

*Roberto Zapata**

La política comercial de México con el mundo en un contexto de ajustes globales

SUMARIO: I. Introducción. II. El contexto actual. III. Oportunidad para México para apuntalar su industria con base en la política comercial internacional. IV. México en el contexto norteamericano. V. América Latina. VI. Otros mercados como complemento: el caso de Asia. VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía.

I. Introducción

La recesión económica internacional, expresada inicialmente a través de una crisis hipotecaria en Estados Unidos (EE.UU.), rápidamente se generalizó en una crisis que contagió primero al sector financiero, para de ahí extenderse a prácticamente todos los sectores de la economía global. Por la magnitud del impacto que la recesión ha tenido y continuará teniendo en los principales mercados internacionales, al menos en lo que resta del 2009 y posiblemente en el 2010, esta crisis tendrá en el mediano y largo plazos importantes implicaciones en el comercio, particularmente en la forma en que las cadenas de producción global se configuran para atender los principales mercados de consumo en los siguientes años, y la manera en que países y regiones del mundo reaccionarán ante tales cambios.

Ello presenta un panorama de grandes desafíos para México. En términos de comercio, el contexto actual asimismo presenta una ocasión inigualable para apuntalar una política comercial que coadyuve a repositonar a México como un actor determinante en la arena internacional.

El presente artículo explora las oportunidades que pueden derivar de la crisis económica internacional para que México apunte su estrategia de comercio e inversión a nivel internacional. Asimismo, analiza los instrumentos y espacios más relevantes con los que nuestro país cuenta para concretar dichas oportunidades

* Director General de Negociaciones Multilaterales y Regionales, Secretaría de Economía.

ante el cambio. Lo anterior se aborda desde una perspectiva geográfica (haciendo énfasis en las regiones de Norteamérica, América Latina y Asia-Pacífico), indicando líneas de acción prioritarias, en algunos casos ya establecidas claramente por el gobierno de México a través de la Secretaría de Economía (SE).

Atención especial merece la región Asia-Pacífico¹ que, a decir de diversos analistas, es la región mejor posicionada para generar un crecimiento sostenible en el corto y mediano plazos. Por su papel determinante en las tendencias en el futuro cercano y de largo plazo, es de especial relevancia que la política comercial internacional de México esté articulada con los sectores de mayor desarrollo tecnológico de esta región, y que nuestro país desarrolle las condiciones para lograr un mejor posicionamiento en la misma.

Este trabajo sólo aborda algunos elementos de la política comercial internacional de nuestro país, que pueden coadyuvar a reposicionar a México a nivel global. Existen otros factores que hacen a la competitividad de nuestro país, cuyo análisis no es el propósito de este artículo, que tienen que ver con la agenda interna, como pequeñas y medianas empresas –PyMEs– y desarrollo de industria de soporte, facilidad para hacer negocios, innovación, y temas estructurales como el fiscal y laboral. Estos factores son fundamentales para un cabal aprovechamiento de las oportunidades que el entorno internacional ofrece. En la medida en que las agendas externa e interna estén conectadas, mayor será la efectividad de los esfuerzos para elevar los niveles de competitividad de México.

II. El contexto actual

La crisis global y su impacto en México

La crisis económica actual es la más profunda que el mundo ha experimentado en la posguerra. Esta ha evolucionado de un problema hipotecario y de crédito en las economías industrializadas, a una crisis financiera de carácter sistémico que colapsó la confianza y provocó un contagio internacional que terminó por impactar los llamados sectores reales de la economía alrededor del mundo.

¹ Para efectos de este artículo la región Asia-Pacífico comprende a las economías miembro del Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) excluyendo a los países de América y Rusia, e incluyendo a la India.

Más concretamente, una significativa caída en la demanda de los principales mercados consumidores de bienes y servicios,² comenzando por el mercado estadounidense, y una importante contracción crediticia para el financiamiento de operaciones comerciales, han hecho del comercio internacional una cadena de transmisión global de la recesión. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la actividad económica disminuirá en 4.3% en promedio en las economías industrializadas, y el comercio internacional sufrirá una caída del 13%, para 2009.³

La recesión en la que ha entrado EE.UU. ha sido profunda: Por un lado, la OCDE prevé que para 2009 el Producto Interno Bruto (PIB) de dicho país se reducirá 4%, mientras que sus exportaciones e importaciones se reducirán 11.3% y 10.1%, respectivamente, y la tasa de desempleo será de 9.1%. Asimismo, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para 2009 la formación fija de capital disminuirá en 14.5% y la caída en la demanda en 3.3%.⁴

El impacto para México es inevitable: la vocación norteamericana de gran parte de la estructura productiva de México hace que la actividad económica en nuestro país sea muy sensible a la caída en la demanda de ese mercado. Ello se ha reflejado ya en los indicadores del comportamiento del comercio y la inversión más recientes: las exportaciones de nuestro país al mundo en el primer trimestre de 2009 registraron un decrecimiento de 28.7% con respecto al mismo período del año anterior (-27% hacia EE.UU.). De igual forma, las importaciones mexicanas provenientes del mundo decrecieron en 27.6% para el mismo período (-31% provenientes de EE.UU.).⁵

Adicionalmente, la inversión extranjera directa (IED) recibida por nuestro país registró una caída del 20% para 2008 (18.5 miles de millones de dólares, mmdd), en relación con lo recibido en el año 2007 (23.2 mmdd), y en el primer trimestre de 2009 cayó en 36.5% respecto al mismo período de 2008.⁶

² De acuerdo con estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), la demanda en términos reales decrecerá en 2009 para todas las economías avanzadas: EE.UU. (3.3%), Unión Europea (UE) (2.9%), Japón (2.9%), Reino Unido (4.8%) y Canadá (3.2%). Véase *"World Economic Outlook, Crisis and Recovery"*, FMI, abril de 2009.

