LATIN AMERICAN PROGRAM

THE WILSON CENTER

SMITHSONIAN INSTITUTION BUILDING WASHINGTON, D.C.

WORKING PAPERS

Number 7

LA POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS HACIA MEXICO EN LA COYUNTURA ACTUAL: ¿Una relación muy especial?

by Olga Pellicer de Brody
El Colegio de Mexico

Number 7

LA POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS HACIA MEXICO EN LA COYUNTURA ACTUAL: ¿Una relación muy especial?

by Olga Pellicer de Brody
El Colegio de Mexico

Note: The author is a member of the Academic Council of the Latin American Program, under whose auspices this paper was presented at a Colloquium in April 1978 at the Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D. C. 20560. The author welcomes comments and criticism but requests that this paper not be quoted without permission.

This essay is one of a series of Working Papers being distributed by the Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars. This series will include papers by Fellows, Guest Scholars, and interns within the Program and by members of the Program staff and of its Academic Council, as well as work presented at, or resulting from seminars, workshops, colloquia, and conferences held under the Program's auspices. The series aims to extend the Program's discussions to a wider community throughout the Americas, and to help authors obtain timely criticism of work in progress. Support to make distribution possible has been provided by the Inter-American Development Bank. Single copies of Working Papers may be obtained without charge by writing to:

Latin American Program, Working Papers
The Wilson Center
Smithsonian Institution Building
Washington, D.C. 20560

The Woodrow Wilson International Center for Scholars was created by Congress in 1968 as a "living institution expressing the ideals and concerns of Woodrow Wilson . . . symbolizing and strengthening the fruitful relation between the world of learning and the world of public affairs."

The Center's Latin American Program, established in 1977, has two major aims: to support advanced research on Latin America, the Caribbean, and inter-American affairs by social scientists and humanists, and to help assure that fresh insights on the region are not limited to discussion within the scholarly community but come to the attention of persons interested from a variety of other professional perspectives: in governments, international organizations, the media, business, and in the professions. The Program is being supported by three-year grants from the Ford, Kettering, Rockefeller, and Tinker Foundations and from the Rockefeller Brothers Fund.

LATIN AMERICAN PROGRAM ACADEMIC COUNCIL
Albert O. Hirschman, *Chairman*, Institute for Advanced Study, Princeton
Fernando Henrique Cardoso, CEBRAP, São Paulo, Brazil
Ricardo Ffrench Davis, CIEPLAN, Santiago, Chile
Leslie Manigat, University of the West Indies, Trinidad
Guillermo O'Donnell, CEDES, Buenos Aires, Argentina
Olga Pellicer de Brody, El Colegio de Mexico, Mexico
Philippe Schmitter, University of Chicago
Thomas Skidmore, University of Wisconsin
Karen Spalding, University of Delaware

LA POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS HACIA MEXICO EN LA COYUNTURA ACTUAL

¿Una relación muy especial?+

Olga Pellicer de Brody
de
El Colegio de México

México atraviesa una época crucial de su historia en la que se redefinen las metas de su desarrollo. Las esperanzas en la industrialización vía sustitución de importaciones, tan grandes a comienzos de los años cincuentas, comenzaron a desaparecer hacia finales de la siguiente década. Se hicieron evidentes, entonces, los desequilibrios del sector externo de la economía, la incapacidad de generar empleo para una población cuyo crecimiento es de los más altos del mundo subdesarrollado, la concentración del ingreso, y el debilitamiento del sector agrícola que, en principio, era el encargado de lograr el autoabastecimiento en materia de alimentos y generar divisas por concepto de exportaciones.

En el período de 1970 a 1976 el gobierno intentó diversos caminos para solucionar los problemas anteriores; intentos infructuosos que desembocaron en la caída de la taza de crecimiento, el empeoramiento de la inflación, un aumento de la deuda externa del sector público que colocó a México a la cabeza de los países deudores del tercer mundo, la devaluación de la moneda, y una crisis de confianza en las instituciones políticas.

La administración que tomó posesión en diciembre de 1976 se apresuró a fijar nuevos rumbos. Impuso un programa de estabilización de la economía, acordado con el Fondo Monetario Internacional, que abandona lineamientos de la política económica en los últimos años, como la fijación del valor externo de la moneda, el manejo generoso del gasto público, y el mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios del sector obrero organizado. Asimismo, decidió convertir a México en importante exportador de hidrocarburos procediendo a la explotación intensiva de los grandes recursos petroleros descubiertos en el sureste del país en 1973.

