La ofensiva comercial de la diplomacia mexicana

La apertura y la diversificación

Hace apenas un decenio la economía se encontraba prácticamente cerrada a la competencia externa; en la actualidad es una de las más abiertas del mundo y mantiene nexos con las regiones económicas más importantes del planeta.

En 1985 México emprendió un intenso proceso de desregulación y apertura que se inició con la liberación de las importaciones; se afirmó con su ingreso al GATT en 1986 y la nueva reglamentación sobre inversión extranjera en 1989, y se tornó irreversible en los años siguientes. Los objetivos expresos de esa estrategia –en un marco más amplio de reformas macro y microeconómicas– se relacionan con el impulso de la modernización del país; la promoción del cambio estructural del sector productivo mediante una reasignación de recursos que permita elevar la producción y los rendimientos, así como la generación de empleos más productivos y mejor remunerados. Además de esos efectos estructurales, está la necesidad de influir en la estructura de precios relativos por medio de la exposición a la competencia externa. Se trata, en esencia, de crear un clima de eficiencia productiva que genere o fortalezca ventajas comparativas y propicie el acceso a tecnologías de punta y formas de organización modernas que aseguren la adaptación exitosa a la globalización de los procesos productivos, el progreso técnico y la dinámica del comercio de las redes posmodernas del mercado.

En el primer aspecto los avances han sido espectaculares. En 1982 todas las importaciones requerían permiso previo, existían 16 tasas, los aranceles máximo y ponderado eran de 100 y 27 por ciento, respectivamente, y la dispersión arancelaria ascendía a 25%. Hoy, la estructura arancelaria presenta una fisonomía radicalmente distinta: la mayoría de las restricciones cuantitativas al comercio exterior se han sustituido por aranceles; las fracciones sujetas a control representan menos de 2% del total; existen sólo cinco tasas, y el arancel más alto es de 20%, la media arancelaria, de 11%, y la dispersión, menor a 5 por ciento.

Las nuevas circunstancias obligaron revisar y actualizar el sustento legal de las transacciones

foráneas, lo cual aceleró, entre otras medidas, la instrumentación y aplicación de regulaciones de defensa del mercado y de certidumbre jurídica para la actividad, cuyo corolario fue la expedición de la Ley de Comercio Exterior en julio de 1993, que organiza y reúne en un solo ordenamiento legal los principios que rigen las operaciones comerciales con el exterior.

El reglamento de 1989 creó un ambiente más propicio para la inversión extranjera al fijar reglas más claras y simplificar los procedimientos que norman su participación en la economía. Entre los cambios más significativos destaca la autorización de 100% de participación extranjera en ciertas actividades. En lo que va del sexenio el país ha recibido 34 000 millones de dólares, esto es, poco más de 40% por encima de la meta sexenal de 24 000 millones. Ese dinamismo convirtió al país en uno de los diez primeros receptores de inversión extranjera y en el primero entre las naciones en desarrollo. Con el fin de adaptar la legislación a la nueva realidad de México y el mundo, el Congreso aprobó una iniciativa del Ejecutivo para establecer una nueva ley de inversiones extranjeras. Se trata de una estructura legal competitiva frente a la de otros países con la que se busca asegurar, mediante un clima de certidumbre jurídica, la atracción de ahorro externo ante el posible recrudecimiento de la avidez de recursos en un entorno mundial de escasez.

Otra línea fundamental de la nueva ofensiva comercial se refiere a las intensas negociaciones tendientes a ampliar y consolidar la diversificación de la relaciones con el exterior, esencia de la estrategia internacional de los últimos años. Se pretende alentar la participación del gobierno y los organismos privados y académicos en mecanismos de corte bilateral y multilateral que conduzcan a formalizar acuerdos concretos con bloques y países, del Norte y del Sur, donde exista potencial para la complementación, el comercio y los flujos de inversión y tecnología.

