

CUESTIONES CLAVE EN LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS *

1. Panorama general

MARIO OJEDA

LAS RELACIONES CON MÉXICO se han convertido recientemente en asunto de gran interés en los Estados Unidos. Podría decirse, incluso, que este es un tema de moda en el país vecino. Los medios de difusión han expandido notablemente la cobertura acerca de nuestro país y por otra parte cada día es mayor el número de universidades y agrupaciones privadas que organizan seminarios y otra clase de reuniones para analizar asuntos mexicanos o las relaciones con México. Hoy día es más frecuente escuchar al ciudadano común expresar su opinión en asuntos relativos a las relaciones entre los dos países. No hay duda tampoco, que las cuestiones sobre México y las relaciones de Estados Unidos con México han avanzado notablemente en la escala de prioridades del ejecutivo y del Congreso norteamericano, para convertirse en asuntos de "alta política". Por ejemplo, el año de 1977 un comité del Congreso de los Estados Unidos organizó una serie de audiencias especiales para analizar los efectos en los Estados Unidos de la devaluación del peso y de la recesión de la economía mexicana.¹ Por otra parte, el presidente Carter giró instrucciones, a mediados de 1978, para que un grupo intersecretarial de asesores estudiara las alternativas más convenientes para orientar la política de Estados Unidos hacia México.²

Este súbito interés por México se debe a varias cuestiones importantes que han surgido en el pasado reciente y que han alterado el anterior patrón rutinario de relaciones entre los dos países. Entre estas cuestiones pueden citarse el contrabando de drogas hacia los Estados Unidos, la emigración de trabajadores mexicanos indocumentados y la estabilidad económica y política de México. Pero el asunto que más recientemente ha despertado el interés por México en los Estados Unidos es el

* Ponencias presentadas al Simposio *Mexico Today*, celebrado en Washington en noviembre de 1978.

¹ United States Congress, "Recent Developments in Mexico and their Economic Implications for the United States", *Hearings*. Subcommittee on Inter-American Economic Relationships of the Joint Economic Committee. Washington, enero 17 y 24 de 1977.

² Inside D.O.E., an exclusive weekly report on the Department of Energy, septiembre 18 de 1978 y *The New York Times*, 20 de noviembre de 1978.

nuevo potencial mexicano en materia de hidrocarburos. Veamos más de cerca algunas de estas cuestiones.

El problema del tráfico de drogas ha perturbado notoriamente las relaciones de México con los Estados Unidos. Conforme a fuentes de información del Congreso de los Estados Unidos, México es el principal abastecedor de la heroína y la marihuana que se consume en los Estados Unidos. Durante el periodo del presidente Nixon, el gobierno de los Estados Unidos adoptó la posición de que las autoridades mexicanas estaban actuando como un gobierno poco amistoso, dado que no hacían nada para detener el contrabando de drogas hacia los Estados Unidos. En consecuencia, a efecto de forzar al gobierno mexicano a hacer algo al respecto, Washington decidió aplicarle lo que en las propias palabras del presidente Nixon constituyó un "tratamiento de choque". El 21 de septiembre de 1969, sin consulta ni previo aviso a México, se inició la "operación interceptación". Esta operación consistió fundamentalmente en una escrupulosa revisión, por parte de los vistas aduanales norteamericanos, de todo viajero de arribo a los Estados Unidos. En consecuencia, la operación hizo más lento el tráfico de viajeros a través de la frontera, con lo cual desalentó a ciudadanos de ambos países a cruzar al otro lado y afectó grandemente al turismo y a la economía de las ciudades fronterizas mexicanas. Dado que la economía del lado norteamericano de la frontera también sufrió las consecuencias de la "operación interceptación", al reducirse el volumen de viajeros mexicanos, los grupos económicos afectados abogaron ante su propio gobierno para que dicha medida fuera levantada. Pero el hecho es que la operación sólo fue levantada una vez que el gobierno mexicano acordó tomar medidas drásticas para luchar en contra de la producción y el contrabando de drogas y marihuana hacia los Estados Unidos. El "tratamiento de choque" dio el resultado apetecido. La "operación interceptación" fue sustituida por la "operación cooperación" y más tarde el gobierno mexicano lanzó, con asistencia del gobierno de los Estados Unidos, una gran campaña para destruir los campos de producción que vino a ser conocida con el nombre de "operación Cóndor".

Sin embargo, no obstante este esfuerzo conjunto, las drogas mexicanas —así como las provenientes de otros países— siguen entrando a los Estados Unidos en grandes cantidades. Y puede decirse que, desafortunadamente, éste seguirá siendo el caso mientras haya una demanda para ellas en los Estados Unidos.

Es importante hacer notar, aunque sea de paso, que la campaña mexicana anti-drogas le ha significado al país costos importantes. No se piense solamente en los costos financieros, que en todo caso también han sido importantes pese a la cooperación norteamericana. Hay que considerar algo más importante, como son costos de tipo político y social. Como vía de ejemplo de un costo social baste citar el siguiente: es bien conocido el hecho de que en aquellas ocasiones en que los traficantes

llegan a advertir de antemano que la oportunidad de hacer cruzar su mercancía a través de la frontera es baja, recurren a una especie de *dumping*, vendiéndola a bajo precio en México a fin de crear un nuevo mercado, mediante recursos que son, por así decirlo, notoriamente artificiales. En consecuencia, podría decirse que, irónicamente, en la medida en que la campaña anti-contrabando de drogas es más exitosa, el consumo de drogas se extiende más en el propio México.

Otra cuestión que recientemente se convirtió en una fuente de preocupación para el gobierno de los Estados Unidos y algunos de los grupos de interés del lado norteamericano de la frontera, fue la crisis económica y política que se generó en México a partir de la devaluación del peso de 1976. Una razón de preocupación fue el efecto desestabilizador que dicha crisis podía tener sobre el gobierno recién elegido en México y sobre el sistema político mexicano en general. Es obvio que para los Estados Unidos, como para cualquier país del mundo, la estabilidad de los gobiernos vecinos y amistosos es importante. Una segunda razón de preocupación fue el impacto que la devaluación del peso y la recesión de la economía mexicana pudiera tener sobre el comercio, el turismo y la migración entre los dos países. Por ejemplo, había el temor entre los hombres de negocios del lado norteamericano de la frontera, de que la devaluación del peso redujera en forma sensible el turismo mexicano y las exportaciones a México. Tan importante fue considerado el problema, que como se menciona arriba, el Congreso de los Estados Unidos decidió abrir una serie de audiencias especiales al respecto. Por primera vez en la historia reciente, se llegó a la conclusión en audiencias congresionales sobre algo que es bien sabido en México desde hace mucho tiempo: que siendo los Estados Unidos el principal socio comercial de nuestro país, es lógico que cualquier reducción en la capacidad de importar de México tendrá necesariamente un efecto negativo en las exportaciones norteamericanas.