³ *"Economic Outlook 2009 Interim Report"*, OCDE, 31 de marzo de 2009. Por otra parte, la OMC estima una caída del comercio mundial del orden del 9% para 2009. Véase comunicado de prensa de la OMC publicado el 23 de marzo de 2009.

⁴ OCDE y FMI, *op cit.*

⁵ Cálculos propios con datos del Banco de México.

⁶ *"Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México"*, Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, enero-diciembre 2008 y enero-marzo 2009.

Las implicaciones de la crisis en la configuración de los flujos de comercio internacional

La caída en la demanda del mercado norteamericano (el mayor del mundo) y en otras economías avanzadas como el Reino Unido, España, Italia, Francia, Alemania, Canadá y Australia, así como la perspectiva a futuro de la recesión en estos países, tiene implicaciones mucho mayores que ponen en entredicho la propia lógica del funcionamiento de los flujos de comercio mundial en la última década.

Esto es, en la pasada década diversas economías alrededor del mundo, entre ellas varias asiáticas, Alemania, y algunos países del medio oriente han acumulado enormes reservas y ahorros como resultado de modelos de desarrollo orientados a la exportación.⁷ Asimismo, el mayor ritmo de crecimiento en las exportaciones lo han registrado países como China, India, Rusia y Brasil. Ello ha sido correspondido por la demanda generada en los principales mercados de consumo a nivel mundial, como lo es el de la Unión Europea (UE) y los EE.UU. primer y segundo importadores mundiales, respectivamente.

Como resultado, la economía mundial ha visto en los últimos años, por un lado un crecimiento sostenido en lo general y uno de los crecimientos más prolongados del comercio -16% entre 2002 y 2008– y de la inversión -14.5% entre 2002 y 2007–, y por otro lado un notable aumento en los desequilibrios comerciales y financieros entre los países exportadores (superavitarios), orientados a atender la demanda de mercados como el norteamericano y los países compradores (deficitarios).

El papel que México ha jugado en este proceso ha sido relevante, y en gran medida orientado a ser un “puente” entre Asia y EE.UU., lo cual se ejemplifica al examinar la evolución del comercio de 1997 a 2008. Mientras que la proporción de nuestras exportaciones a EE.UU. se mantuvo en un rango entre 80% y 84%, la proporción de nuestras importaciones provenientes de ese país pasaron de 74.7% en 1997 a 49.2% en 2008. La diversificación de nuestras importaciones se dio a favor de la región Asia-Pacífico, que registro un notable aumento en la participación de las mismas, de 10.4% en 1997 a 27.7% en 2008. Un análisis más detallado de las importaciones hechas por México revela que una alta propor-

⁷ Países con una marcada tendencia al comercio exterior han acumulado importantes reservas en moneda extranjera, caso de China (1.9 billones de dólares), Japón (1.0 billones de dólares), Corea (212.6 mmd), Hong Kong (186.3 mmd), Rusia (383.9 mmd), Alemania (196.2 mmd) y Singapur (166 mmd). Véase “*Data Template on International Reserves and Foreign Currency Liquidity*”, FMI, abril 2009. Para China, la cifra corresponde a las reservas internacionales de finales de marzo de 2009, de acuerdo con información del Banco Central de China.

ción se concentra en bienes intermedios y de capital (84%), los cuales son utilizados para la producción de bienes terminados, presumiblemente para la exportación. Ello ha generado un importante déficit para nuestro país con la región Asia-Pacífico (-77.5 mmdd en 2008), que se ha traducido en un mayor superávit para nuestro país con EE.UU. (81.9 mmdd en 2008). Un rol de “puente” similar al de México lo han jugado países de Europa del Este como Hungría, República Checa y Polonia.⁸

De acuerdo con diversos análisis, el crecimiento del comercio y la inversión basado en el amplio superávit de unos países, particularmente los asiáticos y Alemania, y un marcado déficit de otros, notablemente los EE.UU., ha dejado de ser viable. Estos desequilibrios habrán de ser corregidos tarde o temprano. En el futuro cercano, los EE.UU. se encontrarán en la necesidad de privilegiar el ahorro para eventualmente reducir su déficit fiscal,⁹ por lo que un regreso a los niveles de importación previos a la crisis luce difícil en el mediano plazo.

El pensamiento convencional sugiere que la solución pasa por un aumento en la demanda de los mercados domésticos de países como China y el sudeste asiático. Por virtud de su posición monetaria (grandes reservas), fiscal (importantes paquetes de estímulo anunciados recientemente) y financiera (bajos niveles de endeudamiento de la banca y de los hogares), la región asiática es la mejor posicionada en este momento para asumir un rol mucho más relevante en este sentido.¹⁰ En la medida en que China, Japón, y otros países asiáticos comienzan a generar una mayor demanda no sólo de materias primas y otros insumos, sino también de bienes durables y de consumo, se impulsará un mayor equilibrio en la organización de los mercados internacionales, lo que implicará que el mundo no será igual que antes en términos de comercio.

Tendencias en la arquitectura económica internacional

Tratados de Libre Comercio (TLC's)

Con varios años de antelación al contagio financiero internacional que dio lugar a la crisis económica actual, ya las agendas comerciales de varios países y regio-

⁸ Cálculos propios con datos de Banco de México.

