

La importancia económica del viaje del Presidente de México a Japón

En la actual coyuntura de las relaciones económicas internacionales en escala mundial —dominada por la persistencia de la incertidumbre monetaria, el recrudecimiento de las presiones proteccionistas, el resurgimiento de tendencias favorables al aislacionismo y la desaceleración de las tasas de crecimiento aunada a la persistencia de las presiones inflacionarias— el viaje del Presidente de México a Japón subraya los lineamientos básicos de la política de la actual administración mexicana orientada a reordenar las relaciones económicas internacionales del país, en busca de una estructura menos desequilibrada y dependiente y, por lo tanto, más diversificada y completa, al tiempo que se contrarrestan los efectos negativos de la nueva estructura de paridades monetarias y se busca hacer efectivas las ventajas que pueden derivarse de la misma.

Desde este punto de vista, el viaje del Presidente de México a Japón sirve tanto a los objetivos de largo plazo de la estrategia económica de México en el campo de las relaciones económicas internacionales, como a las necesidades inmediatas que se manifiestan en los dominios del comercio exterior, las inversiones conjuntas, la cooperación financiera, la asistencia tecnológica y los programas de adiestramiento e instrucción técnica.

Como resultado de la realineación de paridades monetarias convenida a mediados de diciembre último, el tipo de cambio entre las monedas mexicana y japonesa sufrió una modificación sustancial devaluándose en 16.9% el valor del peso mexicano expresado en yens japoneses, que pasó de 28.80 a 24.64 yens por peso. Esta modificación provocó un cambio de igual magnitud en los precios relativos de los productos de cada país, expresados en la moneda del otro, en ausencia de ajustes compensatorios de precios, lo que supone que los productos mexicanos exportados a Japón son ahora 16.9% más baratos y los artículos japoneses resultan más costosos en igual proporción cuando se venden en México. En teoría, una modificación de los precios relativos de esta magnitud debería provocar un rápido crecimiento de las ventas mexicanas al mercado japonés y desalentaría fuertemente la adquisición por México de productos japoneses.

En los últimos años, el crecimiento de las exportaciones mexicanas al mercado japonés ha estado sujeto a intensas fluctuaciones. Entre 1965 y 1970, el valor total de estas ventas, de acuerdo con la estadística mexicana, que excluye algunas exportaciones indirectas, pasa de 90.6 a 94.2 millones de dólares, aunque en 1969 alcanza un valor máximo de 122.9 millones. En general, estas fluctuaciones reflejan los altibajos de las exportaciones de algodón en rama, que representan siempre entre dos tercios y tres cuartos de las ventas totales, y muestran la escasa diversificación de la oferta mexicana en el mercado japonés. En cambio, las importaciones —constituidas por una gama bastante diversificada de bienes intermedios y de capital— crecen casi ininterrumpidamente entre esos mismos años, pasando de 39.1 millones de dólares en 1965 a 86.0 millones en 1970, alcanzando un valor máximo de 94.3 millones en 1969.

De acuerdo con las estadísticas preliminares mexicanas para 1971, en este año se debilitaron las dos corrientes del intercambio comercial mexicano-japonés. Las exportaciones, estimadas en 91.3 millones de dólares, reflejaron la debilidad de la producción primaria exportable y en las importaciones, que llegaron a 87.9 millones de dólares, influyó la desaceleración de la actividad económica en México.

A través de diversas acciones de promoción realizadas en 1971, principalmente la misión comercial de fines de noviembre, México intentó consolidar su posición exportadora en el mercado japonés. Quedó en claro que el principal elemento que ha impedido un crecimiento dinámico de las ventas mexicanas a Japón, y que podría frustrar las nuevas oportunidades derivadas de la revaluación del yen, ha sido la evidente insuficiencia y la escasa diversificación de la oferta exportable mexicana. En esta situación, con la visita del Presidente de México se abre la oportunidad de plantear y consolidar acuerdos con las empresas japonesas usuarias de las materias primas mexicanas para establecer contratos de suministro a largo plazo que permitan ampliar la producción en México de los artículos destinados al mercado japonés. Este tipo de arreglos puede también constituir la base para diversificar progresivamente las ventas de artículos manufacturados de consumo o de bienes intermedios. Dados los crecientes costos de la mano de obra en Japón, puede resultar conveniente a las empresas de este país adquirir de México no las materias primas, sino bienes semimanufacturados o terminados. Esta posibilidad está estrechamente conectada con la del establecimiento en nuestro país de empresas mixtas de capital mexicano-japonés.

