

# EL PETRÓLEO MEXICANO Y LA SEGURIDAD NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS

RICHARD R. FAGEN

Ahora tenemos alternativas. Pero si esperamos, viviremos con el temor constante a los embargos. Pondremos en peligro nuestra libertad como nación soberana para actuar en el terreno internacional. En diez años no podremos importar suficiente petróleo de ningún país a un precio aceptable.

JAMES CARTER, en su mensaje radiónico sobre problemas de energía del 18 de abril de 1977.

Tasas conservadoras de la relación reserva-producción que se utilizan en la industria petrolera sugieren que México podrá producir diez millones de barriles diarios entre 1985 y 1990. Algunos funcionarios del gobierno mexicano prevén que la producción realmente se elevará a esos niveles. Si ese es el caso, entonces el petróleo mexicano podría ser un factor importante para mantener un nivel bajo de precios de la energía y para disminuir la dependencia del mundo occidental de Arabia Saudita y de otros países miembros de la OPEP.

*The New Republic*, Editorial, 19 de agosto de 1978.

A largo plazo México "es una amenaza mayor para Estados Unidos que la Unión Soviética"... "Uno de los problemas más serios a que tenemos que enfrentarnos" es la duplicación de la población en México prevista para fines de siglo que, según Colby, significaría que 20 millones más de extranjeros ilegales cruzarán la frontera con Estados Unidos.

Fragmentos de una entrevista con el antiguo director de la CIA, WILLIAM COLBY, *Los Angeles Times*, 6 de junio de 1978.

EN EL DIÁLOGO sobre seguridad nacional, vulnerabilidad es la palabra clave; y ningún hecho del pasado decenio ha situado en posición tan vulnerable a las élites encargadas de diseñar políticas en los Estados Unidos como el embargo petrolero árabe de 1973, la elevación en casi un cuádruplo de los precios bajo el amparo de la OPEP, y el manejo subsecuente del precio y la oferta bajo condiciones de cartel. El tan re-

petido estribillo del presidente Carter en el sentido de que el tema energético en los Estados Unidos es "el equivalente moral de la guerra" ancla precisamente en estos hechos y refleja claramente el tema de seguridad nacional implícito en todas las discusiones tanto sobre petróleo como de política nacional e internacional.\*

A primera vista la vulnerabilidad norteamericana en el área de los energéticos parece derivarse directamente del temor a otro embargo petrolero. Si bien esto puede ser cierto, simplifica sin embargo la situación. De hecho, tal y como lo han demostrado algunos análisis contemporáneos, están implícitos una serie de factores, tendencias y predicciones.<sup>1</sup> A continuación mencionaremos los rasgos principales del panorama en el último quinquenio y las presiones para el siguiente.

#### RESPECTO AL ÚLTIMO QUINQUENIO

Existe una continua y creciente dependencia norteamericana del petróleo importado en relación al porcentaje de todo el petróleo consumido en Estados Unidos. Esto se debe al hecho de que la producción interna ha aumentado a la par que ha aumentado la demanda —y probablemente siga aumentando en el futuro aunque con lentitud. (En 1977, Estados Unidos importó 8.7 millones de barriles diarios [MBD], o sea el 47% de su consumo total. En 1973 había importado 6.3 MBD, equivalentes al 36% del consumo total).

Un porcentaje constantemente creciente de las importaciones de petróleo provienen de los países miembros de la OPEP; de estos países, las naciones árabes lograron los lugares más importantes tanto en términos absolutos como porcentuales. (Existe la muy difundida impresión que Estados Unidos se encuentra cautivo de los países árabes miembros de la OPEP, particularmente de Arabia Saudita e Irán. Las com-

\* Este ensayo está escrito desde un "punto de vista norteamericano". Es un intento por sugerir las tendencias, intereses y percepciones reales relacionadas con el petróleo y la seguridad nacional en los Estados Unidos, con énfasis en las implicaciones de todo ello para México y para las relaciones mexicano-norteamericanas. Pretende llevar a cabo un análisis del género de *realpolitik* y como tal no necesariamente refleja los valores del autor. Es una versión ampliada del artículo publicado en: Varios autores: *Las perspectivas del petróleo mexicano*, El Colegio de México, 1979.

<sup>1</sup> Documentos recientes representativos son: *World Energy Outlook*, The Exxon Corporation, Exxon Background Series, 1977; *The International Energy Situation: Outlook to 1985*, Central Intelligence Agency, abril, 1977; *U.S. Oil Supply and Demand to 1990*, Petroleum Industry Research Foundation, Inc., Nueva York, octubre, 1977; *International Energy Supply: A Perspective from the Industrial World*, International Policy Studies, The Rockefeller Foundation, mayo, 1978; Daniel Yergin, "The Real Meaning of the Energy Crunch", en *New York Times Magazine*, junio 4, 1978. Para un resumen de los principales puntos del Plan Energético de Carter, véase: Congressional Research Service, "Excerpts from an Initial Analysis of the President's National Energy Plan", Library of Congress, junio 1, 1977 (y análisis subsecuentes en la misma serie).

plicaciones introducidas en las relaciones entre Estados Unidos y el Medio Oriente por este tipo de impresiones no son pocas, para no mencionar las consecuencias internas de las ligazones norteamericanas con los saudíes y los iraníes).