Los foros de negociación

El ejercicio de la política comercial mexicana ha definido cinco áreas básicas de negociación: el GATT, Estados Unidos y Canadá, América Latina, Europa y la Cuenca del Pacífico. Para cada una existen estrategias que prevén la reciprocidad a la apertura mexicana, el fortalecimiento de similitudes y complementariedades y la observancia de los propósitos del sistema multilateral del comercio internacional.

El ámbito multilateral

México tiene un claro compromiso con el fortalecimiento del GATT y el éxito de la Ronda de Uruguay. Su posición es en el sentido de insistir en que las reglas del Acuerdo reconozcan las diferencias en el grado de desarrollo de los países, así como los esfuerzos de apertura de las naciones, y rechazar medidas proteccionistas unilaterales que amenacen con frustrar los empeños modernizadores de las economías de menor desarrollo relativo. Con ello pretende contribuir a conjurar el peligro del surgimiento en las economías avanzadas de políticas industriales proteccionistas en ramas en declinación o expuestas a la competencia de los países en desarrollo, lo cual discriminaría los productos importados, en especial los intensivos en trabajo. En suma, la estrategia mexicana consiste, básicamente, en impulsar un comercio internacional basado en reglas institucionales que aseguren el multilateralismo y la apertura de los mercados, e instaurar un comercio justo y equilibrado entre los países, al margen del

tamaño de sus economías. El 15 de diciembre del presente año se fijó como fecha límite para que los 117 países integrantes del GATT concluyeran las negociaciones de la Ronda de Uruguay, iniciada en septiembre de 1986.

Sin duda la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte constituyó un argumento importante de la potencia hegemónica para convencer a las naciones participantes de la Ronda de avanzar en un acuerdo mundial de libre comercio y –una vez eliminadas las restricciones– generar un flujo comercial adicional que se calcula en cerca de 200 000 millones de dólares anuales. El Acta Final se suscribió en la fecha prevista. Así, el acuerdo conjura la agudización de las tendencias neoproteccionistas en las economías industrializadas. Los principales acuerdos se refieren a la reducción de 40% en promedio de las tarifas aduaneras y la inclusión de los sectores agrícola, textil y servicios en la liberación comercial. Quedaron excluidos los sectores de audiovisuales y transporte marítimo. Se dio a conocer, asimismo, la creación de la Organización Mundial de Comercio que se encargará de regular las relaciones comerciales entre las naciones integrantes del acuerdo. El éxito del multilateralismo y el reforzamiento de los vínculos regionales y bilaterales que ha emprendido México, dan mayor realce a su estrategia comercial internacional de apertura de nuevos y más mercados.

La relación con el norte

La estrategia de México frente a Estados Unidos y Canadá ha experimentado avances notables. Tras arduas negociaciones e intensos debates, aún lejos de terminar, el 17 de noviembre último el Congreso estadounidense dio luz verde al Tratado de Libre Comercio de América del Norte que agrupa a esos tres países, y días después lo aprobaron los senados estadounidense y mexicano. Es prácticamente un hecho que el gobierno de Jean Chrétien en Canadá promulgará muy pronto el Tratado. La suscripción del acuerdo trilateral constituye una de las acciones de política económica más trascendentes de los últimos tiempos y puede representar un importante paso en la instauración de un área de libre comercio en todo el hemisferio occidental. El año próximo se pretende realizar una reunión cumbre continental para examinar el comercio, la inversión y la protección del ambiente.

A partir del primer día de 1994, el Tratado convierte a la región en un mercado de 360 millones de personas y un PIB de 6.2 billones de dólares; baste decir que las cifras de la CE son 320 millones de habitantes y un PIB conjunto de 4.15 billones de dólares. El mecanismo trilateral garantiza a México un acceso más abierto y seguro a los mercados del norte, estimula el aumento de capitales externos, fortalece su posición internacional para ingresar a otros espacios dinámicos de comercio e inversión y constituye un vehículo más idóneo para sortear el proteccionismo de los vecinos del norte, es especial el estadounidense. Como la apertura de la economía fue anterior al Tratado, la entrada en vigor de éste no arrojará resultados espectaculares inmediatos para México, pero sí constituirá –de hecho ya lo es– un reto enorme, ya debidamente calendarizado, para los productores y exportadores mexicanos. Éstos deberán tener la capacidad de hacer negocios benéficos para el país en términos de generación de ingresos y empleos, así como acelerar la formación de una nueva clase empresarial y una fuerza de trabajo muy calificada y competitiva mediante un esfuerzo decidido de capacitación y entrenamiento por parte de todos los sectores de la economía.