El importante encarecimiento relativo de las exportaciones japonesas a México, derivado de la revaluación del yen, no debe conducir a una contracción importante de las adquisiciones de nuestro país en el mercado japonés, pues es positivo para México mantener y ampliar la diversificación geográfica de sus suministros de bienes de capital. Sin embargo, deberán considerarse nuevos mecanismos que faciliten el financiamiento de esas adquisiciones. En primer lugar, en la medida en que las ventas mexicanas a Japón crezcan rápidamente, México estará en condiciones de incrementar también sus adquisiciones en el mercado japonés. En otro nivel, los convenios de inversión conjunta y de cooperación técnica permitirán, asimismo, ampliar el mercado en México de los bienes intermedios y de la maquinaria y equipo japoneses. Desde este punto de vista, el viaje del Presidente de México

a Japón pone de relieve la firme intención mexicana de no permitir que la actual coyuntura monetaria lo obligue a concentrar aún más sus intercambios con Estados Unidos y frustre el esfuerzo nacional en favor de la diversificación. México podrá incurrir en los mayores desembolsos relativos que supondrá la importación desde Japón si sus adquisiciones de bienes de capital japoneses efectivamente contribuyen, a través de acuerdos de cooperación técnica, al desenvolvimiento tecnológico de la industria mexicana.

En esta perspectiva, la posibilidad de establecimiento en México de empresas de capital mixto mexicano-japonés reviste particular importancia para servir a, cuando menos, los siguientes objetivos:

a) Diversificar la oferta exportable mexicana destinada al mercado japonés, incorporando a la misma productos manufacturados y semimanufacturados en escala creciente y significativa.

b) Mantener y ampliar las adquisiciones de bienes de capital y tecnología japoneses que contribuyan a la modernización y progreso tecnológico de la planta industrial mexicana.

c) Establecer empresas orientadas hacia la exportación, bien sea hacia el mercado japonés donde se terminaría el producto semielaborado en México con base en materias primas japonesas o mexicanas, o hacia terceros mercados, del producto terminado en México, con base en materias primas o bienes semiterminados japoneses. La localización de este tipo de empresas en los litorales mexicanos, al amparo de la nueva legislación mexicana en materia de empresas maquiladoras, parece particularmente favorable desde el punto de vista de los intereses de ambos países.

En virtud de las exploraciones previas realizadas en este sentido, resulta probable que el viaje del Presidente de México a Japón permita concretar diversos proyectos en el campo de las inversiones conjuntas, especialmente en empresas de participación estatal y de organismos descentralizados.

Es igualmente conveniente que se exploren detalladamente las posibilidades de cooperación financiera por parte del gobierno y las instituciones financieras japonesas. En este sentido, todo parece indicar que los financiamientos japoneses orientados a modernizar el equipo e instalaciones y mejorar la organización de los puertos mexicanos, fundamentalmente del Pacífico, pueden ser una contribución de notable importancia. Otro campo de gran perspectiva es el del financiamiento japonés a largo plazo para ampliar y modernizar la flota mercante mexicana. Los equipos portuarios y las embarcaciones japonesas se hallan a la vanguardia en cuanto a los avances técnicos que incorporan, por lo que su empleo por parte de nuestro país resultaría, sin duda, altamente favorable.