⁹ Véase, p. ej., “*Global imbalances threaten the survival of liberal trade*”, Martin Wolf, Financial Times, diciembre 2, 2008.

¹⁰ “*Troubled Tigers: Asia needs a new engine of growth*”, The Economist, enero 29, 2009.

nes del mundo se venían intensificando de forma relevante, concretamente a través de la negociación de TLC's.¹¹ México ha hecho de la negociación de TLC's una parte fundamental de su estrategia de inserción en mercados internacionales. La punta de lanza de dicha estrategia es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y en menor medida los TLC's con la UE (TLCUEM) y Japón (Acuerdo de Asociación Económica, AAE). A la fecha México tiene una red de 12 TLC's con 44 países en América Latina, Europa, Medio Oriente y Asia, la cual cubre alrededor de tres cuartas partes del PIB mundial.

En América, después del TLCAN, EE.UU., México, Chile, Perú y varios países centroamericanos han venido negociando TLC's con diversas regiones geográficas, incluyendo la UE y países asiáticos. En la región Asia-Pacífico, países como Australia, Japón, China, Corea del Sur y Singapur, los dos primeros con una vocación fuertemente multilateralista en su política comercial, recientemente han aumentado el interés por negociar iniciativas comerciales tanto regionales (por ejemplo, Japón en su relación con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático –ANSEA–), como bilaterales/plurilaterales (por ejemplo, Corea del Sur-EE.UU., Japón-Filipinas, China-Perú, China-Tailandia y China-Singapur, y la negociación para un TLC Australia-Japón, entre otros). La UE, por su parte, ha seguido adelante en años recientes en un proceso continuo de integración, al incorporar a la Unión a los países de Europa del Este.

Integración Regional

Más recientemente, esfuerzos subregionales en América Latina se han comenzado a delinear para el corto y mediano plazo. Iniciativas como el llamado “Arco Pacífico”, que busca integrar a los países latinoamericanos que cuentan con ribera al pacífico, así como una iniciativa para fusionar en un solo TLC los diversos tratados vigentes de México con Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, denotan un interés por generar mayores condiciones de competitividad e integración, y así fortalecer escalas a nivel subregional para competir mejor ante otras regiones del mundo.

Otros procesos de integración subregional, notablemente el de la ANSEA, que ha proyectado integrar plenamente los mercados de sus miembros para el año 2010, y que ha planteado una iniciativa conocida como “ANSEA + 3”, la

¹¹ Desde 1995, año de entrada en vigor del acuerdo que establece la OMC, a la fecha, se han notificado a esa Organización unos 300 Acuerdos Comerciales Regionales (ACR). En los 47 años previos a la creación de la OMC, se notificaron 124 acuerdos en total. El crecimiento en años recientes ha sido claramente exponencial.

cual busca ligar bajo un TLC a esta región con Japón, China y Corea del Sur para profundizar en las escalas del área, han llamado la atención de países no involucrados en estos esfuerzos integradores.

A fines de 2008, los EE.UU. anunciaron oficialmente su interés por comenzar negociaciones para su adhesión al entonces TLC entonces conocido como el "P4",¹² suscrito entre Chile, Brunei, Nueva Zelanda y Singapur. En el momento en que EE.UU. formalizó lo anterior, Australia y Perú hicieron lo propio, mientras que Vietnam y Japón indicaron un cauteloso interés. De llevarse a la práctica con la actual administración del presidente Obama, ello significará que EE.UU. habrá tomado la clara decisión de utilizar este instrumento como *el ancla* para proyectar su relación estratégica comercial con la región Asia-Pacífico.

Ya con la recesión económica mundial como contexto, el actual gobierno japonés, delineó una estrategia para el desarrollo futuro de Asia, que provee líneas de acción para potenciar la expansión de la economía asiática, promoviendo el desarrollo institucional, de infraestructura e industrial de forma intrarregional.¹³ Como es de suponerse, dicha estrategia parte del supuesto de que el mercado asiático se expandirá sustancialmente en comparación con los mercados norteamericano y europeo en los próximos años, y de que Asia será la región más dinámica en el siglo XXI por virtud de una pujante clase media.

Organismos Internacionales

En el ámbito del esfuerzo regional transpacífico de mayor cobertura e institucionalidad, destaca el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico, (APEC, por sus siglas en inglés), en el cual desde hace un par de años se viene discutiendo de manera más puntual las implicaciones de la integración económica regional, así como la viabilidad y, de ser el caso, las alternativas para materializar un TLC para la región Asia-Pacífico (FTAAP, por sus siglas en inglés).¹⁴ Los distintos grupos de trabajo ya abordan y exploran la viabilidad de esta ini-

¹² "Trans-Pacific Partners and United States Launch FTA Negotiations", comunicado de prensa, *United States Trade Representative*, septiembre 22, 2008. Por su carácter trans-pacífico, la iniciativa ha pasado a conocerse bajo el acrónimo "TPP" (*Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement*).

¹³ "Japan's Future Development Strategy and Growth Initiative towards Doubling the Size of Asia's Economy", *Address to Japan National Press Club*, Taro Aso, Primer Ministro de Japón, abril 9, 2009.