México se encuentra, así, en una etapa de transición que despierta reacciones muy diversas entre los observadores. En unos, la

---

+ Conferencia sustentada en el programa sobre América Latina del Woodrow Wilson Center for International Scholars. Washington,D.C., 4 de abril de 1978

utopía; la vision de un México próspero negociando con el exterior desde posiciones de fuerza gracias al poder económico adquirido por las exportaciones de petroleo. En otros, la inquietud por las consecuencias sociales de la peor recesión económica atravesada por el país desde 1953, como resultado de la cual el crecimiento del PIB en 1977 fue, por segundo año consecutivo, inferior al del crecimiento de la población; asimismo, la desconfianza respecto a los efectos a largo plazo del crecimiento de la industria petrolera en el resto del aparato productivo, en la creación de empleo, en la destrucción del medio ecológico y en la solución, al fin, de los problemas del subdesarrollo.

Ambas corrientes coinciden en reconocer el papel tan importante que los Estados Unidos juegan, en la redefinición del desarrollo mexicano. Para no dar sino algunos ejemplos; el desempleo, el problema más grave del México contemporáneo, se verá agudizado si se cierran las puertas a los millones de trabajadores migratorios que laboran en los Estados Unidos. Las decisiones sobre la mayor o menor flexibilidad en la aplicación del programa de estabilización se ven influidas por las opiniones que sostienen al respecto los funcionarios del Departamento del Tesoro. El futuro de la industria petrolera depende del financiamiento, los bienes de capital, la tecnología y los precios que ofrecen los Estados Unidos. Finalmente, el esquema político-económico que surja en México durante la proxima década; en particular, la capacidad rectora del Estado para orientar los recursos por exportaciones de petroleo de manera a solucionar los grandes problemas sociales del país, estará condicionado por las opiniones de inversionistas, financieros, y funcionarios gubernamentales norteamericanos, sobre la conveniencia de seguir tal orientación, o de aceptar, siquiera, limitaciones a la libertad de acción de la iniciativa privada.

De allí la necesidad de conocer los puntos de vista, expectativas y propuestas que los diversos sectores de poder en los Estados Unidos tienen respecto a México. Aclarar si el interés en la estabilidad al sur de la frontera da lugar a un "trato especial" que, por encima de consideraciones particulares y a corto plazo, contribuya a sentar las bases de un verdadero desarrollo en México.

El presente trabajo es un primer esfuerzo en esa dirección. Se refiere a la política del Poder Ejecutivo hacia México a partir de 1976; período muy reciente que no permite, todavía, llegar a conclusiones definitivas, pero en el que se advierten, ya, los grandes intereses que dominan en la formulación de la política hacia México y el sentido en que ella puede afectar el futuro del país.

I

México se coloca en la mira

El optimismo de la prensa norteamericana por el desarrollo mexicano posterior a la segunda guerra mundial se fue perdiendo con el paso de los años. Al iniciarse la presente década, ya no advertimos el interés en presentar el régimen emanado de la revolución mexicana como uno de los modelos más atractivos para América Latina. En parte, porque pasado el efecto inicial de la revolución cubana ya no era necesario encontrar "alternativas revolucionarias" para la región. En parte, porque ya eran evidentes los múltiples problemas sociales que se acompañaban al "milagro mexicano". Los reportajes entusiastas sobre los éxitos de la industrialización en México, tan comunes en los grandes diarios como el New York Times de hace unos quince años, fueron dando el paso a comentarios más amargos que culminaron, a finales de 1976, con titulares donde se leía: "El hambre, la inflación y la violencia azotan a un México infeliz".1/

El deterioro de la imagen mexicana en los medios de comunicación, no se vió acompañado del interés en los círculos gubernamentales por revisar objetivos y estrategias de las relaciones con México. Sea cuales fueren los problemas sociales al sur de la frontera, había allí buenos índices de crecimiento económico, condiciones ideales para la inversión extranjera, y una sólida estabilidad política basada en el control del grupo gobernante sobre las organizaciones de masas. A los ojos de Washington, ello era suficiente para que México fuera un país sin problemas, uno de los aliados más confiables en América Latina. Ni siquiera el carácter impredecible de la política exterior del Presidente Echeverría, su liderazgo tercermundista y las frecuentes declaraciones sobre la conveniencia de disminuir el peso de los Estados Unidos en las relaciones exteriores de México, alteraron esa tranquilidad. El Departamento de Estado vió con cierta indiferencia la incesante actividad internacional del mandatario mexicano limitándose a esperar, cada vez con mayor impaciencia, el fin de su mandato.

