

La misión presidencial a Estados Unidos: problemas bilaterales y relaciones multinacionales

La visita de Estado del Presidente de México a Estados Unidos, a mediados de junio, estuvo caracterizada por el planteamiento y la negociación de los principales problemas de la relación bilateral entre las dos naciones y por el enjuiciamiento que, desde la tribuna del Congreso de Estados Unidos y en otros foros, hizo el Presidente de México de la política económica internacional de Estados Unidos, en los aspectos en que afecta los legítimos intereses de México y de otros países en desarrollo.

Los problemas de la relación bilateral

No puede haber duda respecto del hecho de que, en el campo de las relaciones bilaterales, la cuestión de la salinidad de las aguas del río Colorado constituyó el asunto básico. A nadie escapa que, en esta cuestión, México ha sido víctima, desde hace largos años, de una "forma inaceptable de discriminación" que ha producido cuantiosos daños económicos y ecológicos a la región del Valle de Mexicali. El Presidente de México planteó con toda claridad el contenido del problema y la posición de su gobierno ante el mismo, obteniendo un compromiso formal, por parte del Presidente de Estados Unidos, en el sentido de que ese país adoptará las medidas necesarias para la solución definitiva del problema.¹

La opinión pública mexicana recuerda con claridad que no es ésta la primera ocasión en que el gobierno norteamericano ofrece soluciones al problema de la salinidad y es evidente que esa misma opinión pública, "cada vez más impaciente ante asunto de tal magnitud que lleva más de una década sin arreglarse satisfactoriamente", se mantendrá vigilante de que el compromiso ahora asumido por el gobierno norteamericano se cumpla en las condiciones y plazos establecidos.

México dio muestra cabal del sentido de urgencia que asigna a la solución de este problema al decidir, haciendo reserva expresa de sus derechos, dejar de utilizar las aguas salinas que indebidamente se le vienen entregando.

En el campo de las relaciones comerciales bilaterales, México dejó constancia de su preocupación por las

¹ Véase el texto del "Comunicado conjunto México-Estados Unidos" en este mismo número de *Comercio Exterior*.

presiones proteccionistas en Estados Unidos, que podrían afectar a las importaciones de productos agrícolas mexicanos y de los productos de las industrias maquiladoras fronterizas, pues se acentuaría la "ya excesivamente desfavorable balanza comercial con Estados Unidos". Al dirigirse a un amplio grupo de hombres de negocios, en Nueva York, el Presidente de México reiteró los lineamientos de la política económica internacional del país, subrayando los esfuerzos que se realizan para diversificar el comercio y las relaciones económicas internacionales para depender cada vez en menor medida de un solo mercado y proveedor dominante. Empero, este esfuerzo no excluye la urgencia de un trato comercial más equitativo por parte de Estados Unidos, mercado en el que "nos enfrentamos a una política proteccionista de perfiles cada vez más drásticos, que limita nuestro desarrollo industrial, los volúmenes de empleo y la utilización eficiente de nuestros recursos naturales".

Al aludir a otros aspectos de la relación económica bilateral, se dejó constancia de que "sufrimos las consecuencias de las decisiones económicas adoptadas por el gobierno de Estados Unidos en agosto del año pasado" y que "no es de interés para nuestro país que inversionistas extranjeros adquieran empresas ya establecidas, porque en este caso no suele haber ningún aporte neto de capital, de tecnología o de sustitución de importaciones y, mucho menos, en materia de nuevas fuentes de empleo".

Es pues evidente que la relación económica México-Estados Unidos fue examinada críticamente y con toda franqueza por el Presidente de México, quien planteó no sólo los problemas que supone para nuestro país sino también las medidas de política económica que se han adoptado para contrarrestarlos.

El enjuiciamiento de la política económica internacional

En buen número de las declaraciones formuladas en Estados Unidos por el Presidente de México, especialmente en los discursos ante el Congreso de ese país y ante el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, se puso de manifiesto, también con claridad, la posición crítica que México sostiene ante diversas acciones y políticas norteamericanas que afectan directamente a México, como parte del mundo en desarrollo. Entre los señalamientos en este sentido destacan los siguientes:

"...no se justifica que Estados Unidos haya diferido la adopción del esquema general de preferencias arancelarias que surgió de la segunda conferencia mundial de comercio y desarrollo... Resulta inexplicable que entre países comprometidos solemnemente a 'unir esfuerzos para que sus pueblos alcancen un desarrollo armónico', no se adoptan medidas, como las reducciones arancelarias que ya nos han sido otorgadas por el Reino Unido, la Comunidad Económica Europea, el Japón y otros países industrializados, tanto capitalistas como socialistas."