¹⁴ Entre las alternativas sobre las que se busca una mayor discusión y entendimiento para determinar su factibilidad, se encuentran los tipos de "vehículo" que podrían llevar a un eventual TLC en Asia-Pacífico: "ampliación" (p. ej., la iniciativa ANSEA+3), "asociación" (p. ej., el TLC México-UE), y "fusión" (p. ej., la iniciativa para un TLC único entre México y Centroamérica).

ciativa, si bien de forma cautelosa por las diversas implicaciones que tiene para el propio proceso de APEC, el cual opera sobre la base de acuerdos por consenso y de carácter no vinculante. En todo caso, el hecho de que la discusión del FTAAP haya elevado la atención de las economías miembro es indicativo de la preocupación respecto de si APEC tiene en el futuro un rol determinante que jugar como eje de integración regional, o si bien ese rol determinante se habrá de dar bajo otras iniciativas de carácter subregional.

A ello habría que agregar la falta de resultados concretos de mayor liberalización de los flujos de comercio en la dimensión más amplia posible –la multilateral– a pesar de los esfuerzos que se han perseguido en los últimos 7 años al amparo de la Ronda Doha de la OMC. Peor aún, las circunstancias actuales hacen que el rumbo futuro de la agenda comercial internacional sea incierto. La recesión económica mundial y la fuerte caída de la demanda en los principales mercados internacionales proveen de incentivos para el surgimiento de medidas proteccionistas, legítimas o no, en diversos países, con el objeto de contener presiones competitivas a los aparatos productivos nacionales.

Implicaciones

Desde luego, el futuro de las diversas iniciativas mencionadas anteriormente, en especial de aquellas cuya discusión se ha iniciado recientemente, es por demás incierto por factores inherentes a las mismas. Además, el contexto de recesión económica mundial puede ser una variable respecto a la factibilidad y dirección de tales iniciativas a futuro. No obstante, el elevado perfil y la permanente presencia que varias de estas iniciativas ocupan en la agenda comercial de los distintos países, denota una aspiración por alcanzar mayores niveles de integración económica, o al menos por garantizar espacios que eventualmente permitan a estos países “gravitar” hacia los principales mercados internacionales, como reacción a la intensificación del comercio y la competencia a nivel mundial.

Las implicaciones son claras. La tendencia a profundizar la integración regional continuará de una u otra forma, por virtud de la necesidad de generar escalas y una mayor complementación entre economías y como se mencionó en la sección anterior, porque posiblemente estemos ante un cambio en la organización de los mercados internacionales, en el que la región Asia-Pacífico jugará un papel cada vez más protagónico. Sin embargo, la cuestión es si una mayor integración regional se da con base en un sistema multilateral de comercio sólido, con reglas claras, que constituyan un “telón de fondo” sobre el que se construyan y se complementen las diversas iniciativas regionales, o bien si éstas últimas significarán una alternativa a un sistema multilateral agotado respecto a

sus alcances. México habrá de estar atento a la forma en que esta tendencia evolucione, y deberá buscar reflejar sus intereses en consecuencia.

Debido al papel que el comercio y la inversión extranjera han jugado en nuestra economía en las últimas dos décadas, nuestro país ha logrado insertarse e interactuar activamente en los procesos de producción global. México requiere, por ende, de certidumbre en el acceso a los mercados, y un sistema multilateral de comercio sólido que permita la observancia de las reglas internacionales de comercio vigentes, sea bajo instrumentos como los TLC's, o bajo los propios acuerdos de la OMC. En medio de una crisis como la actual, las presiones para recurrir a medidas proteccionistas por parte de diversos países aumentan. Ello solo contribuye a dislocar los flujos internacionales de comercio.

En diversas oportunidades y foros, México ha compartido la postura de que si bien el comercio no fue el origen de la crisis, sí puede ser parte de la solución a la misma, y la forma de hacerlo es en primera instancia evitando la aplicación de medidas proteccionistas que obstaculicen los flujos de comercio, y defendiendo el acceso ya ganado por México.¹⁵ El trabajo en la OMC y en el marco de los TLC's es fundamental para lo anterior.

III. Oportunidad para México para apuntalar su industria con base en la política comercial internacional

Siendo una economía con una interacción fuerte en los mercados internacionales, la política de industria y comercio que nuestro país busca consolidar, está determinada en cierto grado por la lógica bajo la que se relaciona con tales mercados internacionales, con base en:

- Escalas de producción definidas en función a la cercanía geográfica con el mercado norteamericano (México como opción nearshore),
- El desarrollo de condiciones preferenciales para acceder a los mercados, y
- El desarrollo de capacidades para hacer más competitiva a la economía, y así maximizar las ventajas comparativas.

¹⁵ Dos ejemplos recientes de lo anterior han sido la reacción determinada de nuestro país al tomar medidas como compensación por la cancelación del Proyecto Demostrativo para el autotransporte de carga, en ejercicio de los derechos de México al amparo del TLCAN; y las comunicaciones al Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, al foro APEC, y bilateralmente, advirtiendo de la improcedencia de las restricciones a la carne de cerdo mexicana impuestas por varios países a raíz del brote de influenza humana en nuestro país (marzo y mayo de 2009, respectivamente).