Fue en la segunda mitad de 1976 cuando diversos acontecimientos obligaron a dar mayor atención a la situación existente al sur de la frontera. En primerísimo lugar, la devaluación del peso. La medida, tomada despues de 22 años de estabilidad cambiaria, afectó de inmediato a ciudades sureñas cuya economía gira, en gran medida, en torno al comercio con México.2/. Se puso así en evidencia que había una correlación entre el bienestar de la zona fronteriza sur de los Estados Unidos y la estabilidad económica de México. Pero, más importante aun, los funcionarios del Departamento del Tesoro tomaron conciencia de la posibilidad de una crisis financiera de grandes proporciones como resultado de la cual se verían en peligro las fuertes inversiones (calculadas en 11,500 millones

de dólares para 1976), de la Banca privada norteamericana en nuestro país.

El segundo motivo que colocó a México en la mira de los funcionarios de Washington fue la enorme importancia otorgada por la opinión pública estadounidense al problema de los trabajadores migratorios mexicanos que, segun informaciones alarmistas, causan graves problemas en la oferta de empleo, la seguridad social, el sistema educativo, y el mantenimiento del orden.

Bajo la influencia de los problemas anteriores, y de la ola de rumores sobre un golpe de estado que corrieron en México a finales de 1976, comenzaron a surgir dudas sobre el futuro del sistema político mexicano. Los observadores del gobierno en materia de seguridad empezaron a cuestionar la capacidad del sistema político mexicano para mantener la alianza entre diversos grupos sociales que, entre otras cosas, se verán seriamente afectados por los cambios en la política económica.3/

Finalmente, la decisión del regimen de López Portillo de exportar hidrocarburos en cantidades sólo comparables a Arabia Saudita, ha conferido un valor estratégico nuevo al territorio mexicano, que indudablemente obliga a una evaluación del estado general de las relaciones mexicano-norteamericanas.

Los acontecimientos anteriores han llevado a una revisión de la política del gobierno norteamericano hacia Mexico con resultados, hasta ahora, muy heterogéneos. Por ejemplo, el Departamento de Estado ha revisado la naturaleza del "discurso" que debe acompañar la política hacia México. Ha reflexionado, en particular, sobre la conveniencia de que éste gire en torno a la vieja idea de la "relación especial" que, sin ofrecer soluciones concretas a problemas mexicano-norteamericanos, es útil para legitimar y en ocasiones enmascarar la vinculación tan estrecha que se da entre los dos países.4/

Otro resultado de la mayor atención a las relaciones con México, ha sido la elaboración de proyectos para una mayor coordinación entre las diversas agencias federales encargadas de controlar el paso de drogas y trabajadores ilegales. Una de las expresiones más acabadas de esos proyectos es el informe presentado al Congreso por el Contralor General de los Estados Unidos.5/

Para mejorar los canales de comunicación entre los dos países se crearon, con posterioridad a la visita del Presidente López Portillo a Washington, grupos intergubernamentales que se reunen periódicamente para buscar solución a los problemas que surgen en las relaciones entre los dos países.

Por último, y este es el tema al que dedicaremos mayor atención, se han fijado, con mayor claridad que en épocas anteriores, los objetivos prioritarios de la política del gobierno norteamericano hacia México. Se trata, en primer lugar, de lograr la estabilidad económica del país dentro de las lineas previstas por el FMI, y disminuir el flujo de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos según los lineamientos propuestos por Carter en el proyecto presentado al Congreso en agosto de 1977. En segundo lugar, aunque no menos importante, se trata de fijar principios generales para el trato a la inversión extranjera directa en México, propiciar programas para la creación de empleo en las zonas expulsoras de trabajadores migratorios, y apoyar discretamente la política de explotación de hidrocarburos al mismo tiempo que se obtienen precios y volúmenes acordes a los intereses globales del programa energético de Carter.

Como puede verse a primera vista, los objetivos prioritarios de la política hacia México son contradictorios (por ejemplo, favorecer un programa de estabilidad económica y, simultaneamente, declararse partidarios de la creación de empleo), y están lejos de iniciar una "relación especial" tendiente a favorecer una auténtica estabilidad económica y política al sur de la frontera. Pero veamos esto con mayor detalle.

II

Disminución del flujo de trabajadores indocumentados

¿Cúal es el motivo para que los trabajadores indocumentados, viejo problema de las relaciones mexicano-norteamericanas, se haya convertido en tema prioritario al que se busca solución urgentemente?. La respuesta está resumida en el siguiente comentario de Wayne Cornelius, el conocido especialista del MIT.