#### RESPECTO AL PRÓXIMO QUINQUENIO Y MÁS ADELANTE

Se viene generalizando el temor de escasez de petróleo para principios del decenio de los ochenta, la cual daría poderosos elementos de negociación a los países proveedores, especialmente a Arabia Saudita. Esto último porque se piensa que Arabia Saudita es el único país con capacidad de ampliar su producción, capacidad por otro lado sujeta a muchas discusiones y diferentes puntos de vista. (La proyección más dramática sobre la escasez de petróleo se contiene en el estudio de la CIA, *The International Energy Situation: Outlook to 1985*. La parte más importante y controvertida de este estudio es la afirmación de que la Unión Soviética y los países socialistas de Europa Oriental pueden tener un déficit de petróleo hasta de 4.5 MBD para 1985, lo cual incrementaría sustancialmente la demanda mundial).<sup>2</sup>

Hay proyecciones pesimistas sobre las posibilidades de desarrollar fuentes alternativas de energía en Estados Unidos (y en general en todo el Primer Mundo) a un paso lo suficientemente rápido como para sustituir al petróleo y, por lo tanto, reduciendo la demanda de petróleo importado. (En Estados Unidos, el desarrollo de fuentes de energía relacionada con el carbón y en menor medida, con la energía solar, son puntos sobresalientes del Plan Carter sobre Energía. Pero por una serie de razones políticas, económicas y ecológicas, la mayor parte de los estudiosos del tema piensan que estas alternativas no habrán de desarrollarse al ritmo que supone el Plan).

Existen serias dudas sobre la capacidad de Estados Unidos como sociedad y como sistema económico para adoptar un programa eficaz de conservación de energía. El consumo *per cápita* de energía en Estados Unidos es con mucho el más elevado en el mundo: dobla el de algunas

<sup>2</sup> Las estimaciones del momento en que se cruzarán las curvas de oferta y demanda varían considerablemente. Entre las muchas variables (realmente desconocidas) que entran en la ecuación están el interés y la capacidad de los proveedores actuales (principalmente Arabia Saudita) para incrementar la producción, el ritmo y la cantidad de nuevos descubrimientos, la posibilidad económica y tecnológica de extraer petróleo de la arcilla y otras fuentes no convencionales, y de las tasas globales de crecimiento del uso de energía en los países desarrollados y subdesarrollados. Para mayor información y diferentes perspectivas, véase: "Energy in the Eighties: Can We Avoid Scarcity and Inflation", Hearings before the Subcommittee on Energy, Joint Economic Committee, 95th Congress, 2nd. Session, marzo 8, 9 y 21 de 1978. Washington, U.S. Government Printing Office, 1978. Una estimación compuesta de las fuentes consultadas sugiere que es posible que surjan serias escaseces en los próximos diez años.

sociedades europeas con patrones de vida similares al norteamericano. Y este dispendioso uso de la energía está profundamente imbricado en el tejido de la sociedad norteamericana, lo que hace suponer que su reducción no será lo suficientemente grande como para afectar las importaciones de petróleo. Y en estrecha relación con el problema de la conservación de energía se encuentra la particular naturaleza del proceso político norteamericano, el cual es muy sensible al juego de intereses y a la acción de las "coaliciones de bloqueo". Ahí está, por ejemplo, el éxito que logró la industria automotriz en alianza con la del petróleo y el movimiento obrero, al retrasar y debilitar las iniciativas de ley orientadas a ordenar (y en algunas instancias sólo a estimular) la producción de automóviles y camiones que ahorraran combustible. Este aspecto particular del proceso político norteamericano es una de las características más importantes y permanentes de la sociedad norteamericana.<sup>3</sup>

Se da una situación en la cual la demanda mundial de petróleo aumenta más rápidamente que la oferta (y finalmente la sobrepasa), y el desarrollo de fuentes de energía se produce muy lentamente; en la cual el tema de la conservación de la energía realiza progresos muy modestos dentro de la sociedad norteamericana, y el control de la oferta la detentan los países miembros de la OPEP, especialmente Arabia Saudita. Se la ve como un marco destinado a producir el desastre tanto nacional como internacional. Daniel Yerguin ha diseñado un escenario sobre estos supuestos en los siguientes términos:

No tiene por qué ocurrir fatalmente. Pero a menos que nos esforcemos por impedirlo, es muy probable que suceda. Para 1985 o 1986 o 1987, de continuar las actuales tendencias, nos encontraremos ante una crisis de energía mucho peor que la experimentada a principios de los años setenta. Y entonces el fastidio que ahora demostramos frente al problema de la energía y a los esfuerzos de la administración Carter para tratar de resolverlo, parecerá un dulce sueño.

De ser así, nos despertaremos ante una aterrorizante realidad. Los precios se duplicarán o triplicarán en términos reales en muy corto tiempo.