Es indudable que, con su marco de reglas permanentes, el TLC dará mayor solidez y certidumbre a la estrategia económica de México, a las expectativas de crecimiento y a la

estabilidad; si bien esto es cierto para México, en cierta medida también es válido para Estados Unidos. Probablemente la mayor intensidad de las relaciones económicas genere nuevas discrepancias, muchas de las cuales deberán resolverse en el marco del Tratado. Por supuesto conservan plena vigencia las opciones de la diplomacia mexicana; en la compleja interdependencia futura, los principios soberanos de la política exterior mexicana mantendrán un papel prominente.

La estrategia frente al sur

América Latina es prioritaria para México no sólo por razones de identidad. En el área se han hecho esfuerzos para encontrar caminos que permitan una integración más compatible con las exigencias del nuevo entorno mundial y las políticas de apertura. Se pretende superar los desfases de los mecanismos de integración mediante, entre otras, las siguientes acciones: negociar acuerdos comerciales con amplia cobertura de productos; fijar un arancel máximo y un programa calendarizado de desgravación; suprimir las barreras no arancelarias; eliminar subsidios inequitativos; crear proyectos concretos y permanentes de promoción del comercio y las inversiones, y conformar arreglos regionales económicos acordes con el multilateralismo. La gestión mexicana se ha centrado no sólo en la ALADI, sino en otras agrupaciones y países. Con Centroamérica se suscribió en 1992 un acuerdo marco de libre comercio y con el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela) concluyeron las negociaciones del tratado de igual índole con el compromiso de los presidentes de ponerlo en marcha en enero de 1994.

El Grupo de los Tres ocupa un lugar destacado en la política internacional mexicana, no sólo por razones económicas sino incluso estratégicas. Entre las primeras se encuentran el incremento de los flujos de comercio y de inversión y la posibilidad de tender un puente hacia otros mercados de la región, sean agrupaciones o países; entre las segundas, buscar un equilibrio político y económico frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Ello a fin de fortalecer su capacidad negociadora y apoyar la independencia de su política exterior, además de que, por razones de seguridad nacional, México tiene un profundo interés en la estabilidad de Centroamérica y el Caribe. Cabe destacar que el Grupo de los Tres ha establecido bases concretas de vinculación con América Central y está empeñado en acercarse al Caribe para crear la Asociación de Países Caribeños.

En el ámbito bilateral el gobierno mexicano también ha entablado activas negociaciones. En septiembre de 1991 suscribió un exitoso acuerdo de complementación económica con Chile (en vigor desde el 1 de enero de 1992), a raíz del cual el intercambio comercial y los flujos de inversión entre los dos países han aumentado en forma notable. La base del tratado es un programa de desgravación arancelaria y eliminación de barreras no arancelarias del comercio bilateral. Se prevé que en 1996 la mayoría de los productos estarán libres de gravamen y que en 1998 el resto alcanzará ese *status*. En la actualidad se negocian acuerdos similares con Bolivia, Costa Rica y Ecuador.

La relación con Europa

En un esfuerzo por adecuar su relación comercial con la Comunidad Europea –segundo socio comercial de México después de Estados Unidos– a las nuevas condiciones de esa parte del mundo, en 1991 se firmó el convenio marco "tercera generación", cuyo antecedente se

suscribió en 1975. Incluye diversas modalidades para promover el comercio y la cooperación sectorial en el marco del proceso de transformación que viven las economías de ese bloque. El acuerdo, se dice, es el más amplio que esa agrupación haya firmado con país latinoamericano alguno. Sobre esa base, además, se han suscrito acuerdos similares con Francia e Italia y se negocia otro con Alemania. El comercio de México con la Comunidad representa 15% del total, en tanto que para el bloque sólo significa 0.6% de su comercio exterior. La inversión europea, sin embargo, aumentó de 1 300 millones de dólares en 1980 a 7 600 millones en 1992: 21% de las inversiones foráneas en el país.