Así, el desarrollo de sectores de alto contenido tecnológico que México impulsa como el eléctrico-electrónico (incluyendo tecnologías de la información), el automotriz, y el aeroespacial, se han definido de forma relevante en función a la presencia que la producción nacional desarrolle en el mercado norteamericano, para el cual se tiene acceso preferencial. Igualmente, ambos sectores se desarrollan en buena medida por virtud de los flujos de IED que México recibe de EE.UU., la UE y Japón (más recientemente también de China) para el caso automotriz; de Japón, Corea, Taiwán, Singapur, EE.UU., la UE, (más recientemente China e India) para el sector eléctrico-electrónico. En menor medida, aunque de forma creciente, ambos sectores hacen uso de sus escalas para igualmente exportar a América Latina, Europa y Asia.¹⁶ El sector aeroespacial a su vez, se desarrolla con IED de Canadá, EE.UU. y Europa, y en un futuro posiblemente de Japón. El gran reto, en este momento, lo representa la caída en la demanda del mercado norteamericano en estos sectores, y la necesidad de garantizar en México la viabilidad a futuro de estas industrias. La oportunidad está en consolidar a México como la opción norteamericana para la producción a futuro.

Por otra parte, la inserción exitosa en mercados internacionales de sectores tradicionales como el agroindustrial, textil-vestido, y cuero-calzado, puede darse (en algunos casos es un hecho consumado años atrás) mediante una mayor presencia en mercados de nicho, de alto valor. Algunos de estos sectores llevan varios años compitiendo exitosamente en el mercado norteamericano, como el de frutas y hortalizas. La cadena textil-confección lleva años en fuerte competencia con países asiáticos en el mercado norteamericano; para apuntalar su competitividad, el sector textil ha desarrollado escala con la región centroamericana con base en el TLC entre EE.UU., Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés). Más recientemente, productos como aguacate, carne de res, carne de cerdo, ciertas frutas y hortalizas, cerveza, cuero y calzado, entre otros, han incursionado exitosamente en los mercados asiáticos. El reto en este caso para consolidar su internacionalización será lograr mejores condiciones de acceso a dichos mercados para algunos de estos sectores, sea bajo la ampliación de preferencias y cupos bajo el TLCUEM y el AAE, o bien con la promoción y el reconocimiento sanitario en mercados como el japonés y el chino, por mencionar algunos ejemplos.

Los sectores de infraestructura (energética, carretera, portuaria, fronteriza), servicios (de apoyo a logística, diseño e ingeniería, desarrollo de software, cen-

¹⁶ Por ejemplo, las importaciones registradas en 2008 por Japón provenientes de México de autopartes y automóviles fueron de 399.4 millones de dólares, esto representa un crecimiento promedio anual de 12.9% desde 2004. Cálculos propios con información de la oficina de aduanas de Japón.

tros de atención telefónica) y energía (especialmente tecnologías limpias); el desarrollo de tecnologías de apoyo a la producción como la biotecnología y nanotecnología; así como la llamada agenda para facilitación del comercio (agilización de los procesos de importación y exportación, reducción de aranceles y medidas no arancelarias), representan una plataforma necesaria para potenciar las capacidades de producción en nuestro país.

Sin el desarrollo de dicha plataforma, la viabilidad del resto de la planta productiva en términos de su posicionamiento a nivel internacional será cuestionable, particularmente como una opción *nearshore* para la producción mundial, y como una opción para proyectar a la industria norteamericana hacia otros mercados.

IV. México en el contexto norteamericano

EE.UU. permanece, aún en la crisis, como el mayor importador a nivel mundial. Es, adicionalmente, el mayor inversionista a nivel mundial como país, y el primer inversionista, por mucho, en México. A futuro se prevé que el mercado estadounidense continúe siendo un motor (si bien no el único) de crecimiento a nivel mundial. Por la orientación de la estructura productiva de México, el comercio con EE.UU. seguirá ocupando un lugar preponderante en nuestro comercio con el mundo. Por el tamaño de su mercado, y por la vecindad geográfica, Norteamérica es, y continuará siendo, la región que determine nuestra política comercial a nivel internacional. Para México entonces, buscar profundizar su relación con Norteamérica tiene lógica.

Con el objetivo de construir una agenda que utilice como punto de partida la plataforma de comercio e inversión que provee el TLCAN, el gobierno de México ha delineado una agenda de competitividad con Norteamérica que contempla siete grandes líneas de acción:

-
- | | |
|----------------------------|--------------------------|
| 1. Cooperación aduanera. | 5. Medio ambiente |
| 2. Cooperación regulatoria | 6. Energías alternativas |
| 3. Comercio de servicios | 7. Agenda Social. |
| 4. Infraestructura | |
-

Los tres primeros temas están directamente relacionados con la agenda comercial de la SE. Para el tema de cooperación aduanera, se ha propuesto a

EE.UU. y Canadá trabajar acciones concretas como: (i) la armonización de los horarios en las aduanas, (ii) acordar un pedimento único que regule los flujos de comercio entre los tres países, (iii) hacer compatible la tecnología utilizada en las instalaciones fronterizas (tales como rayos gamma, y detectores de radiación), y (iv) reubicar los trámites aduaneros lejos de las fronteras (*pre-clearance*).

Para el caso de cooperación regulatoria, se busca identificar sectores en donde proceda la armonización de normas, reglamentos técnicos, o bien el reconocimiento de la equivalencia de sus especificaciones. En la parte sanitaria, se busca promover un mayor reconocimiento de zonas libres de plagas y enfermedades. Finalmente, para el comercio de servicios, la propuesta de México apunta a continuar la liberalización del transporte transfronterizo, profundizar los acuerdos de reconocimiento mutuo y la entrada temporal de profesionistas, entre otros.

Los temas restantes de la propuesta mexicana son un complemento necesario para consolidar los primeros tres, para maximizar el comercio de bienes y servicios, y alcanzar mayores niveles de integración en la región. Entre ellos, vale la pena destacar los proyectos en materia de infraestructura fronteriza, que harán más expedito el flujo del comercio bilateral.