Sin embargo, las dos cuestiones que afectan en forma principal las relaciones de hoy día entre México y los Estados Unidos son la migración de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos y el recién descubierto potencial mexicano en materia de hidrocarburos. Debido a que estos dos asuntos son tratados en los apartados siguientes de este artículo por los profesores Bustamante y del Villar, me abstendré de comentar sobre ellos. Es necesario decir, sin embargo, que las cuatro cuestiones antes anotadas, son precisamente aquellas a las que se da énfasis conforme a la percepción norteamericana de las relaciones entre los dos países. Con esto no se quiere decir que estas cuestiones no son importantes desde el punto de vista mexicano. Quiere decirse, únicamente, que en México se tienden a subrayar también ciertos otros aspectos de la relación, que para los norteamericanos son menos importantes por razones obvias y que están conectadas con el hecho de pertenecer a una nación poderosa. Veamos esto en mayor detalle.

Al analizar las relaciones bilaterales entre países uno debe distinguir entre la estructura y el proceso. En otras palabras, por una parte el marco de la realidad político-económica dentro del cual se dan las relaciones y por otra parte las cuestiones o problemas que surgen de estas relaciones. Desde un punto de vista mexicano es obviamente la estructura la que constituye la principal preocupación en materia de relaciones con los Estados Unidos. Después de todo es precisamente la estructura de la relación el factor principal que impide a México poder negociar los problemas con los Estados Unidos sobre un pie de igualdad. Por otra parte, es también el factor que ha obligado a México, en frecuentes ocasiones, a tener que aceptar decisiones tomadas por Washington en forma unilateral.

La estructura dentro de la cual se dan las relaciones entre México y los Estados Unidos, presenta, en forma principal, las características siguientes:

I. Contigüidad territorial. (La cual crea implicaciones de carácter estratégico-militar, significando para México una obvia limitación a su plena autonomía).

II. Asimetría de poder. (Lo cual significa que México es el socio débil de la relación).

III. Dependencia económica y tecnológica de México respecto de los Estados Unidos. (Lo cual significa una gran vulnerabilidad de México respecto de decisiones tomadas por el gobierno de Washington o por las empresas transnacionales).

IV. Influencia cultural de los Estados Unidos en México. (Lo cual significa la penetración de valores y patrones de consumo de una sociedad extraordinariamente rica, así como el debilitamiento de la identidad nacional mexicana).

A continuación se explica en mayor detalle cada una de estas características y algunas de sus implicaciones, para México, de carácter económico y político.

1. *Contigüidad territorial.*

Desde un punto de vista geopolítico puede decirse que el hecho de ser vecino inmediato del país más poderoso de la tierra tiende a hacer de México parte de la esfera de influencia de tal potencia. Más todavía, significa que el país constituye parte crítica de lo que la gran potencia considera como primera línea de defensa nacional.

Según Hanson Baldwin, antiguo experto en estrategia del *New York Times*, el globo puede ser dividido en cinco regiones de acuerdo a la escala de prioridades de la seguridad nacional de los Estados Unidos: imperativo categórico, vital, muy importante, de interés, y de poca importancia.³ México se localiza dentro de la primera prioridad: impera-

³ *Strategy for Tomorrow*. Nueva York, Harper and Row, 1970, pp. 82-83.

tivo categórico. Esto significa que México no es totalmente libre en su política internacional. Adicionalmente, significa que todo gobierno mexicano debe estar en buenos términos con Washington, de otra manera corre el riesgo de ser subvertido o desestabilizado desde el exterior. Finalmente y más importante, también significa que la forma misma del sistema político, así como las políticas básicas tomadas por el gobierno mexicano, deben ser aceptables para Washington.

Sin embargo, no todas las consecuencias de tal fatalidad geopolítica son negativas. Por el lado positivo y debido en parte a estas consideraciones geopolíticas, México ha podido convertirse, junto con Costa Rica, en el país latinoamericano que ha tenido, tradicionalmente, el gasto militar *per cápita* más bajo de la América Latina. Siendo demasiado débil para pelear una guerra convencional con su vecino del norte y demasiado poderoso para temer a sus pequeños vecinos del sur, México no ha tenido necesidad de expandir sus fuerzas militares por causas externas. Por otra parte, dado que un ataque proveniente de una potencia extracontinental atraería sin duda la intervención de los Estados Unidos en defensa de México, podría decirse en conclusión, que México ha podido gozar en el pasado reciente, de una especie de "viaje gratuito" en el carro de la seguridad nacional de los Estados Unidos. Otro beneficio que se deriva del valor estratégico que México tiene para los Estados Unidos, es que en cierto sentido esto ha fortalecido su posición negociadora frente a los Estados Unidos en otros renglones y bajo ciertas circunstancias. Sin embargo, en un balance general, estos beneficios resultan demasiado débiles como para poder compensar la limitación a la plena soberanía que la vecindad con la super-potencia le impone a México.

2. *Asimetría de poder.*

El segundo factor importante de la relación México-Estados Unidos es la asimetría de poder que existe entre ambos. Esto significa que México es el socio débil de la relación. Los Estados Unidos es un coloso de más de 200 millones de habitantes, con un producto nacional bruto que sobrepasa el millón de millones de dólares y un ingreso *per cápita* superior a los 6 mil dólares. En contraste, México es una nación mediana de más de 60 millones de habitantes, con un PNB de alrededor de 63 mil millones de dólares y con un ingreso *per cápita* de 991 dólares.

La consecuencia neta de ser el socio más débil de la relación, ha significado que México ha tenido que aceptar, sin mayor alternativa que la resignación, muchas de las decisiones tomadas por Washington en forma unilateral.

3. Dependencia económica y tecnológica.

Desde una perspectiva cuantitativista el comercio exterior no es un componente importante de la economía de México. En efecto, el comercio exterior represta alrededor del 12% del PNB de México. Sin embargo, desde un punto de vista cualitativo, las importaciones son muy importantes para la economía mexicana, ya que ellas se componen fundamentalmente de bienes de producción que constituyen insumos básicos para la industria del país, o de alimentos básicos para el consumo popular. Dado que la industria se ha convertido en el sector más importante y dinámico de la economía, resulta que cualquier limitación a la capacidad de México a importar tiende a tener un impacto negativo en la tasa de crecimiento no nada más del sector, sino de la economía en general.

México paga por esas importaciones a base de exportar materias primas, bienes agropecuarios, algunas manufacturas y servicios de turismo, renglones todos ellos, que están expuestos a constantes variaciones en la demanda y en los precios, así como a frecuentes restricciones proteccionistas. Debido a que cerca del 70% de nuestras exportaciones se dirigen a los Estados Unidos, cualquier limitación proteccionista impuesta por Washington tiende a tener un casi automático y sensible impacto en la economía del país, vía la reducción de la capacidad a importar bienes de capital y mercancías básicas.

Lo mismo puede decirse acerca del turismo, así como de la inversión extranjera. Más del 40% de los ingresos de cuenta corriente son generados por el turismo extranjero, que está compuesto en un 85% por viajeros norteamericanos. Asimismo, cerca del 80% de la inversión extranjera tiene como origen los Estados Unidos.

En el caso de la inversión extranjera directa, también, como en el caso del comercio, desde un punto de vista cuantitativo podría decirse que juega apenas un papel menor y complementario en la economía de México, al menos en comparación con otros países. El valor total de la inversión directa en México es de aproximadamente 3 mil millones de dólares, que significó apenas el 5% del ahorro interno del país y el 8.8% del correspondiente del sector privado. Por otra parte, la formación de capital fijo de las empresas extranjeras, en términos globales, significó apenas el 5% de la formación total de capital fijo en México y el 7.5% de la formación de capital privado. Adicionalmente, la contribución de las empresas extranjeras al valor total de la producción nacional tampoco es muy significativa, a pesar de que su participación ha venido ascendiendo. El conjunto de la actividad económica, aumentó de 9.8% en 1962 a 12.6% en 1970.⁴

⁴ Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero, *La inversión extranjera en México*. México, Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 54-55.