> "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 aflijen 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". 6/

En efecto, paralelamente a la recesión económica iniciada en 1973, la peor atravesada por los Estados Unidos desde 1929, tomaron forma las versiones alarmistas sobre los males causados por millones de mexicanos que se encuentran indocumentados en los Estados Unidos, sobre la "invasión silenciosa" cuyas consecuencias trascien

den el problema del empleo para entrar al terreno de la identidad nacional, la latinoamericanización de los Estados Unidos, la "reconquista" de las antiguas posesiones mexicanas, etc.7/

Justificadas, o no, semejantes opiniones ejercieron una influencia sobre el gobierno. La Administracion Ford decidió, hacia finales de su mandato, la creación de un Comité Intersecretarial encargado de estudiar y formular propuestas sobre el problema de los trabajadores ilegales. El estudio dado a conocer a finales de 1976, reconocía la carencia de información fidedigna a partir de la cual fuese posible evaluar el impacto de los trabajadores ilegales en la sociedad norteamericana. Sin embargo, se identificaba con quienes se oponen a su presencia al recomendar al ejecutivo la formulación inmediata de propuestas legislativas destinadas a eliminarlos.8/

El nombramiento como secretario de trabajo, de Ray Marshall, conocido por su violenta oposición a la emigración legal e ilegal a los Estados Unidos, incrementó las posibilidades de una política de "mano dura" en materia migratoria. Pero, otras circunstancias actuaron en la misma dirección. Durante su campaña electoral, Carter prometió a las grandes centrales obreras dar los pasos necesarios para elevar la oferta de empleo. 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 las inversiones públicas para la creación inmediata de empleo.

En tales circunstancias, era interesante ofrecer, en contrapartida, un proyecto sobre trabajadores ilegales que pretende liberar para los norteamericanos millones de empleos actualmente ocupados por ellos. El proyecto, presentado para discusión y aprobación del Congreso en agosto de 1977, descansa 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.9/

Los especialistas en problemas de migración 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 que llevan a cabo los indocumentados. Si éstos 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 de los servicios sociales, aunque pagan por ellos cuotas elevadas.10/

Pero independientemente de su validez, tales supuestos legitiman el tema central del proyecto que es la promesa de poner fin a la presencia de trabajadores indocumentados aumentando el número de patrullas en la frontera, e imponiendo multas muy elevadas a quienes los contraten. A cambio, se ofrece dar visa de trabajo a quienes demuestren 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, serán pocos los que se beneficien de semejante "amnistia".

Es difícil predecir el destino de un proyecto que, seguramente, encontrará oposición entre los empleadores de mano de obra mexicana, y entre los ciudadanos de origen mexicano en los Estados Unidos que, tradicionalmente, sufren persecuciones cuando se llevan adelante campañas contra los trabajadores indocumentados. Pero sea cual fuere su destino, lo cierto es que la atención concedida en los ultimos tiempos al tema de los trabajadores indocumentados está dando el tono a toda la política de los Estados Unidos hacia México. Ha tenido como efecto una mayor percepción de los problemas del subdesarrollo mexicano que repercuten en la vida cotidiana de los Estados Unidos más que los de cualquier otro país del tercer mundo. Como señaló un reportero del The Economist.

> "La dureza de la condición humana que resulta de muchas personas usando pocos recursos llegará a los Estados Unidos a través de México. La violencia y el hambre en la India o en Africa son una forma de realidad. Cuando lo mismo ocurre al sur de una frontera de 2.000 millas, esa realidad es otra.11/

Conscientes de ello, los funcionarios norteamericanos se preocupan ahora por los problemas sociales de México, sobre todo aquellos que resultan en mayor emigración a los Estados Unidos; como el rápido crecimiento de la población, y el desempleo. Para enfrentar lo primero, se han reforzado las presiones, que ya venía ejerciendo el Banco Mundial, para que se tomen medidas en México para el control de la natalidad. Sin embargo, se sabe que tales medidas tienen efectos a muy largo plazo; se busca, entonces, actuar sobre el segundo problema ofreciendo ayuda para la creación de empleos.

La expresión más concreta de esos ofrecimientos es la propuesta para un Fondo especial, en el que los Estados Unidos participarían con la suma de 2,000 millones de dólares, destinado a financiar programas para la creación de agro-industrias intensivas en mano de obra. No se conocen, todavía, los detalles sobre la agencia encargada de administrar esos fondos. Se piensa 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 estudia, también,

la posibilidad de apoyar programas para creación de empleo dentro del marco de la Agencia Internacional para el Desarrollo; idea que encuentra serios obstáculos por la tradicional reticencia del gobierno mexicano a participar en programas auspiciados por dicha institución.

