tengan mayoría de capital nacional.³⁸

El asunto se convirtió en preocupación prioritaria del gobierno norteamericano respecto a México. Diversos funcionarios en Washington adoptaron una posición muy crítica frente al decreto; lo consideraron inoportuno al entorpecer, según ellos, la recuperación del "clima de confianza" tan necesario para que se elevaran, de nuevo, los índices de crecimiento de la inversión privada en México; además de generar un impacto desfavorable sobre el estado de ánimo de los inversionistas, fue duramente atacado por su carácter discriminatorio, ya que ofrece trato preferencial a las empresas con mayoría de capital nacional; pero el punto más criticado fue la intención de reducir las compras que hacen en los Estados Unidos las empresas automotrices establecidas en México. Según la opinión norteamericana, esto redundaría en un incremento de los sentimientos proteccionistas en los Estados Unidos que, seguramente, entorpecería cualquier intento para abrir la puerta a mayores exportaciones mexicanas.

Las críticas a la nueva política automotriz fueron desproporcionadas; no había correlación entre el costo que podría tener el decreto para compañías, como la Ford, y la preocupación que éste suscitó en los medios gubernamentales norteamericanos. Las reacciones observadas son interesantes por dos motivos: de una parte, ponen de manifiesto la sensibilidad de los encargados de la política exterior frente a las fuerzas proteccionistas en los Estados Unidos que no permiten mayor acceso al mercado norteamericano de bienes procedentes de países como México;³⁹ de la otra, sugieren la decisión del gobierno norteamericano de man-

³⁸ *Comercio Exterior*, México, julio de 1977.

³⁹ Las fuerzas proteccionistas se han venido manifestando en todos los terrenos, en particular la oposición a la venta de productos agrícolas mexicanos, como el tomate. El Departamento de Comercio ha tratado de frenar esas presiones pero se prevé que serán más intensas en el futuro. Así, el único paso positivo hacia el mejoramiento de las relaciones comerciales entre los dos países ha sido el tratado firmado en diciembre de 1977; de alcances limitados, ya que se refiere a productos que

tener cuestiones de principio, por ejemplo, insistir en que no son tolerables los ordenamientos jurídicos que condicionan la acción de la inversión extranjera. Así, en el marco de nuevas preocupaciones, posiciones contradictorias respecto al mejor camino para la economía mexicana, el apoyo persistente a viejas fórmulas para la inversión extranjera, y presiones proteccionistas, va tomando forma, confusa y llena de ambigüedades, la política en materia de petróleo.

La "frialdad desconcertante" hacia el petróleo mexicano. Delinear una política hacia el petróleo mexicano no es fácil para el gobierno norteamericano; menos aún en la segunda mitad de los años setenta. El recuerdo de las difíciles negociaciones en torno al petróleo, llevadas a cabo durante los primeros decenios de la Revolución Mexicana, no ha desaparecido totalmente de las oficinas del Departamento de Estado. Toda consideración sobre el petróleo mexicano trae a colación la exportación de 1938 y el hecho de que, a partir de entonces, el nacionalismo mexicano encontró su mejor expresión en la soberanía sobre los recursos naturales y la utilización de éstos para beneficio interno de la nación. Que ante la seriedad de la crisis económica el gobierno de López Portillo presente la exportación de hidrocarburos como la mejor o única salida para continuar el desarrollo del país; que la opinión pública mexicana acepte con aparente resignación la exportación de un recurso cuya próxima escasez es señalada repetidamente por los observadores; que algunos miembros del grupo político estén fascinados, ya, ante la idea de la "administración de la abundancia", no significa la desaparición de los sentimientos nacionalistas en México. De hecho, se advierten divisiones muy serias entre los miembros de la administración pública respecto a la política petrolera, mismas que se ahondarán cuando, cumplida la meta de los dos millones doscientos mil barriles por día, sea necesario definir las metas futuras. De otra parte, la oposición de izquierda encuentra en la crítica a las exportaciones de petróleo un argumento convincente, capaz de ganarle grandes simpatías y revivir un nacionalismo que está a flor de piel en algunos sectores de la sociedad mexicana.