Sin embargo, desde un punto de vista cualitativo, el papel que juega la inversión extranjera directa en la economía mexicana es muy importante. La inversión extranjera ha tendido a concentrarse en la industria manufacturera y en el turismo, los dos sectores más dinámicos de la economía mexicana. Se ha calculado que cerca del 65% de la inversión norteamericana en México opera en el sector manufacturero.

Por otro lado, dentro de la industria manufacturera misma, la inversión extranjera ha tendido a concentrarse en las ramas más dinámicas y estratégicas. Conforme a un estudio reciente,⁵ de un total de 938 empresas, que constituye el grupo más importante por el valor de su capital invertido y su producción, el 26% pertenecía al capital extranjero. Más aún, si el enfoque se estrecha y se consideran únicamente las 100 principales empresas del país, el resultado es que el 47% pertenecen al capital extranjero.

Las empresas extranjeras han tendido también a concentrarse en aquellas industrias que requieren de una tecnología más compleja y sofisticada. Conforme al estudio arriba mencionado, el 53% de las empresas dedicadas a la producción de bienes de capital son propiedad extranjera.

4. *Influencia cultural.*

En el aspecto de la influencia cultural debe decirse, en primer término, que México no es, desde luego, el único país afectado por la influencia del "American Way of Life". El llamado proceso de occidentalización, que de hecho es más bien un proceso de americanización, tiende, en realidad, a afectar al mundo entero. Sin embargo, este proceso se ve magnificado en el caso de México debido a la proximidad con los Estados Unidos.

La influencia cultural norteamericana en México se manifiesta en muchas formas. Algunas dejan consecuencias positivas y muchas otras negativas. Por cuestiones de limitación de espacio no es posible extenderse lo que sería necesario para explicar muchas de las implicaciones que esto tiene. Baste señalar, en consecuencia, y como vía de ejemplo, una influencia perniciosa: la creación de grandes expectativas de consumo entre ciertos sectores de la población, que por estar inspiradas en hábitos de una sociedad extraordinariamente rica, quedan muy por encima de lo que la economía mexicana puede soportar sin perjuicio de distraer recursos valiosos para el ahorro y la inversión. Por otra parte, la influencia cultural masiva ha erosionado las bases de la identidad nacional y abonado, en consecuencia, el campo para la penetración ideológica.

Al finalizar esta breve presentación general, es necesario subrayar

⁵ Ricardo G. Cinta, "Burguesía Nacional y Desarrollo". *El Perfil de México en 1980*, Vol. III, México, Siglo XXI, 1972.

una vez más que las cuestiones clave de las relaciones de hoy día entre México y los Estados Unidos, que se tratan en los siguientes apartados de este artículo, deben ser consideradas, a efecto de tener una visión más realista de nuestra perspectiva de los problemas, frente a los factores estructurales que conforman el patrón de relaciones entre México y los Estados Unidos: la enorme diferencia de poder entre los dos países, la dependencia económica externa de México y las limitaciones políticas que imponen a México las consideraciones estratégicas de un vecino superpoderoso.

El conflicto de intereses en el mercado mexicano-estadounidense de energéticos

SAMUEL I. DEL VILLAR

LAS POSIBILIDADES DE DESARROLLAR un mercado mexicano-norteamericano de energía se ha convertido en uno de los puntos fundamentales de las relaciones entre los dos países, junto con la demanda norteamericana de mano de obra mexicana y el déficit estructural de México en su comercio con los Estados Unidos. Podemos hablar de un mercado tal no sólo porque México tiene un excedente en la producción de hidrocarburos y porque los Estados Unidos tienen un faltante y debe comprar en el exterior para cubrirlo. Hay peculiaridades económicas, geográficas y políticas que tienden a arraigar este mercado.

Del lado mexicano, las reservas petroleras de México son muy amplias. Desde 1973, cuando los nuevos campos petroleros fueron descubiertos, las reservas oficiales probadas de hidrocarburos han crecido de 5.4 miles de millones de barriles a 40 mil millones en diciembre de 1978. Las reservas potenciales se estiman en 200 mil millones de barriles (incluyendo gas natural sobre bases de equivalencia térmica con el crudo). (Estas estimaciones parecen incluir los 50 mil millones de barriles recuperables de la zona de Chicontepec, cuyo descubrimiento fue anunciado en noviembre de 1978).

Para tener puntos de comparación, cabe observar que en 1977 las reservas mundiales probadas de crudo se estimaron en 645 848 millones de barriles y las de gas natural en 2 520 billones de pies cúbicos. Las reservas probadas de Arabia Saudita se estimaron en 150 000 millones de barriles, las de la URSS en 75 000, las de Kuwait en 67 000, las de Irán

en 62 000, las de Estados Unidos en 29 500, las de Venezuela en 18 200 y las de Canadá en 6 000. (Fuente: *Oil and Gas Journal*).

Debido a la proximidad, México también tiene ventajas comparativas para proveer hidrocarburos (particularmente gas natural) a los Estados Unidos. Esta circunstancia resalta por el declinar de los otros productores y exportadores importantes del hemisferio occidental, básicamente Venezuela y Canadá.

De la otra parte, los Estados Unidos muestran un enorme faltante de su producción interna para satisfacer su creciente demanda que los lleva a importar cerca del 50% de la misma. Los programas gubernamentales de conservación de energía han mostrado ser altamente inefectivos para reducir la tasa de crecimiento de la demanda. Los consumidores norteamericanos muestran gran renuencia para soportar las cargas impuestas por el Congreso a su consumo de energía. Hemos visto un ejemplo de esto en el desdentado programa de energía recientemente aprobado en Washington. Las estimaciones sobre su impacto en reducir el nivel de importaciones norteamericanas de petróleo para 1985 van del 8 al 20%, que en cualquier hipótesis se espera que sean mayores que su nivel actual. La consecuencia de esto es una dependencia creciente en los Estados Unidos de fuentes extranjeras de energía, dependencia que a mediano y largo plazo puede probar ser peligrosa e inestable. La reciente violencia política en Irán indica que el plazo puede ser no muy largo.

Los Estados Unidos tienen un interés inmediato en asegurar fuentes confiables de abastecimiento. Es ilustrativo del interés nacional de los Estados Unidos, tal y como lo percibe su gobierno, el texto del memorándum del 14 de agosto de 1978 del señor Brzezinski, asesor del Presidente Carter para asuntos de seguridad nacional, instruyendo al Vicepresidente Mondale y al secretario Vanee sobre la formación de un documento que establezca las bases para negociar con México. Los temas fundamentales que se instruye abordar son:

Los elementos potenciales de los Estados Unidos para hacer que Pemex expanda su capacidad de producción, incluyendo compromisos rápidos para comprar gas; compras del gobierno de los Estados Unidos para sus reservas de petróleo; acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos, posiblemente a precios contratados; y un acuerdo bilateral de comercio para intercambiar bienes de capital, productos agrícolas y, posiblemente, financiamiento, por flujos futuros de petróleo mexicano... Con referencia al gas natural, alternativas posibles de negociación para los Estados Unidos que induzcan al gobierno de México a llegar a un acuerdo.