"Si el país más poderoso del hemisferio se esfuerza en superar divergencias con otras potencias de ultramar, corresponde a todos nosotros poner término a una política interamericana que niega, implícitamente, el derecho de los estados miembros a darse la estructura que mejor convenga a sus intereses... Se vuelve preciso poner énfasis en el acatamiento de ciertos compromisos, como el de respetar el derecho de los estados miembros a la libre disposición de sus recursos naturales. Necesitamos garantizar, al respecto, la facultad soberana de cada país para realizar y fijar las modalidades de las expropiaciones que considere necesarias para fortalecer su autonomía y favorecer su desarrollo. Es también indispensable asegurar que los consorcios transnacionales no distorsionen la vida interna de los estados miembros..."

México reclamó que el país más poderoso de la tierra adopte una política económica internacional acorde con los principios de cooperación y asistencia; exigió congruencia en los esfuerzos que se realizan en el ámbito mundial para conseguir una situación de menor tensión y peligro, de los que no puede excluirse al mundo en desarrollo, y obtuvo el reconocimiento de que, junto a esos esfuerzos, "es igualmente importante propiciar nuevos enfoques hacia la América Latina y las naciones menos desarrolladas del mundo".

Los nuevos sacudimientos del sistema monetario internacional

Enfrentado a una fuerte inflación, de alrededor de 7% anual, y a una tendencia declinante de su balanza de pagos, con déficit creciente en la cuenta comercial, el Reino Unido puso la libra en régimen "flotante" el 23 de junio. Esta flotación, que es una devaluación con otro nombre, se lleva a cabo pese a que, según las declaraciones oficiales británicas el tipo de cambio de la libra era realista, las reservas internacionales del país alcanzaban una cifra muy respetable (más de 7 000 millones de dólares) y el saldo de la balanza de

pagos se mantenía positivo. Tal como lo planteó el ministro de Hacienda inglés al hacer el anuncio de la flotación, la debilidad de la moneda británica en los mercados cambiarios obedecía a injustificados movimientos de capitales de corto plazo, o sea, a lo que en términos más llanos suele denominarse movimientos especulativos. En suma, la libra se devaluaba "flotando" porque había una especulación contra ella. La misma causa que, el 15 de agosto último, llevó al Presidente de Estados Unidos a proclamar todo un plan de defensa del dólar, que incluía su inconvertibilidad.¹

En realidad, atendiéndose a las declaraciones oficiales, los problemas monetarios que sacuden a la economía mundial desde 1967 (en noviembre de ese año se devaluó la libra y empezó una serie no acabada aún de trastornos y desquiciamientos) son debidos fundamentalmente a unos misteriosos especuladores que todo lo trastornan con sus inescrupulosas maniobras lucrativas. Tal interpretación es puramente superficial y poco tiene que ver con el fondo de lo que acontece.

El mundo vive desde hace años una crisis monetaria que es reflejo de una economía global llena de contradicciones, debilidades y absurdos, y los esfuerzos de los Diez, el grupo de países que trata de conducir los acontecimientos sin lograrlo, fracasan una y otra vez en el intento de dar equilibrio y estabilidad al sistema de pagos internacionales. Este fracaso puede ejemplificarse, para atenernos a lo actual, en el famoso "Acuerdo Smithsonian" del 18 de diciembre último, por medio del cual se estableció un nuevo juego de paridades que, al decir del comunicado emitido entonces, iba a "restaurar la estabilidad de los mecanismos monetarios internacionales".² A juicio del Presidente de Estados Unidos, el "Acuerdo Smithsonian" era el más importante de la historia monetaria mundial. El ministro alemán de Economía y Hacienda opinó en aquel entonces que se trataba de una obra maestra de técnica. Poco más de seis meses ha durado la estabilidad y la solidez que prometía un convenio tan laborioso y difícilmente conseguido.

Habría que recordar que no todos se mostraron optimistas y que hubo quienes sostuvieron un parecer escéptico y crítico. Por ejemplo, *The Economist* comenzó su comentario con la lapidaria frase siguiente: "El punto más importante en cuanto a la nueva estructura cambiaria mundial es que no durará mucho tiempo". La revista londinense estimaba que el dólar había logrado una devaluación superior a lo previsible, ganando una excelente posición competitiva, que la libra había salido de la realineación indebidamente revaluada y que el marco se había devaluado en relación con el nivel que tuvo durante su previo período de flotación. En una palabra, la tesis consistía en que la realineación creaba una estructura cambiaria desequilibrada que el tiempo, poco tiempo, se encargaría de quebrantar.