La recesión económica mundial, sin embargo, abre nuevas oportunidades respecto del papel que México puede desempeñar en el contexto norteamericano. La necesidad de la industria establecida en EE.UU. y Canadá por (i) abaratar costos ante la caída de los mercados y una mayor competencia internacional (ii) posibles cambios en la percepción de los riesgos en las cadenas de suministro internacionales¹⁷ y (iii) una eventual regionalización de los mercados internacionales, hacen de México, hoy más que nunca, una opción *nearshore* para la atracción de la inversión y el desarrollo de nuevas industrias en nuestro país. Lo anterior es relevante no solamente para efectos de producir para la exportación al mercado norteamericano, lo es de manera adicional (y crecientemente importante) para que la industria norteamericana utilice a México como una base para la producción hacia terceros mercados, y recupere presencia en otras partes del mundo. Ello hace sentido en un contexto donde en el mediano plazo se prevé la expansión de otros mercados, particularmente el asiático.

Si bien la economía norteamericana todavía tardará en tomar su camino a la plena recuperación, México debe trabajar para comprometer a la región y posi-

¹⁷ Véase, p. ej. "Supply Chain Risk, 2008-2009: As Bad as It Gets", AMR Research, mayo 2009, y "2009 Manufacturing-Outsourcing Cost Index – Overview and Highlights", Alix Partners, mayo 2009.

cionarse ante una eventual salida de la crisis; mantener a Norteamérica como el eje de la política comercial hace sentido como un componente para el desarrollo económico a futuro de nuestro país.

V. América Latina

Si el mercado norteamericano es el eje de la política comercial de México, el mercado centro y sudamericano es uno complementario por excelencia. México ha venido desarrollando una fuerte presencia en la región, tanto de manera institucional (se tienen 7 TLC's, 6 acuerdos de complementación económica, y 2 acuerdos de promoción y protección recíproca de las inversiones), como en la práctica: para 2008, las exportaciones a América Latina y el Caribe representaron el 7.5% del total de exportaciones de México (22 mmdd). Las exportaciones a América Latina crecieron a una tasa promedio anual desde 2004 de 26.4%, superior en relación con nuestras exportaciones al mundo (11.7%).¹⁸

Con el objeto de facilitar los negocios para las empresas mexicanas con esa región, la SE encabeza una agenda de convergencia de acuerdos comerciales, mediante la cual se busca fusionar en un solo tratado los tres que se tienen con la región centroamericana (los TLC's con el Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), Nicaragua y Costa Rica). Ello homogeneizaría en una primera instancia plazos de desgravación, reglas de origen y procedimientos aduaneros, con el consecuente beneficio para la comunidad de negocios de la región. Además fortalecería las escalas en la producción regional, y podría ser el detonante para una agenda de convergencia más amplia que incluyese a Norteamérica en su totalidad, siguiendo el ejemplo de acumulación textil regional que se alcanzó en la negociación del CAFTA-DR.

Alcanzar escalas a nivel centroamericano hace todo el sentido, y puede traer importantes beneficios para las PyMEs de la región. Las importaciones de estos países centroamericanos en 2008 provenientes de México alcanzaron más de 4.0 mmdd, e incluyen sectores relevantes para las PyMEs como productos higiénicos, preparaciones alimenticias, perfumería, cajas, recipientes y tapas, entre otros.

La otra iniciativa de carácter institucional que México ha venido impulsando recientemente es la del Foro Arco Pacífico. Esta iniciativa busca desarrollar instrumentos homogéneos para los 11 países de América Latina con ribera al pacífico que

¹⁸ Cálculos propios con datos de Banco de México.

la componen¹⁹ (inicialmente reglas de origen comunes y acumulación de origen regional), para generar economías de escala y promover la proveeduría regional.

La homogeneización de reglas es de suyo una agenda ambiciosa, y el desafío será traducirla en resultados prácticos para los negocios en la región. La agenda con Centroamérica y con el resto de América Latina, bajo los esfuerzos institucionales anteriormente mencionados, hace sentido igualmente en un contexto de mayor integración de diversas regiones a nivel mundial, y la necesidad de la región centroamericana de desarrollar escala en Norteamérica para competir mejor.

VI. Otros mercados como complemento: el caso de Asia

La importancia de la región

De las regiones del mundo que resultan relevantes para México como complemento a su participación en los mercados regionales, la región asiática es la que representa un mayor interés en el mediano y largo plazo, tanto por los retos como por las oportunidades que esa región nos ofrece.

En su revisión de 2007 sobre la proyección de los países conocidos como BRIC's (Brasil, Rusia, India y China), Goldman Sachs concluye que, para el año 2025, 3 de las 4 economías más grandes del mundo serán asiáticas: China, Japón e India ocuparán el segundo, tercer y cuarto lugar por tamaño de economía, y EE.UU. todavía continuará siendo la economía más grande para entonces. Para el año 2050, China será la economía más grande del mundo, mientras que Brasil, México e Indonesia se habrán unido para entonces al grupo de principales 7 economías a nivel mundial.²⁰

En los últimos 25 años, el crecimiento de la región asiática ha sido impresionante. China, aunque no el único, es el caso más ilustrativo, pues ha crecido desde 1978 a tasas cercanas al 10% anual hasta el año pasado, durante el cual creció al 9%. El crecimiento de la clase media en diversos países de la región ha generado una demanda sin precedente en productos agropecuarios, materias primas, y crecientemente en bienes de consumo. Las importaciones que China ha hecho del mundo desde 1994 han registrado una tasa promedio de crecimiento anual de 17.7%, muy por encima del promedio mundial de 9.8% para el mismo

¹⁹ Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú.