Si las consideraciones sobre ese nacionalismo mexicano influyen sobre el estilo de los diplomáticos norteamericanos al referirse al petróleo mexicano, no son el factor de mayor peso para explicar su resistencia a fijar una política al respecto. Esto último tiene su origen en la coyuntura creada desde 1977 por el Plan Energético sometido al Congreso por el presidente Carter. Considerado objetivo prioritario de la actual administración, pieza fundamental para mantener la legitimidad del inesperado representante del Partido Demócrata, dicho Plan se pro-

representan sólo el 2% de nuestras exportaciones a Estados Unidos. Éste no ha sido ratificado por el Congreso mexicano. Ver comentarios sobre el mismo en *El Mercado de Valores*, México, 12 de diciembre de 1977.

ponía, entre sus metas principales, disminuir el consumo del petróleo en los Estados Unidos, incrementar las reservas y reducir sensiblemente las importaciones.⁴⁰

La propuesta encontró enormes obstáculos en un Congreso donde afloraron la resistencia de la opinión pública norteamericana a toda medida que afecte su consumo tradicional de energéticos, y las presiones de intereses económicos muy definidos, como la industria automotriz. El ejecutivo respondió dando una batalla política muy dura, insistiendo repetidamente en la necesidad de prever un futuro caracterizado por la escasez mundial de energéticos, la inflación provocada en la economía norteamericana por las importaciones de petróleo, y la necesidad de conciliar con las demandas de los aliados industrializados en los Estados Unidos que solicitan a éste la reducción de tales importaciones.

La insistencia en semejantes puntos no proporcionó un marco adecuado para lanzar una política cuyo objetivo fuera asegurar las importaciones petroleras de México. Por el contrario, como han señalado diversas publicaciones, hubo la intención deliberada de minimizar los nuevos descubrimientos, de mantener en la penumbra el significado de esas nuevas riquezas petroleras que se encuentran en la puerta de la casa. La actuación del Departamento de Energía en relación con el precio para las exportaciones de gas fue un claro ejemplo del peso que adquirió la lucha a favor del Plan Carter sobre las consideraciones relativas a un entendimiento con México.

A esa coyuntura se aunan las nuevas preocupaciones respecto a México, ampliamente comentadas en líneas anteriores. Poco a poco el gobierno norteamericano toma conciencia de las múltiples repercusiones que tienen en la vida interna de los Estados Unidos los acontecimientos al sur de la frontera. Por ello no puede ver a México, y en ésto estriba la diferencia fundamental con productores como Arabia Saudita, como un país que le interesa, únicamente, por sus riquezas energéticas. La vecindad geográfica y las características del desarrollo mexicano en los últimos tiempos han dado como resultado un cuadro muy complejo de relaciones mexicano-norteamericanas; están presentes los intereses de empresarios y financieros que han invertido grandes sumas en la economía mexicana, el valor de la zona fronteriza para la economía de las ciudades sureñas de los Estados Unidos, el movimiento migratorio, los numerosos grupos de ascendencia mexicana en Estados Unidos, etc. En consecuencia, es necesario concebir una política global hacia México que opere en diversos niveles, uno de los cuales, pero no el único, sería el referente al petróleo. La capacidad de los cuadros encargados de la política exterior norteamericana para responder a ese reto no está comprobada; el desinterés con el que durante muchos años vieron a nuestro país no es un buen antecedente para llevar a cabo la tarea. Estas son

⁴⁰ Ver el artículo de Marcela Serrato en *Foro Internacional*, n° 72, 1978.

las circunstancias que contribuyen a explicar la "frialidad desconcertante" hacia el petróleo mexicano; sería erróneo pensar que la situación continuará así durante mucho tiempo.