El acercamiento con Europa ha dado como resultado la participación de México en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), del cual es miembro fundador, y su muy probable inclusión en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que agrupa a los 24 países más industrializados del orbe, lo cual afianzaría su relación con el viejo continente. En junio de 1993 la OCDE invitó a México analizar los términos de su posible ingreso. En ese examen se revisarán de manera exhaustiva los lineamientos fundamentales de la OCDE y su compatibilidad con las regulaciones mexicanas. Su incorporación podría concretarse en 1994, lo cual traería consigo una serie de beneficios, pues el país sería calificado de bajo riesgo y tendría acceso a condiciones privilegiadas de financiamiento, comercio e inversión.

La travesía por el Pacífico

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se destaca como propósito específico "propiciar un acercamiento mayor con los nuevos polos de crecimiento mundial, en especial con la Cuenca del Pacífico... [y] aprovechar las oportunidades crecientes que ofrecen sus sociedades, [las que] adquieren una relevancia cada vez mayor a medida que el centro de gravedad del potencial económico del mundo se mueve hacia esa región. Una mayor penetración de México en la Cuenca es congruente con una política de diversificación y de ampliación de mercados para las exportaciones y las importaciones de nuestro país, y propiciará el acceso a tecnologías más útiles para el desarrollo".[1] De manera consecuente con ese planteamiento y con la estrategia de diversificación de las relaciones internacionales, la actual administración se empeñó en reforzar los vínculos diplomáticos y económicos en los foros y países de esa región. En los últimos años, por ejemplo, se establecieron representaciones diplomáticas y consulares, así como consejerías comerciales en algunas de esas naciones y se produjo, asimismo, un mayor acercamiento a los mecanismos de cooperación más importantes de la zona.

La Cuenca del Pacífico en su sentido más amplio abarca tres continentes (América, Asia y Oceanía) y una extensión de 65.5 millones de kilómetros cuadrados. Agrupa a 47 países y territorios (24 continentales y 23 insulares) con litorales al Pacífico (43 si se excluye a Hong Kong, Taiwan y las posesiones de Francia y el Reino Unido). Su población representa más de la mitad de la mundial; genera alrededor de 45% de la producción del orbe, y en su territorio se realiza poco más de 50% del comercio internacional, se localiza 21% de las reservas mundiales de petróleo, se lleva a cabo 25% del tráfico aéreo y la mayor parte del marítimo, y se ubican las mayores reservas financieras del mundo y la tecnología más dinámica.[2]

1. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, *Comercio Exterior*, vol. 39, septiembre de 1989, p. 24.
2. Fernando Clavijo Quiroga, "Diversificación de las relaciones económicas de México: hacia la Cuenca del Pacífico", mimeo., agosto de 1993.

El mecanismo de cooperación en la zona lo conforman cinco naciones de desarrollo avanzado que también forman parte de la OCDE: Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelandia; las economías de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés): las Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia; los llamados tigres asiáticos: Corea del Sur, Taiwan y Hong Kong; tres países de América Latina: Chile, México y Perú, así como China y Guinea. Los diversos grados de desarrollo de ese universo de naciones pueden representar oportunidades de mayor complementariedad en algunos casos y más flujos de comercio intraindustrial en otros.

A mediados de los ochenta México –con más de 7 000 kilómetros del litoral que forma la Cuenca– manifestó de manera oficial su interés por participar en el desarrollo y la consolidación de los principales mecanismos de cooperación del Pacífico asiático. Cabe señalar que las relaciones económicas y de comercio de México con Japón, país con el mayor superávit del mundo y potencia indiscutible de la zona, han mostrado un avance significativo desde hace años. Si bien el ordenamiento que norma el intercambio bilateral es el Convenio de Comercio suscrito en 1969 (en 1990 se creó la Comisión México-Japón Siglo XXI), en la actualidad la economía mexicana es el principal socio latinoamericano del país asiático y el segundo mercado latinoamericano de Hong Kong, aunque aún en pequeña escala. La importancia geoeconómica del Pacífico asiático adquiere aun más peso si se considera la participación de China, cuyo desempeño comercial en los últimos 15 años la ubica en el undécimo lugar como exportador mundial.