Desde una óptica más amplia, las posibilidades de cooperación en el terreno del desarrollo tecnológico son muy vastas. Japón es, sin duda, uno de los países que pueden ofrecer a México avances tecnológicos más adecuados a la dimensión de mercado y a la dotación de factores prevalecientes en nuestro país. El importante esfuerzo que la sociedad japonesa ha realizado en los últimos decenios para adaptar y desarrollar nuevas tecnologías productivas, no sólo para la industria sino también para actividades como la pesca y la agricultura intensivas, parece ofrecer amplias posibilidades de aplicación en nuestro país. Igualmente importante resultaría la consolidación y ampliación de los programas de intercambio estudiantil y laboral para trabajos de adiestramiento e instrucción técnica.

En suma, la próxima visita del Presidente de México a Japón se inscribe plenamente dentro de los lineamientos de la estrategia económica de nuestro país en el terreno de las relaciones internacionales y sirve a los intereses de largo plazo y a las necesidades inmediatas de fortalecer y diversificar los intercambios comerciales, la cooperación financiera y la transferencia de tecnología.

Ayuda y expropiaciones, la ambivalencia de los programas de asistencia

En estas páginas se reseñó, en noviembre último, el largo y difícil calvario legislativo del programa estadounidense de ayuda al exterior para el año fiscal 1971-72.¹ Se dio cuenta de una sorpresiva acción del Senado norteamericano, adoptada el 29 de octubre, que rechazaba la autorización para el programa bilateral en su conjunto y que fue universalmente interpretada como la terminación de los esquemas de ayuda al exterior de Estados Unidos iniciados después de la segunda guerra mundial, y de los esfuerzos legislativos posteriores orientados a resucitar el programa de ayuda, que desembocaron en la aprobación por el Congreso de una asignación temporal que permitió continuar con la operación provisional del programa, mientras se obtenía la decisión definitiva del Congreso, la que habría de producirse después del receso de fin de año.

En el mes de enero y en las primeras semanas de febrero de 1972 se reinició y concluyó, finalmente, el laberíntico trámite legislativo del programa de ayuda al exterior 1971-72, cuando ha transcurrido ya más de la mitad del año fiscal al que corresponde. Sin embargo, a fin de llegar a la aprobación definitiva del programa, que incluye varias autorizaciones independientes, para ayuda económica bilateral, para ayuda militar bilateral y para asistencia a través de organismos multilaterales, hubo de agregarse un nuevo y perturbador elemento, consistente en una enérgica ratificación, por parte del Presidente de Estados Unidos, en el sentido de que su gobierno se propone suspender directamente la concesión de asistencia económica bilateral y multilateral a los países que expropien intereses norteamericanos sin tomar de inmediato providencias, aceptables a juicio de Estados Unidos, para asegurar una compensación pronta, adecuada y efectiva. Con esta enmienda, el Congreso aprobó y el Presidente promulgó, el 7 de febrero, una ley de ayuda al exterior que incluye autorizaciones por 2 750 millones de dólares, alrededor de 800 millones menos de los originalmente solicitados por la administración, y que, a juicio del propio Presidente, "se halla por debajo de los niveles mínimos aceptables".²

La decisión en cuanto a la suspensión de la ayuda en caso de expropiaciones sin compensación fue anunciada por el Presidente de Estados Unidos, por medio de una "Declaración especial de política en materia de asistencia económica y seguridad de las inversiones" que se produjo el 19 de enero. En su parte relevante, la declaración señala:

Quando un país expropie intereses importantes de Estados Unidos, sin adoptar las providencias adecuadas para la compensación de los ciudadanos norteamericanos, nos aseguraremos de que Estados Unidos no concederá nueva ayuda económica bilateral al país expropiador, a menos y hasta el momento en que se determine que ese país está adoptando las providencias necesarias para proporcionar compensación adecuada o que existen factores fundamentales que afectan los intereses de Estados Unidos y que exigen la continuación total o parcial del programa de ayuda.

Al presentarse las circunstancias de expropiación descritas, nos aseguraremos de que el Gobierno de Estados Unidos retirará su apoyo a los créditos que estén en estudio por parte de los organismos internacionales de financiamiento al desarrollo.

La asistencia humanitaria continuará recibiendo, en tales circunstancias, consideración especial.