<sup>3</sup> Las proyecciones de la tasa de sustitución de fuentes energéticas no petroleras, de la relación entre energía y crecimiento económico en los Estados Unidos, de las posibilidades de ahorro y de la producción interna de petróleo se combinan —en las manos de diferentes analistas— para producir objetivos o predicciones muy diferentes del total de importaciones de petróleo que necesitarán los Estados Unidos para mediados de los ochenta. En el nivel más bajo del espectro está el objetivo del Plan Energético de Carter de seis MBD para 1985. Esta cifra se veía como punto central del plan que, de lograrse, reduciría considerablemente la vulnerabilidad de los Estados Unidos por las importaciones de petróleo. Pero ni siquiera los más aguerridos defensores del plan la creen posible. La CIA, por otro lado, predice un total de importaciones norteamericanas de 12 a 15 MBD para 1985 (*The International Energy Situation*, p. 15). La Petroleum Industry Research Foundation, al utilizar lo que ellos llaman "presupuestos optimistas" sobre ahorro y desarrollo de energéticos alternativos, predice un nivel de importaciones de 9.6 MBD para ese año (*U.S. Oil Supply and Demand to 1990*, p. 18).

El nivel de vida de cada norteamericano experimentará un brusco y pronunciado descenso. El sistema monetario internacional se estremecerá. Las naciones industrializadas se lanzarán unas contra otras en una desenfrenada competencia por abastecerse de petróleo. La alianza occidental probablemente se hará pedazos. Y es muy probable que perezca la democracia en un buen número de países.<sup>4</sup>

En un lenguaje más mesurado, pero no menos ominoso, un estudio patrocinado por la Fundación Rockefeller coincide en varios de estos puntos:

Al considerar los factores que determinan la oferta mundial futura de petróleo se ve que afectarán necesariamente a un amplio abanico de temas y cuestiones políticas, económicas, financieras, estratégicas y de seguridad... un posible desequilibrio entre la oferta y la demanda de petróleo puede producir una desbocada competencia intergubernamental para obtener abastecimientos.

Es muy posible que, a pesar de las opciones abiertas en materia de energía a las naciones industrializadas, no se actuará a tiempo para impedir o siquiera mitigar esta competencia: los países importadores no tomarán las medidas necesarias y suficientes para restringir el consumo, aumentar la producción proveniente de sus propias reservas, o desarrollar fuentes alternativas de energía. Y en este caso, es muy probable que los países exportadores se decidan a relacionar más estrechamente sus existencias de petróleo a la consecución de sus propios objetivos políticos y económicos; y es muy probable también que los gobiernos de estos países logren el apoyo de buen número de países industrializados que consideren que no tienen otra alternativa que condescender.

Y bajo tales circunstancias, la competencia de que se habla no será únicamente de naturaleza económica. La división de Europa Occidental entre el Norte y un Sur carente de energía, la intrusión de los Estados Unidos como creciente consumidor e importador de energía, y la dependencia de Japón de grandes volúmenes de petróleo importado son también factores que pueden traducirse en la erosión de la seguridad y la economía internacionales y del sistema financiero mundial.<sup>5</sup>

Pero ¿cómo encaja México en este complicado entreluzo de presente y futuro, de oferta y precios, de preocupaciones internas e internacionales? Si bien la respuesta tiene que ser especulativa, hay ya algunos elementos importantes en la situación presente que vale la pena considerar.

<sup>4</sup> Yergin, *op. cit.*, p. 32.

<sup>5</sup> International Energy Supply, *op. cit.*, 32. En este estudio la atención se concentra en el desarrollo de los países industrializados y en su cooperación continua. Yergin, por el contrario, tiene un enfoque más estrecho: los Estados Unidos y la necesidad imperiosa de ahorro de petróleo dado su desperdicio en los Estados Unidos. Después de la frase arriba señalada, Yergin agrega que "Los Estados Unidos dominan el mercado mundial de petróleo. Usamos un tercio de todo el petróleo consumido en el mundo cada día. Los automóviles y camiones norteamericanos por sí solos utilizan la séptima parte del petróleo consumido en el mundo..."

Ante todo, existe la percepción —o convicción— creciente en los Estados Unidos que México tiende a ingresar en la liga mayor de los productores y exportadores de petróleo (y de gas), por lo cual va en interés de aquel país que los hidrocarburos mexicanos se desarrollen tan rápida y completamente como sea posible. Simbólicamente esta “mayoría de edad” como productor petrolero la ha delineado inmejorablemente la revista *Fortune* en el artículo intitulado “México se convierte en potencia petrolera”, publicado en su número del 10 de abril de 1978. Este artículo termina con las siguientes afirmaciones:

Aquellos que se muestran optimistas sobre el petróleo mexicano sostienen que las reservas potenciales totales se acercan a los 120 mil millones de barriles, frente a un billón de barriles en la región del Golfo Pérsico. Pero sea cual fuere el dato verdadero, el hecho es que hay suficientes reservas como para sostener la producción hasta bien avanzado el siglo XXI a tasas de producción mucho más altas de las que actualmente prevé PEMEX. Y esto es sin duda alguna una buena noticia para México, para los acreedores internacionales de este país, y para su vecino del Norte siempre hambriento de petróleo.<sup>6</sup>

En segundo lugar se ha difundido la idea de que las exportaciones mexicanas (Estados Unidos espera que sean lo más abundantes posibles y que se integren al mercado a la mayor brevedad posible) tendrán un efecto benéfico sobre los volúmenes de comercio mundial del petróleo, sobre su precio y la seguridad de la oferta. Para decirlo de manera un tanto simplista, la perspectiva general de Estados Unidos es que “desde el punto de vista norteamericano la situación será mejor mientras sean mayores la producción mundial y la capacidad de exportación, y más diversificadas las fuentes y cuando haya menos razones para participar en un embargo petrolero (se piensa que este problema se originaría, si llegara a presentarse, en el Medio Oriente). El desarrollo petrolero mexicano es positivo en estos tres aspectos —y desde luego también lo es