Las discusiones del Plan Energético llegaron a su fin habiéndose avanzado muy poco hacia las metas que se había fijado el presidente Carter. La única medida de trascendencia fue la liberalización progresiva de los precios internos del gas cuyo objetivo es alentar su producción y reducir, consiguientemente, el uso del petróleo. Por lo demás, poco se logró en el uso de impuestos para encarecer dicho energético, o en la adopción de medidas para obligar a la industria a utilizar carbón. En breve, la historia del Plan Energético de Carter puso de manifiesto el escaso margen de maniobras del gobierno norteamericano para alterar los patrones de consumo de energéticos que dominan, tanto en la vida diaria del ciudadano norteamericano, como en el aparato industrial.⁴¹ El acceso a fuentes externas de aprovisionamiento de petróleo seguirá siendo, pues, objetivo prioritario de la política exterior norteamericana durante las próximas décadas.

El fin de las discusiones en torno al Plan Energético ha eliminado los obstáculos para una negociación más activa con México en materia de petróleo. Puede afirmarse que, ante la opinión pública, o entre bambalinas, ese será uno de los temas dominantes de la política del gobierno norteamericano hacia México en los próximos meses. No se trata de simples hipótesis; a petición del Consejo Nacional de Seguridad diversas agencias del ejecutivo elaboran actualmente un memorándum para el presidente Carter cuyo objetivo es proponer diversas opciones de política hacia México en el área de trabajadores migratorios, energéticos y comercio. Con respecto a los energéticos se ha recomendado a quienes elaboran el trabajo que tomen en cuenta, entre otros puntos, "los estímulos potenciales que Estados Unidos podría usar para inducir a PEMEX a expandir su producción", y "las restricciones políticas en México para una cooperación con los Estados Unidos en materia energética".⁴²

⁴¹ Un buen resumen del programa energético aprobado finalmente por el Congreso en *Financial Times*, 16 de octubre de 1978.

⁴² Citado en "Brzezinski sets study of U.S. ability to tap mexican energy resources". Los 8 tópicos que según Brzezinski deben tomarse en cuenta para evaluar el petróleo mexicano son: 1) Estimación de las reservas mexicanas, consumo doméstico y posibilidades de exportación. 2) Significado económico y fiscal para México de sus proyectos petroleros. 3) Impacto en el mercado norteamericano de exportaciones mexicanas de gas y petróleo en términos de precios y niveles de abastecimiento. 4) Estímulos potenciales que Estados Unidos podría usar para inducir a PEMEX a expandir su producción... acceso preferencial al mercado norteamericano del petróleo mexicano, posiblemente a precios acordados previamente. Acuerdo en materia de comercio intercambiando bienes de capital y bienes agrícolas norteamericanos por flujos de petróleo mexicano. 5) Impacto de la petroquímica mexicana en el mercado norteamericano y consideraciones sobre una planeación México-norteamericana de este sector con la posible inclusión del Caribe y Canadá. 6) Posiciones alternativas de negociación de Estados Unidos respecto al gas. 7) Legislación en el congreso nor-

III

Como se advierte a lo largo de los párrafos anteriores, la política de los Estados Unidos hacia México se está redefiniendo en un momento particularmente difícil. Los problemas enfrentados por la economía norteamericana desde comienzos de la presente década han precipitado conflictos ideológicos y económicos entre poderosos grupos de interés norteamericano y las grandes masas de trabajadores extranjeros que han sido, tradicionalmente, la reserva de mano de obra barata manipulada, amenazada y explotada por los patrones estadounidenses. Cada día es más urgente para los Estados Unidos controlar y explotar las materias primas del tercer mundo, en particular los energéticos, a un ritmo capaz de responder a las crecientes necesidades de su gigantesco aparato económico. La competencia externa a la producción norteamericana, proveniente de sus aliados industrializados de Europa y Japón, alienta sentimientos proteccionistas que, a su vez, obstaculizan las políticas para mayores importaciones provenientes de países como México. Ante el problema de las devaluaciones y desequilibrios de balanza de pagos, el gobierno norteamericano se ve obligado a inclinarse por la estabilidad, aun si, como es bien sabido, ésta agudiza las condiciones sociales en los países subdesarrollados.