En otros análisis críticos, el "Acuerdo Smithsonian" era calificado de transacción discutible cuya debilidad a corto plazo se debía a que los nuevos tipos de cambio no se apegaban a los resultados del precedente período de flotación de varias monedas. Las decisiones tomadas se fundaron en las situaciones existentes en diciembre de 1971 y era previsible que surgirían nuevas tensiones —que se agudizaría la crisis— cuando se produjera alguna modificación importante de tales situaciones. Lo que no se preveía era que dicha modificación se presentaría tan pronto. Se estimaba que las nuevas sacudidas ocurrirían en la segunda mitad del presente año o en el primer semestre de 1973.

Por consiguiente, en lo inmediato la flotación de la libra no es sino la consecuencia de una mala solución adoptada en diciembre de 1971. La libra fluctúa, en lugar de tener una nueva paridad devaluada, tanto por razones de oportunidad política —no es posible devaluar un tipo de cambio que acaba de ser ensalzado oficialmente como realista, máxime al día siguiente de elevar un punto la tasa de redescuento— como por motivos de conveniencia diplomática y de previsión financiera. El 5% de devaluación de que se habló parecía insuficiente económicamente y el 10% habría determinado el derrumbe de las paridades de otras monedas —que se hubieran visto arrastradas a devaluar— y, por lo tanto, había arruinado el "Acuerdo Smithsonian" y hecho perder al dólar toda la ventaja competitiva que obtuvo entonces.

Este es, justamente, uno de los peligros que se ha tratado de conjurar estos días. Desde la posición de la Tesorería estadounidense, en el sentido de que un país con superávit de balanza de pagos —como es el caso del Reino Unido en la actualidad— no tiene por qué devaluar, hasta los esfuerzos de la Comunidad Económica Europea para evitar que la lira italiana siga el ejemplo de la libra, son múltiples los actos encaminados a aislar el fenómeno de la moneda británica como algo singular y sin trasfondo general. Ello no obstante que, al mismo tiempo que el tipo de cambio revaluado de la libra, queda arrollado también lo que restaba de la zona esterlina. Como se sabe, el plan de la flotación comprende aplicar a los países miembros de la zona las mismas restricciones cambiarias que a los no miembros.

El aislamiento se ha logrado de momento, porque si bien la libra flotará seguramente hasta el 1 de enero de 1973, cuando el Reino Unido ingrese en la Comunidad Económica Europea, la lira mantendrá la paridad acordada en Washington el 18 de diciembre y los otros países de la CEE (los Cinco, se entiende) tratarán por todos los medios de ayudar a Italia a mantener esa paridad y de preservar el "Acuerdo Smithsonian"

¹ En aquel momento se dijo: "En las últimas semanas, los especuladores han venido haciendo una guerra sin cuartel contra el dólar norteamericano". ("Declaración del Presidente de Estados Unidos sobre la nueva política económica", *Comercio Exterior*, México, agosto de 1971, p. 705.)

² "Comunicado del Grupo de los Diez", *Comercio Exterior*, México, enero de 1972, p. 7.

Porque, no obstante que se daba por descontado que el Reino Unido, Dinamarca, Noruega e Irlanda ya estaban incorporados al plan de unión monetaria de la CEE, con sus márgenes de fluctuación restringidos al 2.25% a ambos lados de la paridad (en lugar de los mundiales convenidos en Washington, del 4.5%), resulta que en realidad no era así, por lo que la flotación de la libra no daña —según la interpretación oficial— la marcha de dicho plan. El convenio de fluctuación restringida entró en vigor, para los Seis, el 24 de abril último y el Reino Unido se adhirió a él poco después. En vista de la sutil distinción que se hace entre los Seis y los cuatro nuevos, el caso de la lira tiene relación directa y estrecha con el plan y con el convenio de fluctuación restringida y, por ello, no es de extrañar que los otros Cinco hayan prometido a Italia los créditos necesarios para sostener la paridad de la lira. Se recordará que en la CEE están vigentes dos mecanismos de apoyo a balanzas de pagos en dificultad o bajo amenaza grave de dificultad; es de suponer que ahora serán activados. De todos modos, el plan de unión monetaria europea, que en 1971 recibió el contragolpe de la crisis del dólar y las medidas del 15 de agosto y que parecía tomar un buen impulso con el convenio de fines de abril, es puesto a prueba sin pérdida de tiempo y sólo puede subsistir aceptando el subterfugio de que la libra estaba dentro del convenio pero en realidad no lo estaba.