<sup>6</sup> “Pemex Comes out of its Shell”, en *Fortune*, vol. 97, Núm. 7, pp. 45-58. La cita es de la p. 48. Por supuesto, que después de la publicación del artículo de *Fortune*, el presidente López Portillo anunció que las reservas potenciales de hidrocarburos de México ascendían a 200 000 millones de barriles, y las reservas probadas y probables a 20 000 y 37 000 millones de barriles respectivamente (Informe al Congreso de la Unión, 19 de septiembre de 1978). El aumento continúa: el 12 de noviembre del mismo año, el director de PEMEX, Jorge Díaz Serrano, se refirió a un nuevo campo, no incluido en las estadísticas presentadas por López Portillo, que podría contener hasta 110 000 millones de barriles de petróleo y 40 trillones de metros cúbicos de gas. *Washington Post*, 14 de noviembre de 1978, p. A-1. Al hablar de los hidrocarburos mexicanos debe recordarse que las reservas probadas a la fecha incluyen un 72% de petróleo y 28% de gas. Para una discusión detallada de la cuestión del gas en las relaciones México-norteamericanas, véase: Richard R. Fagen y Henry R. Nau, “Mexican Gas: The Northern Connection”, en Richard R. Fagen (ed.), *United States Foreign Policy and Latin America*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1978.

el desarrollo y la exportación de petróleo de cualquier otro país no árabe de la OPEP.

No obstante, esta perspectiva más bien benigna y general del petróleo mexicano, se modifica en el contexto de un escenario futuro de competencia despiadada, verdadera escasez y precios en aumento. Como se sugería poco antes, el momento clave de este drama llegaría con el cambio de un mundo con excedentes petroleros a un mundo pobre en petróleo. En ese momento, el precio y, en particular, la oferta alcanzarían niveles críticos, y los sistemas políticos y las economías se verían conmocionadas ante la amenaza o la realidad de algunas de las consecuencias que mencionan los reportes de Yergin y de la Fundación Rockefeller que citamos con anterioridad.

En un escenario de competencia, escasez, y precios en aumento, el tema de seguridad nacional clave para Estados Unidos sería una *mayor seguridad en la oferta*. En esa circunstancia adquiere dimensión la importancia crucial de México como productor decisivo unido por vínculos económicos, políticos y geográficos especiales con Estados Unidos. Cualquiera que fueran la producción o el monto de las exportaciones mexicanas en ese momento, serían críticas para Estados Unidos dada una situación de escasez petrolera inminente o real.<sup>7</sup> *La importancia del petróleo mexicano en la actualidad —y en particular a partir de mediados o finales de 1980— no es una simple función de su contribución porcentual a las exportaciones mundiales, sino más bien una función muy compleja del papel de México como un exportador en rápida expansión que al mismo tiempo comparte vínculos geográficos, políticos y económicos muy estrechos con el consumidor de petróleo más grande del mundo.*

En resumen, desde el punto de vista norteamericano, el petróleo mexicano posee un “valor político agregado” potencial muy alto: un barril de crudo mexicano no es nada más “otro barril en el mercado mundial”; es un barril que puede ser accesible mientras escasean otros barriles por razones políticas, económicas o geológicas. Hay que señalar que

<sup>7</sup> El reporte de la CIA citado más arriba estimaba para 1985 una producción probable de petróleo mexicano de 3 a 4.5 millones de barriles diarios, y un máximo de 5-6. Fuentes gubernamentales norteamericanas consideraban (a fines de 1978) que 4 millones de barriles diarios sería la cifra probable de producción máxima de México a mediados de los ochentas. Los límites previstos de producción no están impuestos por escasez en las reservas o de capital, sino que se considera que van asociados a los límites de la capacidad de extracción, a ciertas categorías de los recursos humanos y materiales de PEMEX, y de la economía mexicana y a las dificultades para disponer del gas asociado (a menos de que se vendiera a Estados Unidos). Todo esto es válido siempre y cuando México *no* invite a compañías petroleras extranjeras a participar en la explotación con el fin de aumentar más rápidamente su producción. Todas las fuentes que se consultaron consideraban fantástica la cifra de 10 millones de barriles diarios que aparece en el editorial de *New Republic*. Se piensa que con un nivel de producción total de 4 millones de barriles diarios, y si la demanda interna de energía crece al ritmo previsto, México podría exportar entre 2 y 2 1/2 millones de barriles diarios.

este "valor político agregado" del crudo mexicano no necesariamente disminuiría si se redujera de manera significativa el total de las importaciones norteamericanas —o por lo menos si en los años ochenta no aumentara tan rápidamente como lo han previsto algunas proyecciones. Aun con un mínimo de importaciones norteamericanas y un máximo de expansión de otras fuentes, la dependencia de Estados Unidos del petróleo del Golfo Pérsico seguirá siendo importante a lo largo de la próxima década. Así, incluso si el petróleo mexicano no llegara a representar más del 15 al 20% del total de las importaciones norteamericanas de este combustible, su importancia marginal seguirá siendo grande. Por ser potencialmente más seguro, el petróleo mexicano es en consecuencia —y en cierta forma irónicamente— crucial. Según esta lógica, en el caso de que todo lo demás se pusiera en duda, Estados Unidos "puede con toda seguridad contar con México".