México participa en los tres foros de cooperación multilateral de la región y en mayo pasado solicitó su incorporación como "socio de diálogo" en la ASEAN, petición que sigue en estudio y cuya resolución final se prevé hacia el primer semestre de 1994.[3] El proceso de incorporación a la zona se inició prácticamente en 1988, cuando se creó la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico con la participación de los sectores público, privado y académico. En septiembre del mismo año México solicitó su ingreso a la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico (CCEP) con lo que se formalizó el interés por fortalecer sus nexos con la Cuenca, y en 1991 se adhirió al mecanismo. Dos años antes, México fue aceptado en el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (CECP), órgano en el que había participado desde 1987.

La adhesión formal de México al organismo denominado Asian Pacific Economic Cooperation (APEC) es el acontecimiento más reciente de la estrategia internacional mexicana. Ese foro de consulta –creado en 1989 por Australia– se ha convertido en la práctica en un órgano de negociación que podría transformarse a mediano plazo -por iniciativa fundamentalmente de Estados Unidos- en una zona de libre comercio, aunque los asiáticos consideran que ello limitaría sus transacciones con Europa y otras regiones. Cabe destacar que los países asiáticos que forman parte de la APEC aportan 25% de la producción mundial (hace tres decenios contribuían con 4%) e integran la región más dinámica del mundo y una de las fuerzas motrices del comercio y la política. En la actualidad, por ejemplo, poco más de 40% del comercio exterior estadounidense se realiza con las naciones de la APEC y se calcula que para el año 2000 el comercio y las inversiones en el Asia del Pacífico duplicarán los montos respectivos de Europa.[4]

3. Durante la segunda reunión cumbre de la ASEAN celebrada en 1977 en Kuala Lumpur, Malasia, surgió la figura de "socio de diálogo". Ésta significa desarrollar con la ASEAN programas de cooperación en materia comercial, inversiones, turismo, industria, comunicaciones, y ciencia y tecnología, entre otros aspectos. El interés de México obedece al deseo de constituirse en interlocutor directo entre los miembros de la ASEAN y sus socios.

4. Manlio Tirado, "Pacífico y Atlántico", *Excélsior*, 24 de noviembre de 1993.

En noviembre pasado se celebró en Seattle, Washington, la reunión cumbre de los 15 países que integran la APEC. En el encuentro se aceptó a México como parte de esa comunidad (además de Papuasia-Nueva Guinea) gracias a que el país es considerado uno de los más seguros del orbe para hacer negocios, así como por su nueva calidad de socio de Estados Unidos y Canadá, miembros prominentes del grupo. Con ello, la economía mexicana completa su integración a los mecanismos de cooperación económica y técnica que, por su composición internacional, estructura y objetivos, promueven la colaboración mundial en las dos dimensiones: Norte-Sur y Sur-Sur. Con el ingreso a la APEC, México se coloca en una posición muy favorable, pero también asume enormes retos, con sus riesgos y beneficios inherentes.

El país prácticamente ha completado su estrategia para vincularse a las regiones y comunidades económicas más importantes del planeta. La política de diversificación multidireccional se manifiesta en los acuerdos concretos con América del Norte, el inminente ingreso a la OCDE, los convenios marco con la Comunidad Europea y algunos países del área, y los tratados comerciales con Centroamérica, Chile, Colombia y Venezuela, así como en el fortalecimiento de sus vínculos con la ALADI, el Caribe y los principales foros de la Cuenca del Pacífico.

El nuevo perfil de las relaciones internacionales

Los profundos cambios registrados desde los ochenta han dotado de una nueva fisonomía a la economía del país. En ese período y con mayor rigor en los últimos años la economía experimentó un intenso proceso de desregulación, reforma de la gestión estatal, saneamiento de las finanzas públicas, restructuración y modernización del aparato productivo y, en suma, una completa revisión y reorientación de la política de desarrollo.