De acuerdo con las definiciones estadounidenses de seguridad nacional, México debe ser la fuente de energéticos más confiable además de las propias reservas norteamericanas, y esta confiabilidad cobrará cada vez más significado e importancia política en la medida en que otras fuentes declinan y/o se hacen más desconfiables. Junto con Canadá,

ningún otro exportador actual o potencial está geográficamente más cercano a los Estados Unidos que México, y no hay riesgo previsible de que otras potencias extranjeras puedan amenazar la capacidad de México para ejercer soberanía política sobre sus reservas energéticas.

Al mismo tiempo, México disfruta un sistema constitucional cuya estabilidad y durabilidad se compara favorablemente no sólo con países latinoamericanos y del tercer mundo, sino también con respecto a sociedades industriales líderes como Alemania, Francia, Italia, España y los países europeos orientales. Procesos constitucionales estables han presidido el sistema político mexicano durante más de 50 años. Aún ahora, a pesar de la crisis económica más severa experimentada durante los últimos 35 años, y la retórica superficial que despertó hace dos años (especialmente en la prensa norteamericana) sobre la inminencia de violencia política, no hay indicaciones de que los procesos políticos ordenados puedan ser amenazados en el futuro previsible. La reforma electoral recientemente aprobada, que otorga un mayor margen político para que puedan desenvolverse los partidos de oposición de derecha y de izquierda, tiende a aumentar la representatividad política del sistema y, en consecuencia, amplía su apoyo democrático.

Podría parecer que, bajo esas circunstancias, todo está listo para que la mano invisible de Adam Smith organice un mercado mexicano-estadounidense de energía de lo más significativo. Sin embargo, esto no es así. Parece existir un conflicto básico de intereses nacionales que se opone al desarrollo de un mercado de esa naturaleza.

El mercado mundial de energía está altamente regulado. El control oligopólico de cárteles privados ha sido sustituido por un esquema complejo que combina a un cártel gubernamental de los países exportadores, los intereses de las compañías petroleras, y las presiones de los gobiernos de los países industrializados importadores.

El mercado interno de energía en los Estados Unidos en sí mismo también está altamente regulado. En última instancia los precios se fijan por el proceso político que está preponderantemente interesado en subsidiar el consumo interno, a pesar de los intentos de la administración para racionalizar el consumo de la energía a través del sistema fiscal. Este esquema de regulación, y el supuesto interés nacional norteamericano que busca satisfacer, es una barrera fundamental para el desarrollo del mercado entre los dos países. La política energética de los Estados Unidos ha buscado asegurar una fuente muy barata de abastecimiento a expensas de las reservas mexicanas de hidrocarburos. Esta actitud, desde luego, puede aparecer económicamente racional en la medida en que encarna un esfuerzo nacional de los Estados Unidos para aumentar su bienestar económico interno a expensas del bienestar de un socio comercial importante. (Hay que recordar que México es el cuarto cliente de las ventas norteamericanas en el exterior). Hay razones que pudieran

hacer pensar que el gobierno norteamericano puede coercionar al mexicano a entrar en arreglos de esta naturaleza.

México apenas ha salido de una crisis económica severa provocada por un déficit comercial muy sustancial que drenó las reservas financieras del país y sus posibilidades de crecimiento económico real *per-cápita* en 1976 y 1977. Debe señalarse que los Estados Unidos se beneficia enormemente de este déficit. Es ilustrativo que la economía mexicana perdió alrededor de 10 mil millones de dólares en favor de la norteamericana de 1970 a 1977 como resultado del déficit, aún después de considerar las remisiones de los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos. En esta medida tan considerable, México es un exportador neto de fuentes de trabajo a los Estados Unidos y no al revés. El sistema generalizado de preferencias previsto por la legislación comercial de los Estados Unidos ha tenido resultados prácticamente insignificantes para aliviar el apabullante desequilibrio comercial a favor de los Estados Unidos y el desempleo que produce en México. Se estima que para 1976 México sólo obtuvo un beneficio neto de 21 millones de dólares en virtud de esas preferencias comerciales (fuente: Tomás Peñaloza, "Efectos del Sistema General de Preferencias de Estados Unidos en América Latina y México", *Comercio Exterior*, Vol. 28, Núm. 7, julio de 1978).

La política energética de los Estados Unidos ha parecido buscar aprovecharse de la debilidad que impone a México su desequilibrio comercial, al intentar condicionar el apoyo financiero requerido tanto para enfrentar la crisis de corto plazo y para explotar las reservas de hidrocarburos, a acuerdos de abastecimiento a largo plazo que tienden a congelar los precios en niveles irrazonables. El interés nacional de México es exactamente el opuesto al interés nacional de los Estados Unidos, tal y como ha sido percibido por esta política energética. Presumiblemente ella ha calculado erróneamente y malentendido la posición mexicana.

La política energética de México ha brindado ayuda y cooperación para resolver los problemas energéticos de los Estados Unidos, especialmente durante los momentos de crisis. Ha expresado abiertamente su rechazo a participar en la OPEP y, en consecuencia, a sujetarse a las cuotas de exportación que esa participación le impondría. Sin embargo, esto no significa que una explotación acelerada de reservas a bajo precio está en consonancia con el interés nacional de México, ni que el gobierno mexicano está dispuesto a aceptar arreglos de esta naturaleza.

La política energética internacional de México deberá estar guiada por tres preocupaciones básicas. En primer lugar, porque la exportación de hidrocarburos no subsidie las ineficiencias en el resto de la economía que producen el déficit en su cuenta corriente de la balanza de pagos con Estados Unidos y que su gobierno busca explotar como lo plantea el texto de Brzezinski. En segundo lugar, porque, a pesar de su magnitud, las reservas de hidrocarburos pueden agotarse rápidamente y esto impondría una amenaza muy seria para el desarrollo de Mé-

xico ya que el país no está preparado para girar hacia fuentes alternativas de energía a mediano plazo. En tercer lugar, porque dichas reservas se mantengan como un patrimonio nacional dedicado a asegurar el bienestar y la industrialización de México a largo plazo. Estas preocupaciones básicas se oponen a la política estadounidense tal y como ha sido definida hasta ahora y a su percepción del interés nacional norteamericano. México no está dispuesto a agotar sus reservas para subsidiar el consumo de los Estados Unidos a expensas del bienestar de los mexicanos a mediano y largo plazo que, después de todo, es mucho más pobre que el de los consumidores estadounidenses.

Es verdad que la posición negociadora de México fue debilitada severamente por la crisis de 1976-1977 y que un programa de explotación y exportación acelerados tuvo que ser puesto en efecto. Sin embargo, este programa no está inspirado en, ni dirigido a, la satisfacción de las demandas de Estados Unidos, sino meramente a satisfacer la demanda interna de energía y a obtener la suficiente liquidez internacional para financiar una tasa razonable de crecimiento económico. La mira del programa de inversión de Pemex es alcanzar una plataforma de producción de 2.25 millones de barriles diarios para 1980; plataforma que el gobierno norteamericano busca quebrantar para que México exporte aceleradamente sus reservas —según se desprende del texto de Brzezinski. La posición de México, a diferencia de la norteamericana, es que al alcanzar la plataforma el gobierno determinará, de acuerdo con sus intereses, los niveles futuros de producción o exportación que no necesariamente agotarán las posibilidades que abra dicha plataforma.