Como Estados Unidos tendrá un profundo interés por la oferta y el destino del petróleo mexicano a lo largo de la siguiente década, los responsables políticos norteamericanos también estarán más interesados que ahora en las implicaciones externas e internas de los desarrollos políticos y económicos de México. Estas preocupaciones pueden ser múltiples: la integración política del gobierno y su disposición más o menos favorable hacia Estados Unidos; las tasas de desarrollo petrolero, precios, usos de los ingresos derivados del petróleo (en particular en la medida en que se refieran a problemas de empleo, emigración, "paz social", etc.), y las relaciones con la OPEP y con otros productores de petróleo. También adquirirán importancia las relaciones con las comunidades mexicano-americana y chicana en los propios Estados Unidos —comunidades que seguramente tendrán en los años ochenta un mayor peso que ahora en la política norteamericana.<sup>8</sup>

El centro de algunas de las preocupaciones se encuentra en la dinámica de la misma relación petrolera emergente. Por ejemplo, si Estados Unidos se orienta —aunque al principio sea de manera imperceptible— hacia un patrón de aumento de sus importaciones provenientes de México, cada nuevo incremento de esta oferta "más segura" hace que un cambio de dirección en el flujo de hidrocarburos sea más difícil y potencialmente conflictivo.<sup>9</sup> Aun cuando no hubiera ningún tipo de anta-

<sup>8</sup> No es casual que en el otoño de 1978 el Consejo de Seguridad Nacional, el Departamento de Estado y otras agencias gubernamentales norteamericanas hayan escrito un Memorandum para revisión presidencial (MPRP) de las relaciones México-norteamericanas, del más alto nivel. Obviamente el petróleo y el gas mexicano son el motivo de este MPRP. Para bien o para mal, México está convirtiéndose en una alta prioridad para el aparato político norteamericano.

<sup>9</sup> La noción de oferta "más segura" no tiene que depender de contratos ni de

gonismo hacia Estados Unidos —de hecho, inclusive si existiera la mejor voluntad del mundo— con el tiempo, en la próxima década, cuando se haya aliviado la actual crisis fiscal mexicana, cuando ganen importancia quienes postulan una política conservacionista, y cuando desde un punto de vista interno sea perfectamente razonable disminuir la producción y las exportaciones de petróleo mexicano, podrán aparecer fricciones. Si la modificación de esa tendencia, que hasta ese momento sería de aumento de las cifras de exportación, coincidiera con limitaciones importantes en la oferta mundial de petróleo, no cabe duda que en Estados Unidos sería muy mal vista.

Una disminución “natural” del ritmo de desarrollo petrolero y de las exportaciones no se considera, sin embargo, el problema más serio que puede preverse que México plantee para la seguridad nacional. La verdadera y recurrente pesadilla para la élite política norteamericana se refiere a la posibilidad de una intranquilidad social masiva y a la desintegración de la estabilidad política al sur de la frontera. En una serie limitada pero intensa de entrevistas que tuvieron lugar en el otoño de 1977 con funcionarios del gobierno y de empresas norteamericanas en alguna forma relacionadas con México, se reveló que el mayor temor consiste en que la situación política mexicana “no se sostenga”. Generalmente se considera “inaceptable” cualquier cambio precipitado en la política o en la economía de ese país, aunque no existe un consenso en cuanto a qué podría o qué debería hacerse en caso de que ocurrieran cambios “inaceptables”. Pero el vocabulario que se utilizó estaba a años luz de distancia del que pudiera haberse utilizado si hubiéramos estado hablando de un país del hemisferio menos importante en términos políticos y económicos (por ejemplo, Paraguay) —y mientras más importante sea el petróleo, más amplias serán las definiciones de “inaceptables”.

El nivel de las relaciones económicas que existen entre los dos países contribuye en gran medida a explicar el sentido de amenaza que supondría la posibilidad de un rompimiento en la continuidad de la política que ha prevalecido en México. La interpenetración de las dos economías es profunda; casi el 70% de las exportaciones mexicanas se dirigen a Estados Unidos, los préstamos y créditos de la banca privada norteamericanas representan más de 12 mil millones de dólares, las inversiones norteamericanas se elevan a casi 4 mil millones de dólares, millones de turistas americanos visitan México anualmente, y los mexicanos que trabajan en el norte remiten varios miles de millones de dólares a su país de origen —en consecuencia el mantenimiento del sistema imperante es muy importante para ambos países.<sup>10</sup>

ningún tipo de documento escrito, o siquiera de una política enunciada oficialmente. En la medida en que a través del tiempo se desarrolle un patrón de ventas, precios y expectativas, en Estados Unidos será percibida como la oferta más segura.