En estas circunstancias, es difícil, si no imposible, esperar una política de los Estados Unidos hacia México que concilie objetivos tan contradictorios como son, propiciar un desarrollo más equilibrado de la economía mexicana, de tal suerte que disminuya el flujo migratorio a los Estados Unidos, e inducir al mismo tiempo una canalización de recursos hacia la industria petrolera cuyos efectos en la creación de empleo son muy limitadas. Asimismo, es evidente que no podrán coincidir los intereses de una gran potencia imperialista, cuya utilización de recursos energéticos o mano de obra barata proveniente del extranjero está sujeta a la dinámica de su propia expansión económica, con los de un país subdesarrollado, enfrentándose a la imposible tarea de solucionar sus problemas sociales en un marco de capitalismo tardío.

No está en la naturaleza de la diplomacia norteamericana aceptar o siquiera percibir el carácter irreconciliable de esos intereses. Durante los próximos meses tomará forma, en consecuencia, un esfuerzo muy serio de los diplomáticos norteamericanos para alcanzar un entendimiento con México que, bajo el lema de "inter-dependencia", permita satisfacer, en realidad, intereses prioritarios de Norteamérica: acuerdos convenientes en materia de gas y petróleo; retención, por la buena o

tcamericano que puede ser relevante para este problema. 8) Restricciones políticas en México para cooperación con los Estados Unidos en el campo de energía. En *Insider D.O.E., op. cit.*, p. 3a

por la mala de los campesinos mexicanos en este lado de la frontera cuando así lo exige el estado de la economía norteamericana; condiciones flexibles para la expansión de las inversiones extranjeras, particularmente en el atrayente campo de la industria petrolera, etc. Como parte de esa tarea se tratará de localizar a las fuerzas internas de México susceptibles de confiar en la solución de nuestros problemas a través de una vinculación más estrecha con los Estados Unidos.

Estaría más allá de los límites del presente trabajo entrar a consideraciones sobre las condiciones existentes en México para responder a la nueva ofensiva política norteamericana preservando, hasta donde sea posible, la soberanía nacional. A primera vista, la situación no es prometedora: el país atraviesa una crisis económica que no se va a solucionar con exportaciones de petróleo o, simplemente, con una elevación general de los índices de crecimiento; se contempla pérdida de legitimidad de las instituciones políticas, y un debilitamiento del profesionalismo en la difícil tarea de conducir las relaciones exteriores del país. Sin embargo, no sólo hay nubarrones en el horizonte. Por ejemplo, el triunfo obtenido recientemente por los trabajadores de la industria nuclear en su lucha por una política nacionalista en materia de explotación de uranio, el apoyo que obtuvieron de las principales organizaciones del movimiento obrero organizado y de la opinión pública en general, ponen de manifiesto que, en México, el nacionalismo es todavía una fuerza vigente.

Ante ese hecho que obliga a una negociación con los Estados Unidos tomando en cuenta la necesidad de preservar los intereses nacionales a largo plazo, se insinúa como un factor esencialmente negativo la idea según la cual armados con la carta del petróleo resolveremos nuestros problemas, trataremos de igual a igual con los Estados Unidos, y en estrecha interdependencia con ellos saldremos del subdesarrollo.

No es ocioso insistir en el hecho de que no existen, históricamente, países que hayan sido capaces de superar sus problemas de desarrollo y dependencia mediante la exportación acelerada de sus recursos naturales. La única manera de que la explotación de esos recursos propicie una reestructuración de la economía que permita la incorporación a los beneficios del crecimiento de grupos mayoritarios de la población es la fijación de una política al respecto dentro de un proyecto nacionalista de desarrollo apoyado por las grandes masas trabajadoras. Sólo a gobiernos populares, y esto sí es una verdad histórica, corresponden medidas que solucionen, a largo plazo, el problema del subdesarrollo. Avanzar hacia esa forma de gobierno es el gran reto a las fuerzas progresistas de México de aquí a finales del siglo xx; entender que sólo por ese camino será posible evitar que el hambre y la miseria se instalen al sur de la frontera es el gran reto a la imaginación de los estadistas norteamericanos.