Las propuestas para ayudar a México en la solución del problema del empleo son vistas en Washington como una prueba de la preocupación y el trato "especial" que merece nuestro país. Sin embargo, hay varios puntos que interesa subrayar aquí. El primero, es el del escaso interés del Departamento de Estado u otras agencias del ejecutivo para contrarrestar las campañas infundadas contra la presencia de mexicanos en los Estados Unidos que han proliferado en panfletos y otros medios de comunicación. El segundo, es el de la poca o ninguna atención concedida a los intereses mexicanos en la formulación de la política migratoria. Ello se delineó en función de problemas coyunturales de la economía norteamericana, de compromisos y arreglos con grupos de poder internos, en particular las grandes centrales obreras. No hay el menor asomo de una "relación especial" que justifique la búsqueda de un arreglo para vivir con un número significativo de trabajadores mexicanos que, por lo demás, pueden ser enormemente ventajosos para la economía norteamericana. El último punto es la franca trivialidad de los ofrecimientos para ayudar en la creación de empleo, cuando se les confronta con otros objetivos prioritarios de la política hacia México y hacia el mundo en desarrollo en general, como son la estabilización de la economía, dentro de los marcos fijados por el FMI, o la defensa irrestricta de la libertad de acción para la inversión extranjera.

La estabilización de la economía

Existen dos motivos para que el gobierno norteamericano se pronuncie a favor de una estabilidad de la economía mexicana dentro de los marcos propuestos por el FMI. En primer lugar, la aceptación tradicional de la tesis manejada por dicho organismo respecto al origen, esencialmente monetarista, de la inflación, la conveniencia de que el Estado no interfiera en el libre juego de las fuerzas del mercado, y la necesidad de corregir, mediante ajustes económicos a corto plazo los desequilibrios de 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.12/

Dentro de esa perspectiva, el programa acordado por México con el FMI en septiembre de 1976 causó magnífica 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 petroleo); desmantelamiento del aparato proteccionista mediante una abolición de las licencias y permisos previos de importación para productos 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.

Ahora bien es de sobra conocido que un freno al gasto e inversión públicos tiene efectos muy negativos sobre el nivel general de actividad económica y, por donde, 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 de los Estados Unidos 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.13/

Los informes de las misiones del Fondo que visitaron México a lo largo de 1977 no permitieron 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 los miembros del gobierno mexicano sobre la conveniencia de mantenerse, o no, dentro de esos lineamientos. El asunto llevó a una crisis del llamado "gabinete económico" 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 dió a conocer el presupuesto para 1978, mismo que ponía en evidencia el triunfo de la línea más conservadora. El nuevo presupuesto resultó 23% superior al ejercido, efectivamente, el año anterior; sin embargo, tomando en cuenta la inflación, los nuevos y cuantiosos gastos para el desarrollo de las erogaciones por pagos de amortización de la deuda, resulta esencialmente austero. En efecto, las sumas destinadas a gasto e inversión para sectores claves en la creación de empleo, como el sector agropecuario, son muy reducidas.14/

A ello, cabe añadir los efectos de una modificación en la política proteccionista. Hasta ahora se avanza lentamente en ese aspecto del programa de estabilización; se ha liberado un primer grupo de productos del requisito de licencia o permiso previo de importación, pero se mantienen para ellos aranceles muy 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 que son creadoras de mayor número de empleos.

Los estudios sobre los cambios en la economía mexicana a la luz del programa de estabilización están por hacerse; sin embargo, datos preliminares sugieren que hay un serio agravamiento del subempleo y desempleo que, ciertamente, no será contrarrestado por los ofrecimientos de un Fondo por el financiamiento de agro-industrias. En estas circunstancias, la pregunta obligada es: ¿Como se puede conciliar el deseo de solucionar el problema del empleo en México para disminuir la corriente migratoria a los Estados Unidos, con la simpatía del Departamento del Tesoro por programas de estabilización que, necesariamente, resulta en altos índices de desempleo?.

Las incongruencias son también patentes cuando se confronta el objetivo de reducir el desequilibrio comercial de México con la oposición a cualquier política que modifique los patrones establecidos para el funcionamiento de la inversión extranjera directa.