<sup>10</sup> Para más detalle ver, por ejemplo: Richard R. Eagen, “The realities of U.S.-

Sin embargo, la situación de la justicia social y de la equidad en México —la cara oscura del “milagro” del crecimiento agregado— tienden a erosionar este sistema y las relaciones y beneficios que de él se derivan. Con una de las distribuciones del ingreso más inequitativas del mundo, con un crecimiento de la población todavía del 3% anual (la que por lo tanto se duplica cada 20 años), con tal vez la tercera parte de la población económicamente activa sub o desempleada —y millones más trabajando en Estados Unidos—, México es un país que tiene problemas muy graves de desarrollo y de equidad. Parece más que obvio que dado que el crecimiento disminuyó hasta casi detenerse por completo a mediados de los años setenta, que la recuperación todavía no es muy clara entre 1977 y 78, y que la deuda y la inflación siguen siendo elevadas, ni siquiera tomando en cuenta el petróleo parece cercana ninguna solución de corto plazo para los problemas de desarrollo que enfrenta México.

Desde luego que esta situación reviste una importancia directa para Estados Unidos dado el cataclismo potencial que significa para el sistema existente. A pesar de que la relación entre pobreza, miseria, explotación y desigualdad por una parte y, por otra, inquietud social y revolución es compleja y de ninguna manera mecánica, es evidente que “algo tiene que hacerse” para modificar los patrones de desarrollo en México, si ha de preservarse el pacto político que garantiza la estabilidad. La principal amenaza mexicana a la seguridad norteamericana, de acuerdo con lo expresado por los funcionarios de empresas y del gobierno de Estados Unidos, sería un desgarramiento civil y político que representara una posibilidad real de orientación hacia políticas no previstas —las cuales serían desde luego peores si resultaran de izquierda socialista, pero que de ninguna manera serían atractivas si se identificaran con políticas de una derecha militarista.<sup>11</sup>

La “bomba de tiempo” del desarrollo mexicano, como se le llama en algunos círculos políticos, contiene un segundo cuerpo de implicaciones para los intereses de la seguridad norteamericana. En este caso, la amenaza no se refiere directamente a la estabilidad del régimen mexicano, sino más bien a lo que podríamos llamar los “efectos derivados” del desarrollo distorsionado y del rápido crecimiento de la población. Evidentemente la palabra “derivados” nos conduce directamente al tema de la migración.

En estos momentos empieza a analizarse la complejidad si no es que todo el panorama de la emigración mexicana hacia Estados Unidos, de

Mexican relations”, en *Foreign Affairs*, vol. 55, Núm. 4, julio de 1977. Ver también: “Mexico: A Survey”, *The Economist*, abril 22 de 1978.

<sup>11</sup> El presidente López Portillo se refirió a un escenario de derecha y esencial-

manera que aquí no necesitamos hacerlo. No necesita subrayarse que la mayoría del público norteamericano probablemente considera que los mexicanos indocumentados son un problema grave. Sectores de los trabajadores organizados consideran que los inmigrantes están "arrebataando empleos al obrero (y obrera) norteamericano". Burócratas, políticos y ciudadanos inquietos piensan que los inmigrantes utilizan servicios, sin pagar impuestos. El Servicio de Inmigración y Naturalización está estructurado de tal manera que los considera criminales. Desde posiciones extremas se les ve como una amenaza potencial o real a la pureza racial, la integridad social y la estabilidad política del país —en consecuencia, como un problema de seguridad nacional. La entrevista de William Colby que hemos citado al principio de este ensayo, continúa de la siguiente manera: la migración mexicana "es exactamente igual a lo que hicimos con los negros pobres del campo sureño en los años veinte... A todos los mandamos a las ciudades. Para ellos la vida era mejor —pero los costos sociales para el país han sido fabulosos. Hemos logrado arruinar el sistema escolar público y hemos creado ghettos".<sup>12</sup> Aunque incluyen posiciones racistas y errores de análisis social, las afirmaciones de Colby expresan el sentimiento bastante extendido respecto a la amenaza que le plantea al *American way of life* un país que, como México, se multiplica rápidamente y tiende a emigrar hacia el norte.<sup>13</sup>

mente militar cuando mencionó el espectro de la "Sud-americanización de México", en la visita que hizo a Washington en febrero de 1977. Tal y como lo sugerí en un ensayo anterior, aun una "solución" de derecha a la inquietud interna de México tendría repercusiones muy serias para Estados Unidos:

... todos los escenarios tendrían en común la disrupción del consenso político, el uso extendido de la fuerza para reprimir a los grupos disidentes, y una presencia más importante de los militares en la vida pública. Vistos desde Estados Unidos, estos escenarios tendrían repercusiones serias. Aumentarían los problemas fronterizos ante la emigración política y, con ello, a las presiones económicas sustanciales que ya existen, se agregarían nuevas presiones, en un momento seguramente el territorio norteamericano sería utilizado como base de ataques de los exiliados. Se verían afectados la inversión pública y los préstamos bancarios y casi necesariamente se desmoronaría el tan celebrado clima de confianza. Si la violencia se extendiera o durara mucho tiempo, tarde o temprano morirían ciudadanos norteamericanos. Sería impredecible la dinámica política que se desataría en Estados Unidos si las familias, las relaciones o los intereses establecidos fueran atacados, pero no cabe duda que sería grave. (Fagen, "The Realities of U.S.-Mexican Relations", p. 699).

<sup>12</sup> *Los Angeles Times*, 6 de junio de 1978. Para un análisis mucho más sofisticado y complejo, pero que resulta sorprendentemente similar al de Colby, si no en cuanto a estilo, por lo menos ideológicamente, ver Garrct Hardin, "The limits of Sharing", en *World Issues*, vol. III, Núm. 1, febrero-marzo de 1978, volumen sobre Ética de la Inmigración, Centro para el Estudio de las Instituciones Democráticas, Santa Bárbara, California.