El conflicto de intereses nacionales ya se ha hecho ostensible. A pesar de las presiones sobre el gobierno mexicano, derivadas de la crisis económica, el conflicto de las políticas energéticas mexicana y norteamericana se hizo evidente en el caso de la venta de gas natural. Con base en un acuerdo de seis compañías norteamericanas en pagar 2.65 dólares por mil metros cúbicos (precio calculado sobre el del crudo y la equivalencia térmica del gas). PEMEX se comprometió a realizar la construcción monumental de un gasoducto para transportar a los Estados Unidos 2 000 millones de pies cúbicos de gas natural diarios de sus campos petroleros del sureste. (Cabe observar que el precio del gas natural nuevo producido internamente en los Estados Unidos, de acuerdo con el esquema de regulación previsto en el programa de energía aprobado por el Congreso, se estima que alcanzará 4 dólares y que los Estados Unidos importan gas natural licuado a más de 3 dólares por millar de pies cúbicos). El gobierno de Estados Unidos indicó primero su anuencia al acuerdo a través de un compromiso del *Eximbank* para financiar la exportación de tubería para construir el gasoducto.

No obstante, una decisión administrativa presionada por el senador Adlai Stevenson de Illinois (estado consumidor) y apoyada por el secretario de Energía bloquearon el acuerdo y el financiamiento del *Exim-*

bank. Seguramente presumieron que los problemas financieros de México, más su compromiso irreversible de construir el gasoducto (por la política energética interna) forzarían al gobierno mexicano a aceptar precios y condiciones claramente ventajosos para su percepción del interés nacional norteamericano, pero claramente desventajosos para el interés nacional de México.

Sin embargo, la presunción probó estar equivocada. Lo que hizo la coerción sobre el gobierno mexicano fue clausurar las negociaciones para desarrollar un mercado mexicano-estadounidense de gas natural. En lugar de ceder en el precio, el gobierno mexicano decidió no vender gas a los Estados Unidos, sino aprovechar el gasoducto para consumir el gas internamente y explotar el combustóleo que se libera como resultado y que se cotiza en el mercado internacional libre a precios mejores que los del gas. Al mismo tiempo, PEMEX se lanzó a un extraordinario esfuerzo de diversificación de sus ventas internacionales para reducir gradualmente la dependencia de sus exportaciones del mercado de crudo de los Estados Unidos. En 1977 el 86% de las exportaciones mexicanas de petróleo fueron a los Estados Unidos y el programa de PEMEX reduce esa proporción al 50% para 1982.

Esta política también deberá reducir la dependencia en los financiamientos y en las importaciones de los Estados Unidos. Fue significativo que a raíz del bloqueo del gobierno norteamericano del acuerdo de venta, el financiamiento del *Eximbank* y la venta de tubería norteamericana para construir el gasoducto, hayan sido sustituidos por fuentes europeas y japonesas.

Además, las consecuencias políticas de la actitud del gobierno norteamericano en este caso han sido muy dañinas para el ambiente necesario al desarrollo del mercado de energéticos entre los dos países. La decisión de explotar cantidades sustanciales de petróleo fue en sí misma políticamente muy difícil de tomar. La racionalidad básica que había dominado a la industria petrolera mexicana desde su nacionalización en 1938 era, de una parte, asegurarse de que siempre hubiese suficiente petróleo para satisfacer las demandas de una economía nacional en proceso de industrialización; y, de otra parte, prevenir la explotación internacional de las reservas que es precisamente por lo que la expropiación había peleado. Bajo estas condiciones, fue difícil superar la controversia considerable que despertó el programa de exportación de PEMEX y la construcción del gasoducto.

La cancelación unilateral del acuerdo de venta de gas provocada por el departamento de Energía de Estados Unidos, ha fortalecido la animadversión política hacia el mercado norteamericano y ciertamente hacen más difícil la realización de acuerdos futuros, a menos de que el gobierno norteamericano esté dispuesto a cambiar sustancialmente su actitud y su percepción del interés nacional de los Estados Unidos.

Estas circunstancias políticas en México, aunadas al proceso de libe-

realización del precio del gas natural producido en los Estados Unidos, presumiblemente harán que el gobierno mexicano aumente sus exigencias para vender gas natural a ese país. Parecería enteramente irrazonable para México exportar su gas natural, no sólo a precios inferiores al del precio internacional del crudo (que originalmente exigió) sino también inferiores al precio que se espera tenga el nuevo gas natural en Estados Unidos una vez que se eliminen los controles de precios sobre el mismo. Además están los perjuicios de la cancelación. Si el gobierno de los Estados Unidos mantiene inalterable su actitud, no sería imposible que el gobierno mexicano considerase seriamente unirse a otros países exportadores en la OPEP, una vez que México haya alcanzado la plataforma deseada de producción.

Hay otras circunstancias que hacen difícil concebir bases razonables para el desarrollo del mercado mexicano-norteamericano de energía. La exportación de las reservas petroleras mexicanas a los Estados Unidos no debe visualizarse como un fenómeno aislado de flujo general de capital, mano de obra, bienes y servicios entre los dos países. Hay políticas altamente proteccionistas que dominan este flujo.

Del lado mexicano, la política de proteccionismo industrial ha dado como resultado una industria manufacturera con una muy pobre competitividad internacional que impone obstáculos enormes a la integración de los mercados mexicanos y estadounidenses de productos manufacturados finales y algunos intermedios. Los Estados Unidos han aceptado fácilmente esta política restrictiva por la dependencia de la planta manufacturera mexicana de la importación de insumos norteamericanos, por el contrabando de manufacturas de ese país a México, por las remisiones de las corporaciones multinacionales norteamericanas de los beneficios que obtienen en el mercado mexicano protegido, y por la ganancia neta en la balanza comercial que los Estados Unidos obtiene del proteccionismo mexicano.

De otra parte, del lado estadounidense, llama la atención la política altamente restrictiva en el mercado de trabajo que ha buscado proteger a la mano de obra no calificada norteamericana frente a la inmigración de mexicanos desempleados o pobremente empleados. México ha tolerado esta política, aunque renuientemente, por la limitada capacidad de influencia del gobierno mexicano en el proceso político norteamericano, y por el contrabando de mano de obra mexicana a Estados Unidos que esa política provoca.

El proteccionismo en ambos lados de la frontera ha caído en un círculo vicioso. Resulta imposible para México liberalizar sus políticas comerciales si al mismo tiempo los Estados Unidos no liberalizan sus políticas laborales, en forma de que se pueda aliviar el aumento en el desempleo que, al menos transitoriamente, produciría un más fácil acceso de las exportaciones norteamericanas al mercado mexicano. El problema es que la política laboral norteamericana tiende hacia un protec-

cionismo extremo, aún irrespetuoso de derechos humanos fundamentales. Parece que su objetivo último es construir una especie de muro de Berlín entre México y Estados Unidos con los accesorios policiacos que le acompañan, a pesar de su ineffectividad para resolver realmente el problema.