¹ Véase "Muerte y resurrección: el programa estadounidense de ayuda al exterior", *Comercio Exterior*, México, noviembre de 1971, pp. 971-972.

² "President signs Foreign-Aid Act", *The New York Times*, Nueva York, 8 de febrero de 1972.

A fin de aplicar esta política en forma efectiva, he dado instrucciones en el sentido de que se estudie estrechamente todo caso de posible expropiación. Se establecerá un grupo especial, integrado por representantes de varias agencias y dependiente del Consejo de Política Económica Internacional, para estudiar tales casos y para recomendar cursos de acción al Gobierno de Estados Unidos.³

Semanas después, en el momento de promulgar la ley de autorizaciones de ayuda al exterior, el Presidente de Estados Unidos manifestó:

Considerada frente a los importantes objetivos nacionales que nuestros programas de ayuda tienen marcados, esta ley representa una gran desilusión. La ley llega a mi escritorio cuando ha transcurrido más de la mitad del año fiscal, demorada por obstáculos legislativos resultantes de la adición, en los comités, de un número sin precedente de enmiendas restrictivas, algunas de las cuales planteaban serias cuestiones constitucionales. Aunque muchas de éstas fueron modificadas o eliminadas en los largos meses de debate, el producto final añade restricciones y limitaciones significativas a las que ya estaban incorporadas en la ley, que impiden la administración eficaz de la asistencia al exterior y la conducción eficiente de los asuntos externos. Pido al Congreso que, en el año en curso, restablezca un programa global de asistencia, de seguridad y de desarrollo, mediante una legislación compatible con las necesidades y oportunidades de paz que tenemos ante nosotros. Los programas de ayuda al exterior son un elemento fundamental de nuestra estrategia en favor de la paz. Aunque estos programas han tenido una historia problemática y han sido a veces impopulares, su función en el mantenimiento de la seguridad de nuestro país es insustituible.⁴

Las declaraciones de 19 de enero y de 7 de febrero del Presidente de Estados Unidos revelan con toda claridad la ambivalencia —en cuanto a objetivos, en cuanto a procedimientos y en cuanto a necesidades— que ha plagado y ha tornado inefectivos los programas bilaterales de asistencia al exterior. Es difícil perseguir, al mismo tiempo, objetivos de seguridad nacional del país donador y objetivos de desarrollo económico del país receptor; es difícil diseñar procedimientos que sirvan para proteger en todo momento los intereses de las empresas privadas del país donador, sin entrar en conflicto con los objetivos y políticas nacionales del país receptor; es difícil atender, simultáneamente, las necesidades de protección y seguridad de las inversiones directas del país donador y las necesidades de ingresos de divisas complementarios, a través de los programas de ayuda, del país receptor.

Por otra parte, es lamentable que los criterios aplicables a la administración de los programas bilaterales de asistencia en función de los intereses del país donador se extiendan a las operaciones de las organizaciones internacionales de financiamiento que, por definición, debían ser ajenas a toda influencia nacional directa. Esta extensión de criterios restrictivos —independientemente de su justificación a nivel nacional— amenaza gravemente la independencia y efectividad de los organismos internacionales de financiamiento.

Es claro que los criterios restrictivos introducidos en la legislación estadounidense de ayuda al exterior refuerzan la conclusión expuesta en estas columnas el pasado noviembre: “parece conveniente que se adopte el criterio de que la mejor forma de dar la ayuda económica, por parte de los países avanzados, es la de canalizar los fondos de asistencia a través de organismos multinacionales”, sin presionarlos para que acepten normas de operación dictadas por los intereses nacionales de algún país contribuyente, “y no mediante programas bilaterales de ayuda, que faciliten las presiones políticas sobre los países receptores y que dan lugar a toda suerte de resentimientos, tanto en el país receptor como en el beneficiario”.

³ Traducción no oficial del texto oficial de la declaración distribuido por las agencias internacionales de prensa, Washington, 19 de enero de 1972.

⁴ “President signs Foreign-Aid Act”, *The New York Times*, Nueva York, 8 de febrero de 1972.