La fijación de principios para la acción de las inversiones extranjeras

Tradicionalmente, el gobierno norteamericano se ha opuesto a la reglamentación de las inversiones extranjeras directas, por considerar que conllevan, casi necesariamente, un elemento discriminatorio. Prueba de esa posición tradicional fueron las airadas declaraciones del embajador norteamericano en nuestro país al discutirse, en 1972, el entonces proyecto de ley para regular la inversión extranjera en México.15/

La versión final de ese ordenamiento jurídico fue muy moderada y difícilmente puede sostenerse que limitó seriamente la acción de la inversión extranjera en México. No obstante, empresarios y funcionarios gubernamentales norteamericanos se refieren a el frecuentemente como elemento de discordia en las relaciones entre los dos países, motivo de incertidumbre y desconfianza para los empresarios deseosos de invertir en México.16/

Al iniciarse el régimen de López Portillo algunas publicaciones de la iniciativa privada señalaron que el nuevo presidente

estaba dispuesto a "sonreir" a la inversión extranjera,17/modifi cando la mencionada ley, o debilitando, hasta casi hacerla desa parecer, a la Comisión encargada de su reglamentación y aplicación. Sin embargo, la Comisión ha continuado sus labores y al mismo tiem po se han elaborado medidas en materia de política industrial que condicionan, más severamente, las funciones de algunas compañias extranjeras en México.

La primera de tales medidas se refiere a un sector de la economía dominado por el capital extranjero: la industria automo triz. Pero, antes de entrar a detalles sobre las medidas propues tas y la respuesta que ha suscitado en Washington parece conveniente aludir al papel que ha tenido la IED en México en los graves problemas de balanza de pagos que sacuden al país desde finales de la pasada década.

En 1976 salió a la luz un estudio sobre las compañias trans-nacionales en México donde, por primera vez; se llamaba la atención sobre su responsabilidad tan grande en el desequilibrio de la balanza comercial mexicana. Para no dar sino un ejemplo, durante el periodo 1970-1972, las compras de estas empresas habían representado el 30% del total de las importaciones del país, dos ramas absorbían el 50% del total de esas importaciones; la química y la automotriz.

En el estudio se ofrecían, también, datos muy interesantes sobre las circunstancias en que se dan las importaciones de las empresas extranjeras. Entre ellas destacan, en primer lugar, el hecho de que su volumen de importaciones es superior, en términos relativos, al de las empresas nacionales. En segundo lugar, que al seleccionar las fuentes de abastecimiento dan preferencia al país sede de su casa matriz. Asi, el 74% de las importaciones de empresas de origen norteamericano provienen de los Estados Unidos, mientras la incidencia de este país en el total de las importaciones mexicanas era, en 1976, del 60.4%. Ahora bien, las compras en el exterior, al ser operaciones dentro de la misma empresa, permiten prácticas de sobrefacturación muy costosas para México ya que con ese mecanismo se envían al exterior recursos que, de haberse desplazado por otros canales, habrían elevado los ingresos tributarios del país. No hay información detallada respecto al volumen de ese comercio intrafirma para las empresas transnacionales establecidas en México. Pero sobre base de información general referente a las subsidiarias de empresas norteamericanas, se calculó que éste alcanzó para 1972 un volumen de 600 millones de dólares de los cuales un 20% a 50% podría ser sobrefacturación.18/

Hemos dado tales antecedentes para que resulte comprensible porque uno de los objetivos centrales del Decreto sobre la Industria Automotriz, de junio de 1977, fue reducir el déficit comercial de esa rama; segun datos a conocer entonces, este pasó de 265 millones en 1973 a 598 millones en 1976. En el nuevo ordenamiento se ofrecen a los fabricantes dos caminos para ir reduciendo ese déficit:

compensar sus importaciones con exportaciones, o elevar sus niveles de integración nacional. Para lograr lo primero, se fijan 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 establecen límites mínimos obligatorios de integración nacional segun 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.19/

Washington adoptó de inmediato una posición muy crítica frente al decreto, lo considera inoportuno ya que entorpece la recuperación del "clima de confianza" tan necesario para que se eleven, de nuevo, los índices de crecimiento de la inversión privada en México. A sus ojos sería uno de los motivos para el bajo monto de las inversiones privadas, nacionales y extranjeras, en 1977. Además de tener un impacto desfavorable sobre el estado de ánimo de los inversionistas, la medida es criticable por su carácter discriminatorio ya, que ofrece trato preferencial a las empresas con mayoría de capital nacional. Pero, el punto más vulnerable es la intención de reducir las compras que hacen en los Estados Unidos las empresas automotrices establecidas en México. Segun la opinión norteamericana ésto redunda en un incremento de los sentimientos proteccionistas en los Estados Unidos que, seguramente van a entorpecer cualquier intento para abrir la puerta a mayores exportaciones mexicanas. Se cae, pues, en la vieja idea de la reciprocidad; haciendo caso omiso del enorme déficit comercial de México con los Estados Unidos se mantiene que, si queremos exportar un poco más, es necesario mantener los patrones de transferencia de recursos implantados por las empresas extranjeras en México.