Lo que constituye la verdadera diferencia entre libra y lira, a este respecto, son dos características: a) como el Reino Unido no ha ingresado todavía en la Comunidad Económica Europea, no pertenece al mercado común agrícola, en el que están vigentes precios comunes y en el que repercuten peligrosamente los cambios de paridad y, más aún, los regímenes fluctuantes; b) a diferencia del Reino Unido, que tiene el 80% de sus reservas internacionales en dólares y una parte pequeña en oro, Italia posee unas reservas que casi en 50% están constituidas por oro. Es posible que Italia —pasado el plazo de tres meses que le han concedido sus asociados de la CEE— sea capaz de rembolsarles parcialmente en oro. La composición de las reservas internacionales británicas no ha dejado de influir en la actitud que los países europeos continentales adoptaron frente a la crisis de la libra. Los bancos centrales de esos países no ocultaban su inquietud ante la perspectiva de tener que aceptar del Reino Unido cuantiosas sumas de dólares por concepto de recompra de las libras que ellos habían adquirido a fin de mantener el tipo de cambio de la moneda británica dentro de los límites de 2.25%. El exceso de dólares inconvertibles acumulados en la Europa continental amenazaba aumentar como resultado del apoyo prestado a la libra.

A la inconvertibilidad del dólar, se añade una estructura cambiaria internacional desequilibrada en la determinación de la nueva fase por la que atraviesa la crisis del sistema monetario del mundo. Sin duda, ambos son factores que hacen perentorio acelerar los trabajos encaminados a una reforma cabal de ese sistema. Pero también la nueva fase, muchas de cuyas secuelas es imposible prever, complica aún más esa tarea.

La conferencia de Estocolmo: la lucha contra la contaminación y los problemas del desarrollo

En opinión de la distinguida antropóloga Margaret Meade, con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en el curso de junio en Estocolmo, "se inicia una revolución del pensamiento plenamente comparable a la revolución copernicana, por la que, hace cuatro siglos, los hombres se vieron impelidos a modificar su concepción del lugar de la tierra en el universo. Ahora, nos vemos impelidos a modificar, de manera semejante, nuestra concepción del lugar del hombre en la biosfera. La posibilidad de supervivencia en un mundo en el que valga la pena vivir depende de si seremos capaces de traducir esa nueva concepción en principios relevantes y acciones concretas".¹

En el debate general de la Conferencia, el Presidente del Banco Mundial advirtió que "es injusto sugerir que los países pobres son indiferentes ante los problemas ambientales, considerándolos simplemente como un problema de las naciones ricas. Lo que justamente preocupa a los países pobres es que algunas naciones avanzadas se sientan tentadas a imponer, en nombre de la defensa del ambiente, obstáculos unilaterales e irrazonables a la inaplazable necesidad de desarrollo de los países pobres. Estos países no desean que su ambiente se contamine y sus recursos se esfumen, pero tampoco desean permanecer inmersos en la permanente contaminación de la pobreza".²

Los 114 países participantes en la Conferencia de Estocolmo aprobaron por unanimidad de votos —se abstuvo de votar la República Popular China—, al término de sus trabajos, una declaración de 26 puntos que representa, en más de un sentido, una transacción entre las dos posiciones que dominaron tanto los debates

1 "The Need to Work in Concert Was Clear", en *The New York Times*, Nueva York, 18 de junio de 1972.

2 "Growth Must for Poor Nations", en *The News*, México, 13 de junio de 1972.

de la Conferencia como los largos trabajos preparatorios de la misma: por una parte, la preocupación generalizada por evitar que la continuada expansión de la actividad humana siga significando un progresivo deterioro ambiental y un uso inmoderado de los recursos no renovables del planeta y, por otra, la necesidad de encontrar fórmulas que impidan que las acciones nacionales e internacionales destinadas a proteger el medio humano se conviertan en nuevos obstáculos que estorben o encarezcan la modernización económica de los países en desarrollo. En este sentido, se reconoció que "deben asignarse recursos financieros para proteger y mejorar el ambiente, tomando en cuenta las circunstancias y requerimientos particulares de los países en desarrollo y cualesquiera costos adicionales que pudiera significar la incorporación de medidas de salvaguarda del medio en sus planes de desarrollo. Es necesario poner a disposición de los países en desarrollo asistencia financiera y técnica adicional para ese propósito".³