Debe ser evidente que políticas de esta naturaleza no pueden establecer bases para una relación económica general estable y constructiva entre México y los Estados Unidos. En el área de energía, si el gobierno norteamericano a través de sus políticas laborales, financieras y comerciales continúa presionando consciente o inconscientemente para obtener acceso a las reservas mexicanas de hidrocarburos a costa del bienestar a largo plazo de los mexicanos, el resultado inevitable de esto será un antagonismo creciente entre las dos sociedades y distorsiones crecientes en sus relaciones.

Migración indocumentada

JORGE A. BUSTAMANTE

INTRODUCCIÓN

LA PREMISA de la que se derivan las siguientes consideraciones es que el fenómeno migratorio de trabajadores indocumentados de México a los Estados Unidos es resultado de un proceso de interacción de factores que se encuentran localizados en ambos lados de la frontera. Del lado mexicano estos factores se podrían resumir en el subdesarrollo. Con esto se está implicando desempleo, injusta distribución de la riqueza, crecimiento acelerado de la población, dependencia de capital y tecnología extranjeros, tradiciones locales de emigración, corrupción, etc. Del lado estadounidense encontramos lo que podríamos resumir como una demanda inagotable de mano de obra barata. Por la interacción de estos factores se ha configurado el fenómeno de la migración indocumentada. Tan válido como esta premisa es el supuesto de que ninguna decisión gubernamental de México o de los Estados Unidos que no tome en cuenta la realidad de esta interacción podrá aportar una solución al problema. El fenómeno de la migración de trabajadores indocumentados es un fenómeno binacional y la única manera de reducirlo a proporciones realistas y organizarlo es binacionalmente.

Al hablar de soluciones binacionales no me refiero a algo parecido a los convenios de braceros del tipo de los que se celebraron de 1942 a 1964. Me refiero a acciones concertadas entre ambos gobiernos para su puesta en práctica con mecanismos e instituciones ya existentes en ambos países, a las cuales me referiré más adelante. Se descartan los tipos de convenios de braceros como solución por las siguientes consideraciones: A) Las cuotas de braceros no serían, como nunca lo fueron, una barrera o impedimento para que continuara o aumentara el flujo de migrantes indocumentados. En otros trabajos del autor ha sido probada la relación directa entre volumen de cuotas de braceros y volumen de indocumentados aprehendidos. B) El flujo migratorio de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos ya no es predominantemente de origen campesino. Las últimas encuestas muestran que el número de migrantes mexicanos provenientes de las ciudades es casi igual al de los que provienen de comunidades rurales. Lo mismo se puede decir del área de ocupación de estos migrantes en los Estados Unidos, que ya no es predominantemente agrícola, sino que parece estarse moviendo rápidamente hacia el área de servicios. Esto haría de la contratación de braceros algo mucho más complejo que lo que significó en la época de los convenios de trabajadores migratorios cuando la agricultura tenía un papel preponderante en el origen y el destino ocupacional. C) Las cuestiones laborales son de jurisdicción local en los Estados Unidos y la materia de los convenios de braceros es más laboral que migratoria. De ahí que el llevar a la práctica acuerdos que se toman a nivel federal, en un convenio internacional cuyo contenido es de materia laboral, va a depender básicamente de las estructuras de poder locales, contra las cuales tienen que luchar los consules mexicanos en casos de violación de los acuerdos. En este esquema, el cumplimiento de las cláusulas del convenio mediante la intervención judicial no puede ser promovida directamente por el trabajador afectado, lo cual hace de la defensa de sus derechos un proceso en el cual es totalmente dependiente.

Este ensayo tiene dos partes. La primera hará referencia a un proyecto de solución, entendida como una racionalización del flujo migratorio de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos. La segunda parte, a una prognosis del fenómeno para el año de 1979, con énfasis en los acontecimientos correspondientes a la política de los Estados Unidos en materia de inmigración indocumentada.

PROYECTO DE RACIONALIZACIÓN DEL FLUJO DE TRABAJADORES MEXICANOS A LOS ESTADOS UNIDOS

Derivados de la premisa inicial de este trabajo, con el subtítulo de esta sección se sugieren dos principios: a) una solución racional a los conflictos originados por la migración indocumentada de mexicanos a los

Estados Unidos depende de la participación de los dos países en las negociaciones y en la puesta en práctica de los acuerdos y; b) las medidas de naturaleza policiaca ni han sido en el pasado, ni pueden ser en el futuro, la solución de tales conflictos; en cambio, pueden ser un factor de tensión y distanciamiento en las relaciones bilaterales con efectos sobre los otros aspectos de estas relaciones.

Las propuestas que se hacen aquí parten también de tres principios de carácter general: a) hacer corresponder las soluciones a las características de una relación de trabajo entre trabajadores migrantes mexicanos y patrones estadounidenses, alrededor de la cual se desarrolla el fenómeno de la migración indocumentada, a partir de la existencia real de una demanda de mano de obra insatisfecha por la fuerza laboral de ciudadanos y/o residentes legales en los Estados Unidos; b) evitar hasta donde sea posible que las soluciones acordadas generen burocracias adicionales no sólo de carácter policial sino civil-administrativo, y c) evitar hasta donde sea posible la necesidad de legislación adicional sobre la materia, aprovechando al máximo la existente.

REGULARIZACIÓN DE LA SITUACIÓN MIGRATORIA DE LOS TRABAJADORES INDOCUMENTADOS

Esta regularización se haría mediante la expedición de visas del tipo I-151, conocidas popularmente como "tarjetas verdes", a todos los ciudadanos mexicanos que se encuentren en los Estados Unidos sin documentos y que puedan acreditar: a) que tienen empleo en la fecha del acuerdo respectivo, o b) que han tenido empleo en los Estados Unidos dentro del año anterior a dicha fecha.

Los supuestos de esta propuesta son básicamente tres. Por un lado, hay que tomar en cuenta el carácter temporal de la migración de trabajadores mexicanos. La experiencia del fenómeno de los "tarjetas verdes" o "commuters" demuestra que sólo entre un 10% y un 15% de todos los mexicanos que son titulares de la visa I-151 hacen en la realidad uso de ella cruzando a los Estados Unidos para obtener empleo. Esto demuestra que no todos los que podrían cruzar legalmente la frontera para trabajar en los Estados Unidos lo hacen. Esta naturaleza temporal de la migración se deriva, entre otros factores, de las posibilidades de movilidad social que se le presentan al migrante y su familia, en el sistema de estratificación social de su comunidad, al emplear los ahorros derivados de su trabajo previo en los Estados Unidos en inversiones tales como: mejor habitación, mejor escuela, mejor vestido y, en algunos casos, en inversiones productivas. En los Estados Unidos, el trabajador indocumentado promedio no tiene posibilidades de obtener un empleo que no sea del tipo de escalafón cerrado (*dead end job*). En cambio, con el ingreso obtenido en ese tipo de empleo, en condiciones de estabilidad,

puede costear una mayor movilidad social para su familia en su comunidad de origen que en los Estados Unidos. Esto hace que al trabajador migratorio le resulte más conveniente mantener a su familia en México mientras él trabaja en los Estados Unidos. Obviamente este patrón no se da siempre. Hay trabajadores indocumentados que emigran con sus familias; sin embargo, esto parece ser más la excepción que la regla.