²⁰ "BRICs and Beyond", Goldman Sachs, noviembre 2007, p. 140.

periodo. Como se sugirió anteriormente, la tendencia a una mayor demanda y crecimiento por parte de los mercados asiáticos habrá de acentuarse en el corto y mediano plazo,²¹ en un contexto donde la economía de los EE.UU. no podrá recuperar los niveles de importación observados previos a la crisis global.

La relevancia para México

Con anterioridad se mencionó el papel de “puente” que México ha jugado entre Asia y EE.UU. en materia de comercio de bienes, lo que ha resultado en un amplio déficit para nuestro país con la región asiática, pero también en un superávit aún mayor con Norteamérica.

Ciertamente esta región es percibida como distante por virtud de la lejanía geográfica y del desconocimiento de dichos mercados. Más aún, en casos como el de China, Corea del Sur, y algunos otros países del sudeste asiático, el acercamiento comercial incluso se torna complejo en tanto que estos países se perciben más como una amenaza real que una oportunidad para la planta productiva establecida en México. Por ello, la identificación de espacios para la colaboración, y la consolidación de iniciativas institucionales para profundizar la relación económica con estos países se ha dificultado.

Vale la pena destacar, sin embargo, que en los últimos años también las exportaciones de bienes de México a Asia han registrado tasas de crecimiento muy por encima del promedio de nuestras exportaciones al mundo (aunque las mismas parten de bajos niveles). Así, nuestras exportaciones desde 2004 han registrado un crecimiento de 14.8% a Japón, especialmente a partir de la entrada en vigor del AAE en 2005. Sin embargo, el crecimiento en nuestras exportaciones se ha dado de forma incipiente a otros países con los que no se tiene un TLC, por ejemplo, de 20%, de 37.3% y de 25.4% a China, India y Corea del Sur, respectivamente. Estas exportaciones se han dado tanto en sectores tradicionales como el de alimentos y bebidas, así como en manufacturas e industria terminal. El total exportado por México a la región Asia-Pacífico en 2008 fue de 8.5 mmdp.²²

²¹ Para 2009 el crecimiento en los países asiáticos en desarrollo será de 4.8% a diferencia de otras regiones, como la UE o el G7 en donde se estiman decrecimientos del 4.2% y 3.7%, respectivamente, así como en América Latina que se espera un decrecimiento del PIB cercano al 1.45%, FMI, *op cit*.

²² Cálculos propios con datos de Banco de México. La tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones mexicanas hacia Asia-Pacífico fue de 20.9% entre 2004-2008, mayor al de las exportaciones de México al mundo que fue de 11.7%

Por otra parte, la región asiática se ha convertido, por virtud de sus tasas de ahorro y acumulación de riqueza, en una fuente de inversión que para el caso de México bien pudiera complementar en un futuro el desarrollo de sectores estratégicos en nuestro país.²³ Japón ha sido un inversionista creciente en México, pero otros casos como el de Corea del Sur, India e incluso China, representan oportunidades reales para complementar la inversión nacional y la proveniente de Norteamérica, y así apuntalar tales sectores estratégicos.

Incluso por el lado de la importación de bienes, cabe mencionar que el comercio es más complementario de lo que en realidad aparenta, pues el 91.4% de nuestras importaciones totales provenientes de China, Corea y Japón, en donde se concentra el 75% de las importaciones de la región Asia-Pacífico, se compone de bienes intermedios y de capital utilizados para la manufactura en México de productos posteriormente exportados en su mayoría. El arancel promedio ponderado que estas mercancías pagaron en 2008 fue de 1.95%, un nivel verdaderamente bajo si se compara con el arancel promedio simple aplicado por México (10.4%).²⁴

Más aún, como parte de una iniciativa más amplia para reducir costos en las operaciones de comercio exterior, México instrumentó en diciembre de 2008 un programa de reducción autónoma de aranceles a todo el mundo, que llevará el nivel arancelario aplicable a las importaciones no agropecuarias provenientes de todo el mundo de un promedio de 10.4% en 2008 a uno de 4.3% en 2013. México llevó a cabo lo anterior de forma unilateral. Debe ser del interés de nuestro sector productivo el poder buscar, mediante un esquema de negociación, condiciones similares de acceso a otros mercados, al menos de economías complementarias a la mexicana como puede ser el caso de Corea del Sur.

Una agenda con Asia-Pacífico

Efectivamente, con excepción del AAE con Japón que prevé la liberalización de bienes, servicios y capitales, la política comercial internacional de México hasta muy recientemente había fundamentado nuestra relación con Asia casi exclusivamente a una de reacción y de defensa. Sin embargo, siendo un factor determinante para explicar los flujos de comercio presentes, y los cambios a futuro que

²³ En 2007 la región Asia-Pacífico invirtió en el mundo 249.7 mmd, lo que representó el 12% del total mundial. Cálculos propios con datos del "World Investment Report 2008" de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés).

²⁴ Cálculos propios con datos de la SE.

se esperan, Asia debe considerarse como parte fundamental de la política comercial de nuestro país a mediano y largo plazo. Un acercamiento estratégico con Asia puede contribuir a la competitividad de nuestro país mediante cuatro grandes líneas de acción:

- Exportación, para desarrollar la presencia de productos mexicanos en nuevos mercados;
- Importación, para facilitar la proveeduría a menor costo de insumos, particularmente de alto contenido tecnológico, y fortalecer la producción en nuestro país;
- Atracción de inversión, para apuntalar la producción en sectores de alto valor agregado en nuestro país; y
- Cooperación, para aprovechar de mejor manera los beneficios de la liberalización, apertura de los mercados, y generar un mayor encadenamiento productivo con la región.