Además de la Declaración sobre el Medio Humano, la Conferencia de Estocolmo adoptó un amplio Plan de Acción que contempla la adopción de gran número de medidas internacionales contra la contaminación del medio. Este programa, de 200 puntos, advierte la alta probabilidad de un deterioro ecológico irreversible; pide acciones internacionales conjuntas para evitar la continuada contaminación de los océanos y la atmósfera; subraya la obligación que tiene cada nación de abstenerse de acciones que afecten el medio de otras naciones, condenando de manera especial los ensayos nucleares en la atmósfera; recomienda medidas para la conservación de recursos en vías de extinción, tanto minerales como especies animales y vegetales, y reconoce que la calidad del ambiente está inextricablemente ligada a las condiciones económicas y sociales. El Plan de Acción, al igual que la Declaración, las diferencias entre las preocupaciones y prioridades de los países avanzados, algunos de los cuales parecen anuentes a subordinar sus objetivos de crecimiento a las necesidades de conservación del ambiente, y las de los países en desarrollo, cuya preocupación central es el crecimiento, indicando que la diferencia podría ser salvada mediante asistencia técnica y financiera en gran escala.

Tanto la Declaración como el Plan de Acción serán sometidos a la ratificación de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Tienen el carácter de recomendaciones, que no abligan a los signatarios a actuar en forma consecuente con su contenido. Así, Francia y China, los dos países que votaron en contra de la recomendación que condena los ensayos nucleares, especialmente los que se realizan en la atmósfera, y Estados Unidos y Reino Unido, que se abstuvieron de acompañarla, no están en modo alguno obligados a suspender sus ensayos. De hecho, Francia advirtió explícitamente que seguiría adelante con su programa de ensayos nucleares en el Pacífico Sur y China se abstuvo de firmar la Declaración precisamente por diferencias respecto a esta cuestión.

Además, sigue estando sujeta al criterio particular de cada país la consideración de cuándo determinadas acciones suponen daño al medio humano en otras naciones. El Primer Ministro de Suecia denunció que "la inmensa destrucción producida por el bombardeo indiscriminado y por el uso en gran escala de bulldozers y herbicidas, constituye un crimen que bien puede calificarse de ecocidio, que reclama urgente atención internacional, siendo perturbador que, hasta el momento, sólo haya sido posible mantener discusiones preliminares sobre este hecho en las Naciones Unidas". El representante del país responsable del ecocidio en cuestión se limitó a señalar que, a su juicio, el asunto caía fuera de las preocupaciones de la Conferencia, por lo que "Estados Unidos censura enfáticamente lo que considera una indebida introducción de cuestiones políticas en las discusiones sobre el medio humano".⁴

Del mismo modo, es difícil de comprender la utilidad práctica de una recomendación, adoptada por 51 votos contra 3, que reclama una moratoria de diez años en la captura comercial de ballenas, ante el inminente peligro de la desaparición de la especie, cuando uno de los votos en contra fue el de Japón y cuando la Unión Soviética, ausente de la Conferencia, no pudo tomar nota oficialmente de la recomendación, siendo estos dos países los principales responsables de la desaparición de la ballena.

Sujeto a la ratificación de la Asamblea General de la ONU, la Conferencia aprobó la constitución de un Fondo para el Medio Humano, que estará dotado de recursos por 100 millones de dólares para cinco años de actividad, estando ya comprometidas aportaciones por 64 millones. Entre otras decisiones institucionales, se cuenta la del establecimiento de un Consejo de 54 miembros que vigilará la aplicación de los recursos del Fondo.

Vistas las cosas a largo plazo, parece que el logro más importante de la Conferencia de Estocolmo se encuentra en la conciliación, lograda al menos al nivel de la Declaración sobre el Medio Humano, entre la necesidad de defensa del ambiente a escala mundial y la de acelerar el proceso de desarrollo de los países pobres, rompiendo el falso dilema entre protección del medio y crecimiento. Lejos de tratarse de objetivos excluyentes, "el desarrollo económico y social es un prerequisite esencial para asegurar un ambiente favorable para la vida y el trabajo del hombre y para crear las condiciones necesarias para el mejoramiento de la calidad de la vida".⁵

³ Principio Núm. 12, "Declaration on the Human Environment", en *The New York Times*, Nueva York, 17 de junio de 1972.

⁴ Ambas citas proceden de la reseña de los debates de la Conferencia publicada en *The New York Times*.

⁵ Principio Núm 8, "Declaration on the Human Environment".