Las críticas de Washington a la nueva política automotriz parecen desproporcionadas; no hay correlación entre el costo que puede tener para compañias como la Ford el nuevo decreto, y la preocupación que ha suscitado en los medios gubernamentales norteamericanos. Todo sugiere, que se trata de mantener cuestiones de principio y, en este sentido, las opiniones al respecto resultan significativas y...alarmantes.

Tomar posiciones defensivas ante cualquier esfuerzo por reorientar los marcos tradicionales para la actuación de la inversión extranjera en México revela poca comprensión hacia los grandes cambios que deben introducirse en el país si se desea, por ejemplo, un modelo de desarrollo que permita disminuir el flujo de trabajadores migratorios a los Estados Unidos. Si una tímida propuesta para intensificar el uso de partes y refacciones de fabricación nacional, o para elevar las exportaciones, despierta alarma, ¿que

puede esperarse ante un decreto que obligue a modificar las tecnologías empleadas de suerte a incrementar la utilización de mano de obra? ¿o ante una prohibición de fabricar en México productos que son utilizados por una minoría privilegiada y acentúan la distorsión en la distribución del ingreso?. No percibir la necesidad de que algún día se introduzcan esos cambios, seguir con las ideas más tradicionales sobre el mantenimiento del "status quo" para las inversiones extranjeras, no augura una política imaginativa hacia un México urgido de cambios estructurales.

Todo esto nos lleva al problema de la política de los Estados Unidos hacia México en el area del petroleo y a sus puntos de vista sobre el México que puede surgir del "boom" petrolero.

Explotación de hidrocarburos, precios y desarrollo futuro

El interés por los hidrocarburos mexicanos en un momento cuando se desean incrementar las reservas al interior de los Estados Unidos y, al mismo tiempo, disminuir la dependencia del petroleo procedente del Medio Oriente, es demasiado evidente para que valga la pena discutirlo. Sin embargo, por motivos tácticos los funcionarios norteamericanos se abstienen cuidadosamente de cualquier pronunciamiento público que sugiera presiones sobre México para tener acceso a sus recursos petroleros. La táctica no es equivocada; lo cierto es que la decisión de López Portillo de incrementar violentamente las exportaciones de petroleo coincidió plenamente con los intereses norteamericanos. A partir de entonces, la responsabilidad de esa decisión, recayó exclusivamente en el gobierno mexicano.

Quedan, sin embargo, muchos puntos pendientes. El primero, y uno de los que se ha revelado más complejo, es el relativo al precio de las exportaciones mexicanas de gas. En agosto de 1977 se dieron a conocer los planes de Petroleos Mexicanos (PEMEX) para la construcción de un gasoducto gigantesco que permitiría exportar mas de mil millones de piés cúbicos de gas al día. Según las informaciones, se había concertado un acuerdo con compañias distribuidoras de gas en los Estados Unidos para que éste fuera pagado a razón de 2.60 dlls por MPC. Sin embargo, las optimistas expectativas de PEMEX se estrellaron contra una dura realidad al someterse el acuerdo a la aprobación de la Agencia Federal de Energía de los Estados Unidos. Resultó entonces que, por encima de las promesas de las compañias, estaban objetivos prioritarios del plan energético de Carter: mantener el control sobre el precio del gas de manera que éste no exceda de 1.75 dlls, por MPC. En tales circunstancias, fue imposible lograr un trato "especial" para México. Las negociaciones sobre la venta de gas han sido suspendidas; otro tanto ha ocurrido con las obras del gasoducto que

tantas controversias ha despertado en México.20/

En este enfrentamiento entre los Estados Unidos y México con motivo del gas están contenidos los principales elementos para conflictos futuros entre ambos países. En efecto, es claro que ninguna consideración relativa a la "buena vecindad" tendrá primacía sobre las metas fijadas por Carter en su conocida política energética. Puede preverse, entonces, que si se logra el desarrollo de fuentes alternativas de energía en los Estados Unidos, o por simples razones tácticas destinadas a bajar los precios, el gobierno norteamericano puede pasar, por ejemplo, de una política intensiva de compras de petroleo mexicano a la suspensión brusca de las mismas. El monto de las reservas que se están acumulando en el territorio norteamericano, permitiría semejante tipo de tácticas que ocasionarían grandes daños a la industria petrolera mexicana.