<sup>13</sup> Desde luego que muchos intereses económicos dependen, parcial o totalmente, del trabajo y del poder adquisitivo de los inmigrantes. Desde las grandes empresas agrícolas hasta cadenas de moteles o humildes cafeterías que emplean únicamente un lavaplatos, miles de negocios en Estados Unidos dependen de la mano de obra

Al menos para algunos analistas es muy claro cuál debe ser el enfoque apropiado en cuanto a esta ola amenazante de inmigración mexicana: la posición de las autoridades norteamericanas en la frontera debe endurecerse. Otros añaden a esta idea la de que México debe utilizar los ingresos que obtenga del petróleo para disminuir la fuerza de los factores de "expulsión" de México; deben crearse empleos, mejorarse los salarios y las condiciones de trabajo, y deben reestructurarse los patrones de tenencia de la tierra.<sup>14</sup> Aunque todas estas sugerencias para reorientar el desarrollo sean correctas en el largo plazo, es casi seguro que en el corto plazo serán más bien ineficaces. Demasiadas personas han sido ya expulsadas del campo mexicano, la magnitud económica y humana del problema del empleo es demasiado amplia, los diferenciales de salario y de oportunidades entre el norte y el sur de la frontera son demasiado grandes, la frontera demasiado larga, y los beneficios de (posibles) proyectos de desarrollo masivo demasiado lejos en el tiempo para que disminuyan con rapidez los factores de expulsión. Mientras tanto, la política norteamericana dicta que el gobierno debe por lo menos aparecer como si estuviera "haciendo algo". Ese "algo" únicamente puede conducir hacia medidas cuasi-militares a lo largo de la frontera. Esas son las consecuencias de que se plantee el tema de la inmigración en términos de seguridad nacional.

Si desde una perspectiva de seguridad nacional el problema de la inmigración conduce de manera casi inevitable a un enfoque policiaco bastante desagradable del problema (definido éste como "demasiados inmigrantes"), el aspecto de la ecuación que se refiere a los problemas del desarrollo es al mismo tiempo más complejo y de más largo alcance.

inmigrante que acepta hacer el trabajo que muchos más rechazan, por lo menos por el salario que se les ofrece. Desde esta perspectiva, los inmigrantes no son un *problema* sino una *solución* a la necesidad constante de una oferta de trabajo barata, semicalificada, no sindicalizada y elástica. Los propietarios, empresarios y administradores que contratan, despiden y, en ocasiones, sin ninguna consideración explotan a los inmigrantes mexicanos, posiblemente comparten muchas de las percepciones negativas racistas, sociales y culturales de sus conciudadanos, pero también saben qué es lo que les conviene y por lo tanto siguen empleando mano de obra inmigrante cuando tienen la posibilidad de hacerlo.

<sup>14</sup> Este argumento recibe un giro especial en manos de algunos. Lo que se propone no es únicamente una política fronteriza más estricta de parte del gobierno estadounidense, sino una amenaza abierta de "cerrar" la frontera para con ello obligar a las élites mexicanas a enfrentarse a los graves problemas del desarrollo. En otros contextos esta táctica se conoce como "la agudización de las contradicciones", y es obvio que en México se la ve con resentimiento, al mismo tiempo que supone dificultades y peligros para Estados Unidos. Como ejemplo de este razonamiento y de la defensa de esta argumentación ver: George W. Grayson, "Mexico's Opportunity; The Oil Boom", en *Foreign Policy*, Núm. 29, invierno, 1977-78, p. 82.

Precisamente porque el interés nacional norteamericano se vería afectado por los desarrollos políticos y económicos internos de México, para las élites norteamericanas es de interés primordial lo que este país haga con los ingresos que obtenga del petróleo. Aun cuando estos ingresos no puedan "sembrarse" para obtener una reducción sustancial y relativamente acelerada del flujo de mexicanos hacia el norte, en los Estados Unidos se espera que los *petropesos* se utilizarán para aliviar en grado suficiente la desigualdad y la injusticia para contener el volcán mexicano. Esta esperanza no está necesariamente alimentada por un elevado sentido de equidad o de interés por los desamparados; basta una percepción más o menos aguda de los intereses norteamericanos de largo plazo aparejada con un instinto latente de supervivencia. A este respecto, las élites mexicana y norteamericana comparten una congruencia sustancial.

Un escenario optimista de cómo podrían emplearse los ingresos derivados del petróleo prevé suficientes ingresos de la exportación y nuevos flujos de capital para garantizar el pago de la inmensa deuda externa y la producción o importación de bienes de capital destinados al desarrollo de hidrocarburos. Debería además sobrar lo suficiente para que fueran posibles inversiones masivas en proyectos de desarrollo que —con el tiempo— reducirían el desempleo, pondrían un alto a la migración rural hacia las ciudades, y ayudarían a reducir las notables desigualdades entre los pocos que viven en la comodidad o la opulencia y los millones que están condenados a la miseria. Al mismo tiempo se aplicarían el tipo de medidas populistas (subsidios a los productos alimenticios básicos y a los bienes de consumo) que tan útiles le han sido al sistema político mexicano en momentos críticos del pasado y que ayudarían a garantizar la estabilidad, al menos por el tiempo necesario para que se realizaran algunos cambios estructurales urgentes. Conforme a este escenario, los ingresos derivados del petróleo, si no suficientes, serían el motor necesario y primordial de la reforma.