Aspecto fundamental de la nueva orientación lo constituye la reforma de la estrategia comercial, que representó una de las rupturas más drásticas con la política económica imperante durante varios decenios. El nuevo rumbo consistió básicamente en exponer a la economía a la competencia internacional y forzar un incremento sostenido de la eficiencia productiva y la competitividad, todo ello en un marco de multilateralismo y apertura a las reglas del comercio mundial.

La reforma, una de las más amplias que se han registrado en el mundo en desarrollo, se apoyó fundamentalmente en la reformulación de la estructura arancelaria y en una activa política de diversificación que exigió revisar de manera exhaustiva los vínculos económicos, e incluso diplomáticos, con el resto del mundo. Los resultados de ese intenso proceso de transformación de una economía "pasiva" a otra "agresiva", esto es, expuesta al riesgo, se reflejan en el cambio de la composición del intercambio comercial en favor de las exportaciones no tradicionales, en particular de las manufacturas (aunque aún existe una elevada concentración de artículos, exportadores y mercados); en la gradual incursión en nuevos segmentos del mercado, debido en parte a las intensas actividades de promoción de productos mexicanos en el exterior; en el notable incremento de capitales foráneos, y en la presencia de México en una diversidad de negociaciones bilaterales y regionales: en la actualidad el país participa en más de 1 600 programas de cooperación e intercambio internacional.[5]

5. Tomás Peñaloza Webb, "México, el GATT y la Ronda Uruguay", mimeo., agosto de 1993.

El nuevo rostro de las relaciones internacionales de México depara grandes retos y oportunidades. En principio, empero, será menester consolidar las transformaciones en ese campo y profundizar las reformas que den al país un perfil competitivo de mediano y largo plazos.

Los avances de la estrategia comercial impregnan de mayor certidumbre las expectativas sobre el curso futuro del comercio y las inversiones. Sin embargo, es incuestionable –y así se reconoce– que falta un trecho importante por recorrer para estar en condiciones de aprovechar a cabalidad las oportunidades que se presentan y ¿por que no? sortear los riesgos de una debilidad competitiva. Si bien es cierto que el nuevo entorno del comercio internacional ofrece importantes oportunidades a algunas islas productivas modernas, muy eficientes y competitivas, no lo es menos que en el paisaje industrial del país hay ramas y empresas tecnológicamente atrasadas y con organizaciones productivas ineficientes. Para algunas de éstas –en particular las intensivas en fuerza de trabajo– la velocidad y el alcance de la reforma estructural del comercio exterior amenaza con dejarlas fuera del mercado. Esta realidad no es privativa de México. En Estados Unidos también existen ramas que la reorganización de las redes mundiales de producción e intercambio han tornado obsoletas o decadentes y que el TLC se encargará, en caso de no emprender el camino de la modernización, de borrarlas del escenario productivo; sería díficil apelar al proteccionismo para conjurar ese proceso.

Frente a la cuenta regresiva que entraña la puesta en marcha de la zona de libre comercio más grande del mundo, en la que participan dos de los países más poderosos del planeta (uno de ellos la potencia hegemónica con una economía 20 veces más grande que la mexicana), es impostergable que las empresas rezagadas del país –85% del total, particularmente pequeñas y medianas– emprendan cuanto antes el camino de la reconversión productiva, la asimilación de tecnología y la competitividad.[6]

En un marco de certidumbre macroeconómica y de reformas prácticamente irreversibles, el desafío es, ahora, avanzar en el ámbito microeconómico para materializar, con eficiencia, calidad y beneficios sociales tangibles, las oportunidades que se abren no sólo en el Norte, sino en otras regiones de gran dinamismo, estratégicas en el desarrollo de la economía mundial del nuevo siglo.

Homero Urías Brambila

6. "Niega Serra que habrá renegociación del TLC a petición de Canadá", *El Financiero*, 24 de noviembre de 1993.