Por otro lado, la gran mayoría de los trabajadores indocumentados tienen un nivel muy bajo de calificación por lo que es relativamente predecible el tipo de ocupaciones que estarían a su alcance en el mercado de trabajo en los Estados Unidos. El impacto de la regularización sobre el mercado estadounidense de trabajo se daría, entonces, en un sector muy limitado de ocupaciones, precisamente aquellas donde actualmente son absorbidos los trabajadores mexicanos.

Por último, la visa I-151 le permitiría al trabajador defender sus derechos de manera directa, en los términos de las leyes laborales existentes en los Estados Unidos. Esto haría de los cónsules mexicanos agentes auxiliares en la protección del ciudadano mexicano y no representantes necesarios en cada conflicto. Además, los términos de la visa I-151 evitarían la necesidad de una burocracia civil-administrativa y policial norteamericana que sería necesario crear para hacer cumplir cualquier condición de temporalidad impuesta a la vigencia de la visa o permiso para trabajar en los Estados Unidos, como sería el caso de las visas temporales propuestas por el presidente Carter. El objetivo de la visa I-151 vendría a ser el de facilitar la temporalidad de una migración motivada más por el interés de obtener un trabajo temporal en los Estados Unidos que por el deseo de abandonar el lugar de origen con todo y familia.

ABSORCIÓN EN MÉXICO DE LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS QUE NO HUBIERAN CALIFICADO PARA LA REGULARIZACIÓN

El gobierno de México desarrollaría un plan de empleo de emergencia, cuyos objetivos principales serían: a) absorber una parte de los emigrantes nacionales, tanto de los que intentan cruzar la frontera con Estados Unidos como de los que vendrían de regreso por no calificar para la regularización; b) evitar la concentración de migrantes en las ciudades fronterizas que ocasionaría el retorno masivo de los que no hubieran obtenido la regularización en los Estados Unidos.

Aunque este plan de empleo de emergencia sería concebido como la respuesta del gobierno de México a la regularización de los indocumentados, no tendría que estar desmembrado de los objetivos generales de un plan nacional de empleo. Daría prioridad a las regiones de mayor emigración a los Estados Unidos y consistiría en una combinación de proyectos de obras públicas en infraestructura con un plan de producción agrícola e industrial a base de diseños de producción con un uso

intensivo de la mano de obra. Este uso de mano de obra no debe interpretarse como un obstáculo al avance tecnológico o a la industrialización del país, sino como una orientación hacia la adopción de tecnologías más acordes con las necesidades nacionales en términos de la óptima utilización de los amplios recursos humanos del país. Obviamente esta orientación no podrá llevarse a todas las ramas de la producción; no podría adaptarse sin riesgos en aquellas ramas donde la producción nacional tiene que competir en costos y precios con la producción extranjera. La idea de seguir modelos de producción a base de uso intensivo de mano de obra se debe aplicar selectivamente, pero de ninguna manera sólo a la producción agrícola. Habría que tomar en cuenta que aun en ramas de la producción industrial donde se usa una alta tecnología, como en la electrónica, resulta en ocasiones costeable el uso intensivo de mano de obra en algunas fases del proceso productivo.

SANCIÓN A PATRONOS QUE CONTRATEN A TRABAJADORES INDOCUMENTADOS

Al decretarse la regularización en los términos arriba sugeridos, se crearía un derecho de acción en favor de los trabajadores, independientemente de su nacionalidad, para demandar por daños y perjuicios a los patronos que contrataran a trabajadores indocumentados o que incurrieran en prácticas discriminatorias en contra de trabajadores regularizados, residentes legales y/o ciudadanos de los Estados Unidos. Tal acción procesal en favor de los trabajadores sería correlativa al establecimiento de una norma que prohibiera la contratación de trabajadores indocumentados. La diferencia entre esta idea y la de sanciones civiles o penales en contra de los patronos que contraten a trabajadores indocumentados, es que no requiere de la creación de burocracias para vigilar el cumplimiento de la ley. Esta idea supone que el patrón no contratará trabajadores indocumentados por temor a ser demandado por daños y perjuicios por parte de un trabajador o una representación obrera. Esta medida evitaría la necesidad de crear burocracias policiales para hacer salir de los Estados Unidos a los indocumentados que no hubieran calificado para la regularización. Por otra parte, la medida provocaría una desaparición paulatina de la demanda de trabajadores indocumentados para ser sustituida por una demanda de los regularizados.

NEGOCIACIÓN DE LAS MEDIDAS POR REPRESENTACIONES NACIONALES TRIPARTITAS

Cada país se haría responsable de la integración de una comisión de negociación que estaría integrada por un representante del gobierno

federal, uno de las organizaciones sindicales y otro de las organizaciones patronales de cada país. Se parte de la idea de que es necesario incluir en las negociaciones a los representantes de las fuerzas a cuyo cargo estará la instrumentación y cumplimiento de las acciones concertadas por ambos países en materia de trabajadores indocumentados. Las representaciones, tanto patronales como laborales, podrían agregarse, para los efectos de la negociación, a la comisión bilateral sobre asuntos sociales que fuera establecida, junto con otras dos comisiones, desde hace dos años (enero de 1977) luego de la reunión en Washington del presidente López Portillo con el presidente Carter. La representación sindical en esta comisión significaría el reconocimiento pleno del derecho a la sindicalización nacional e internacional de los trabajadores migratorios. Esto sería más fácil de aceptar en la medida en que los gobiernos federales y los representantes de los patronos y las de la fuerza laboral organizada, reconozcan que el trabajo migratorio no es un mal social sino una opción legítima del trabajador a la que deben corresponder los gobiernos con la extensión de las instituciones de educación, capacitación y de seguridad social, a los trabajadores migratorios.

PROGNOSIS PARA 1979 EN MATERIA DE POLÍTICA ESTADOUNIDENSE

SOBRE TRABAJADORES INDOCUMENTADOS

Al iniciarse las sesiones del Congreso estadounidense en el mes de enero habría tres acontecimientos que tendrían repercusiones significativas sobre los trabajadores indocumentados en los Estados Unidos. Estos acontecimientos son: a) el plan de Carter para combatir la inflación, b) el nombramiento del senador Edward Kennedy para el puesto de presidente del Comité Legislativo del Senado (Senate Judiciary Committee) y, c) la iniciación de trabajos del recientemente creado Comité Selecto sobre Inmigración del Congreso. El plan Carter sobre indocumentados presentado al Congreso de su país el 4 de agosto de 1977, probablemente se deje de lado y se sustituya por proyectos de legislación que tomarán sólo partes del Plan Carter, con especial énfasis en las medidas restrictivas.