Un escenario más pesimista destaca el hecho de que el pago de la deuda, un aumento en la confianza del exterior, y una liquidez impresionante poco tienen que ver con el desarrollo —y todavía menos con la justicia social. El problema verdaderamente crítico de encontrar (hasta podríamos decir de *inventar*) maneras de "sembrar el petróleo" para beneficiar a la mayoría de la población en México, persiste. La experiencia de otros países que también han experimentado el *boom* petrolero nos hace volver a la realidad: inflación, importaciones exageradas, consumo suntuario, industrialización intensiva en capital, continuación del descuido de la agricultura, desequilibrios regionales y de otra naturaleza, expectativas crecientes insatisfechas y, en general, incapacidad para romper muchos de los patrones más repulsivos del pasado, son elementos comunes a la historia reciente de países, en otros aspectos tan diferentes, como Venezuela e Irán. Dentro de este escenario, una reforma estructural verdadera tiende a ser considerada como la *precondición* ne-

cesaría para un uso eficaz del futuro flujo de ingresos derivados del petróleo, y las probabilidades de esa reforma no parecen muy amplias.

Desde el punto de vista norteamericano, el aspecto embarazoso de estos problemas del desarrollo es que en términos diplomáticos convencionales pertenecen en su mayoría a los "asuntos internos" de México. Este hecho inhibe tanto una clara articulación de los intereses de la seguridad norteamericana con la manera como se "sembrará" el petróleo en México, como una admisión abierta de que lo que Estados Unidos hace en muchas áreas tiene consecuencias muy importantes sobre las posibilidades, decisiones y resultados mexicanos. Y aquí surge una paradoja: tal vez las preocupaciones de largo plazo más importantes para la seguridad nacional norteamericana que se refieren al petróleo mexicano —cuestiones relacionadas en la manera como el *boom* petrolero afectará el desarrollo mexicano— son precisamente las que más dificultades suponen cuando se trata de articularlas conceptual y políticamente. El nexo petróleo-reforma social-justicia-estabilidad política es tan complejo e históricamente frágil, y sería tan problemático y sospechoso cualquier intento norteamericano por influir en ese nexo en México, que en este momento parece imposible ninguna discusión relevante más o menos equilibrada.<sup>15</sup> Mientras esa discusión no tenga lugar, cuestiones de seguridad más obvias y tradicionales seguirán siendo centrales: México, como un futuro abastecedor de petróleo más seguro; México, como "otro Chile u otra Cuba" potencial; o será visto como un exportador de mano de obra no deseada y amenazante —no deseada y amenazante por lo menos en momentos de desempleo, de reducciones en los gastos de seguridad social y de recrudescimiento del racismo.

Algunos podrían afirmar que la reciente elevación de las relaciones México-norteamericanas a la categoría de "alta política" es, en sí misma, una esperanza. Según este argumento, el hecho de que estos temas sean discutidos por los funcionarios gubernamentales del más alto nivel (en vez de los de tercero o cuarto rango), garantizará que se mantenga el interés central en el "gran cuadro", y así se superarán las luchas burocráticas y la fragmentación, para poder introducir coherencia y racionalidad donde antes eran inexistentes. Pero, por lo menos para Estados

<sup>15</sup> De manera consciente estoy evitando el análisis de los diferentes intereses y contradicciones que hacen más problemática la discusión. Por ejemplo, dados los aspectos de capital intensivo y de concentración del ingreso de la mayoría de las inversiones extranjeras directas, enfoques cuidadosos que tomaran en cuenta la equidad y el empleo en relación con el desarrollo mexicano sugerirían que el gobierno norteamericano desalentara activamente a las corporaciones transnacionales —en particular a las manufactureras y a las que están concentradas en ciertos aspectos de la agricultura— para que no se establecieran en México. La naturaleza utópica de esta sugerencia es un indicador de las contradicciones que supone. Para una discusión más general al respecto y de otros puntos relacionados, ver: Richard R. Fagen, "Equity in the South in the Context of North-South Relations", en Albert Fishlow, *et al.*, *Rich and Poor Nations in the World Economy*, Nueva York, McGraw-Hill, 1978.

Unidos, los resultados de la alta política del petróleo internacional no presentan un cuadro del todo atractivo —según nos lo recuerdan los acontecimientos recientes en Irán y en el Medio Oriente. Por otra parte, también es cierto que Estados Unidos —a pesar de su relación energética con Canadá— nunca ha tenido que adentrarse en la alta política del petróleo con un país con el que mantiene una relación tan inmediata, tan asimétrica y, en muchos aspectos, históricamente tan rica y conflictiva. Ahora el diálogo internacional petrolero involucra no solamente barriles de petróleo y pies cúbicos de gas, sino que también incluye, y muy directamente, vidas, propiedades y el futuro de ciudadanos de ambas sociedades unidas por 2 000 millas de frontera común. Son muy grandes los peligros para México y para Estados Unidos. Pero también son muy grandes las oportunidades todavía incomprendidas, todavía no previstas.

Traducción de SOLEDAD LOAEZA