Pero pasemos al último tema que deseamos tratar aquí: el de la posición del gobierno norteamericano ante los problemas que pueden acompañar al "boom" petrolero mexicano. El futuro de la sociedad mexicana, la posibilidad de que se llegue a un agotamiento de las reservas petroleras sin que se hayan tomado las medidas necesarias para solucionar los grandes problemas sociales que afligen al país,es un asunto que inquieta a los círculos gubernamentales. Parte de esa inquietud se refleja en un artículo aparecido a finales de 1977 en la conocida revista Foreign Policy donde se advierte:

> "Al menos que se muestre un liderazgo político decisivo, esta antigua nación azteca se podría encontrar a mediados del siglo 21 con la misma economía deformada, pero habiendo agotado las abundantes reservas de petroleo que le permitirían perseguir los ideales igualitarios de la Revolución de 1910. 21/

Por motivos de seguridad, ese panorama no resulta en lo más mínimo atrayente para el gobierno norteamericano; sin embargo, la gran pregunta es ¿hasta donde es posible que la política exterior norteamericana, tal y como ha sido concebida hasta la actualidad, contribuya a ahuyentarlo?.

El breve resumen de la política del ejecutivo en algunas areas consideradas de interés prioritario denota una abierta contradicción entre su aprehensión por los problemas sociales de México y la capacidad para concebir, e imponer sobre intereses particulares, una política destinada a favorecer en ese país un desarrollo equilibrado de los diversos sectores de la economía o la oferta de empleo.

No se trata de un caso de mala fé; lo cierto es que en su política hacia el mundo subdesarrollado los Estados Unidos siguen

manejando ideas según las cuales la defensa de la libertad irrestricta de la iniciativa privada, el desmantelamiento de los obstáculos para la libre circulación de bienes y capitales, o la obtención de recursos naturales en términos que favorecen primordialmente al ciudadano norteamericano, son la mejor manera de proteger el interés nacional de los Estados Unidos. Posiblemente es así, si se atiende a la expansión a corto plazo del capital y la protección del "american way of life"; si lo que se busca es la seguridad a largo plazo, la conformación de un medio ambiente donde el hambre y la violencia no estén instalados al sur de la frontera, será necesaria la revisión de esas ideas.

NOTAS

1/. U.S.News and World Report. Diciembre 13, 1976

2/. Un recuento detallado de como repercutió la devaluación en las ciudades fronterizas norteamericanas en el trabajo de William H. Hamilton, "Trajectory Towards Crisis in United States - Mexican Border Relations". Octubre 1977. (mimeo).

3/. Ver las preocupaciones sobre el futuro del sistema político mexicano en el trabajo de Gregory Treverton "Economic Interest and Political Ambition in Latina America's External Relations: Brazil, Mexico and Venezuela", Marzo 1977. (mimeo).

4/. Ver el trabajo preparado por la Rand Corporation, a solicitud del Departamento de Estado, por David Ronfeldt y Caesar Sereseres, "Alternative Mechanisms for Managing U.S.-Mexico Interdependence", Mayo 1977, (mimeo).

5/. 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, December 1977.

6/. The New York Times, June 1, 1977.

7/. Ver, por ejemplo, el artículo de Richard Downes, "Los mexicanos toman los Estados Unidos", reproducido en Vuelta, Mexico, febrero 1978.

8/. Domestic Council Committee on Illegal Aliens, Preliminary Report, Washington, 1976.

9/. Wayne Cornelius. "Undocumented Immigrations: a critique of the Carter administration's policy proposals", en Migration Today, Vol.5, No.4, (octubre 1977).

10/. Ibidem

NOTAS

11/. August 13, 1977.

12/. Declaraciones de Richard Cooper en The Department of State Bulletin, April 18, 1977.

13/. Richard Fagen. "The Realities of United States - Mexican Relations" en Foreign Affairs, July 1977.

14/. Comentarios sobre el presupuesto en Comercio Exterior. México, Enero 1978.

15/. Excelsior México, 12 de octubre de 1972.

16/. A guisa de ejemplo ver declaraciones recientes de representantes de inversiones extranjeras en México en Sintemex, México, December 1977.

17/. "Mexico prepares to smile on foreign investment", Latin America Economic Report, April 8, 1977

18/. Fernando Fajnezylber y Trinidad Martínez Tarrago. Las empresas transnacionales; expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana. México, Fondo de Cultura Económica, 1976, pp.287 y suit.

19/. Comercio Exterior. México, Julio 1977

20/. Un estupendo y detallado análisis de la controversia en torno al gasoducto en Richard Fagen, Mexican gas, the Northern Connection. (mimeo).

21/. George Grayson. "Mexico's Opportunity, The Oil Boom", Foreign Policy, December 1977.