En términos muy generales, el plan del presidente Carter para combatir la inflación se basa en la reducción del gasto público. Se espera de manera inevitable que el desempleo se presente dentro de proporciones controlables, como consecuencia de la disminución del gasto público. Si tal aumento del desempleo ocurre, aun dentro de los límites calculados por el gobierno de Carter, es probable que se traduzca en un aumento del sentimiento xenofóbico anti-inmigratorio ya existente. Nuevamente aparecerá reforzada la vieja idea de asociar causalmente aumentos del desempleo con la presencia de los inmigrantes. Se podrá apreciar, por lo tanto, el aumento en el uso de la inmigración indocumentada de

trabajadores mexicanos como "chivo expiatorio" de una variedad de males sociales, entre ellos el desempleo. Este sentimiento anti-inmigratorio aumentará proporcionalmente al aumento del desempleo.

Esto se verá reforzado por el movimiento pendular hacia la derecha que se puso de manifiesto en las últimas elecciones del mes de noviembre de 1978. En estas elecciones no resultó tan clara la victoria o la derrota de los partidos demócrata o republicano sino la derrota de los liberales de ambos partidos. Este giro fue más patente en el Senado, donde varios de los senadores más liberales perdieron sus escaños, ya fuera en las elecciones primarias de sus partidos o en las elecciones de noviembre. El movimiento hacia un mayor conservadurismo en el Congreso estadounidense favorecerá las medidas unilaterales y las restricciones a la inmigración a partir de una posición aislacionista y de escasa sensibilidad ante repercusiones de tales medidas en México.

La "propuesta 13", que se aprobara abrumadoramente en el plebiscito de abril de 1978 en el estado de California, seguirá expandiendo su popularidad expresando el sentir de muchos estadounidenses que no consideran justificado que sus impuestos prediales se destinen al financiamiento de programas de asistencia pública para grupos deprimidos. Este sentimiento se ha visto nutrido por la falsa creencia de que muchos de esos programas benefician a los inmigrantes indocumentados. Aunque la falsedad de esta creencia ha sido ya demostrada por estudios como los de North y Houston y como los de los condados de San Diego y de Orange en California, la expansión del "síndrome de la propuesta 13" seguirá alimentándose de xenofobia anti-inmigratoria en mayor número de estados.

En general, la anunciada recesión de la economía estadounidense para la segunda mitad de 1979 provocará el endurecimiento de la política hacia la inmigración indocumentada de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos. Si a esto agregáramos el efecto de dicha recesión sobre la inversión estadounidense en México, muy particularmente en el ramo de industrias maquiladoras fronterizas, tendríamos un crecimiento del desempleo en una zona particularmente vulnerable para la estabilidad social —como lo es la zona de los municipios de la frontera norte— ante la creciente acumulación de desempleados provenientes del sur más aquellos que regresan del país del norte.

Hay que destacar además, la designación del senador Kennedy para la presidencia del poderoso Comité Legislativo del Senado. El anterior presidente de este comité, el senador Eastland de Mississippi, no permitió, en más de una ocasión, que se discutieran los "proyectos de ley Rodino" en el Senado, no obstante que habían sido aprobados por mayoría en la cámara de diputados. En cambio, es posible que el senador Kennedy, quien apoyó y auspició varios de los proyectos de ley del diputado Rodino, facilite la promulgación de una nueva legislación para la inmigración, de corte restrictivo. Lo que podría operar en contra de esta

posibilidad serían la sensibilidad de Kennedy a las implicaciones internacionales de la política estadounidense y sus repercusiones internas. Recientemente mantuvo esa posición en el caso de las relaciones entre México y los Estados Unidos. Es probable que Kennedy sea más receptivo a las conexiones que el gobierno de México quiera hacer entre indocumentados y otras áreas de las relaciones bilaterales, muy particularmente los energéticos. Pero esta sensibilidad no parece extenderse a los grupos de presión locales, a quienes la inflación y el desempleo afectan a nivel individual sin que perciban las ventajas de una posible importación de petróleo o gas mexicanos. El petróleo y el gas pueden ser concebidos "en un paquete", que incluya el problema de los indocumentados, en las altas esferas de Washington; no así en los niveles provincianos de las comunidades del suroeste de los Estados Unidos.

El Comité sobre Inmigración del Congreso (Select Committee on Immigration) probablemente iniciará sus operaciones alrededor del mes de marzo y sucederá a la oficina del Immigration Task Force, dependiente de la Procuraduría General de Justicia (que para entonces habrá desaparecido), y sus labores serán en mayor escala. Con este relevo, la iniciativa sobre política migratoria saldrá casi totalmente de la esfera del poder ejecutivo para quedar, casi en su totalidad, en manos del Congreso. Es muy probable que el líder formal o informal de este nuevo comité sobre inmigración del Congreso lo sea el senador Kennedy. Si esto es así, y dadas las dificultades que enfrenta el presidente Carter en el Congreso y en el manejo de la economía del país y, el posible interés de Kennedy en capitalizar para su futuro político los fracasos que tuviera el presidente norteamericano, es probable que aquél llegue a ser más importante que el propio presidente para el diseño de la política migratoria estadounidense durante el próximo año.

Tal es el marco político dentro del cual se discutirán las propuestas oficiales mexicanas, cualquiera que éstas sean. No parece ser el más propicio para una solución que responda a la interacción de factores que hacen de la migración de trabajadores indocumentados un fenómeno binacional que precisa también de soluciones binacionales. Tampoco es seguro que se hubiera llegado al punto en que se haya entendido cabalmente, ni en México ni en los Estados Unidos, la naturaleza binacional del problema.

Podría pensarse que en México se ignora la necesidad de extender los esquemas de negociación informal al Congreso estadounidense, particularmente en una materia tan distorsionada por las visiones ideológicas como la presencia y efectos de la migración de trabajadores indocumentados provenientes de México. Parece también que se sobreestima el poder de decisión del ejecutivo norteamericano en esta materia, al confiar o mantenerse limitado el gobierno de México al mecanismo de consulta bilateral que establecieron los dos presidentes en enero de 1977. También se tiene la impresión de que se ignora el peso de algunos gru-

pos de presión tanto en favor como en contra de medidas restrictivas a la inmigración de trabajadores mexicanos, al no establecerse contacto con ellos. Parecería, por último, que ni los partidos políticos ni las organizaciones sindicales progresistas de México tienen conciencia de la importancia del flujo migratorio de trabajadores hacia los Estados Unidos en el desarrollo y alcances del movimiento obrero mexicano.

Por otra parte, el gobierno de los Estados Unidos sólo refleja, al menos en apariencia, interés en las soluciones políticas de carácter unilateral, independientemente de que éstas tengan o no algo que ver con las causas del fenómeno migratorio de trabajadores mexicanos hacia aquel país. Podría suponerse que una buena parte del pueblo estadounidense piensa que la realidad de su país terminara en la frontera y que no fueran afectados por lo que pasa afuera de ella, aun si se trata de uno con el que comparten una frontera de 2 500 kilómetros. Parecería que una buena parte del pueblo estadounidense siguiera ignorando lo que la mano de obra del trabajador indocumentado mexicano le ha traído de beneficios en la creación, a muy bajo costo, de la riqueza que se produce con fuerza de trabajo por cuyo costo de "producción" la economía de los Estados Unidos no ha realizado inversión alguna. Todo indica que se sigue ignorando que las causas del desempleo no son externas y que culpar a la inmigración sólo desvía la atención de las fallas de su propio sistema.

Parece, en fin, que ni mexicanos ni estadounidenses hemos encontrado la manera de aprender a vivir juntos.