Los resultados del AAE con Japón demuestran que es posible construir una agenda de corte positivo con aquellos socios estratégicos en Asia que son complementarios a la economía mexicana por estar a la vanguardia en tecnologías de alto valor agregado, en producción de insumos competitivos, que cuentan con mercados dinámicos y en rápida expansión, y que crecientemente exportan capital hacia economías complementarias.²⁵ En esta lógica, y siendo que la economía mexicana está hoy prácticamente abierta al mundo, países como Corea del Sur, China, India y Singapur, y bloques regionales como APEC y ANSEA deben, en distintos grados, formar parte de la estrategia de comercio e inversión de México con el mundo.

En casos como el de Corea del Sur, es deseable continuar con la negociación de un TLC. El reto parece seguir estando en la necesidad de generar los consensos necesarios en México para llevar adelante este proceso. Lamentablemente ello no ha sido posible desde hace algún tiempo, a pesar de que este país es un candidato natural para complementar los objetivos de México para el desarrollo de su planta productiva, por lo que hace a comercio e inversión en sectores estratégicos, y por la enorme oportunidad que la apertura de este mercado daría a la producción agropecuaria y agroindustrial de nuestro país. La decisión sigue estando del lado mexicano.

²⁵ El AAE complementa la estrategia de negociaciones comerciales de nuestro país, el cual es el último TLC que México ha negociado, concluido e implementado desde 2005. Este Acuerdo se suma a nuestra amplia red de TLC's con 44 países, en tres continentes. Esta red de acuerdos ha sido uno de los pilares de la estrategia de México para promover la apertura y fortalecer la competitividad.

En otros casos, como China e India, las circunstancias en este momento permiten un enfoque de promoción del comercio y la inversión en sectores específicos, buscando identificar áreas de complementación que generen condiciones para eventualmente buscar una relación comercial más profunda. Los llamados Grupos de Alto Nivel son la plataforma institucional para llevar a cabo lo anterior. El reto será garantizar la continuidad y seguimiento de las prioridades en tales mecanismos.

Una parte importante de la estrategia hacia la región pasa por la promoción de las exportaciones, y la atracción de la inversión. En este sentido, ProMéxico ha definido en su Programa de Promoción Internacional 2009, los proyectos en sectores y productos que tienen potencial con la región. En la parte de exportación, Japón, Corea y China son los principales mercados objetivo, en sectores como el autopartes-automotriz, cuero-calzado, agropecuario y alimentos procesados. Por lo que hace a la atracción de inversión, Japón, China, Corea e India son complementarios para desarrollar la cadena productiva nacional, en sectores como automotriz, electrónico, aeroespacial, tecnologías de información, energía, y logística e infraestructura.

En cuanto al desarrollo de una presencia a nivel regional de mayor alcance, el caso de APEC, el foro de mayor relevancia en la región Asia-Pacífico, dota a México de una plataforma de acercamiento a la zona y con socios estratégicos. Los temas de la agenda de APEC, relacionados con la generación de condiciones externas (*"beyond the border"*), internas (*"behind the border"*), y de desarrollo de capacidades, para lograr una conexión más eficiente de las políticas públicas para la competitividad en estos tres ámbitos, que permitan aprovechar los beneficios de la liberalización del comercio y la inversión, coincide con los objetivos de México en la materia. En términos de las líneas de acción sugeridas para un acercamiento con Asia, la agenda de cooperación de APEC puede complementar los esfuerzos de nuestro país en temas como desarrollo de PyMEs, promoción comercial, inversión, turismo, y más recientemente, el de recuperación del comercio en caso de pandemias, a propósito del brote de influenza humana en nuestro país, por mencionar algunos ejemplos.²⁶

El tema de integración económica regional en la agenda de APEC, que ha elevado su perfil, es uno cuya definición interesa a México, por cuanto al rumbo que el mismo puede tomar a nivel general (con su posible incidencia en la arquitectura económica regional), como por lo que hace a temas técnicos, como la

²⁶ Desde 1994, con el apoyo de APEC se han financiado al menos 33 proyectos propuestos por México. Sólo en el año 2008, 41 funcionarios mexicanos fueron capacitados con fondos que salieron de este foro.

discusión sobre racionalización (y convergencia, al menos conceptualmente) de las reglas de origen aplicables en los distintos TLC's vigentes en la región. En mayor o menor medida, esta discusión es determinante para la política comercial de México con el mundo.

Sin duda, el foro APEC representa un espacio para que México ejerza una posición de mayor peso y desarrolle una mayor interlocución con la región. El reto será mantener una presencia continua, un seguimiento permanente y una mayor iniciativa en los temas de interés de nuestro país para que así se refleje en la agenda y rumbo del foro.

Ante este panorama, se puede concluir que el desarrollo de la presencia de México en el área se vuelve aún más relevante considerando que esta región, sabedora de su potencial, está buscando fórmulas para una mayor integración económica intrarregional, y definitivamente no están a la espera de una definición de México para continuar con su propia agenda. Nuevamente, la decisión está en manos de México.

VII. Conclusiones

La crisis económica internacional actual va más allá de un ciclo a la baja con su correspondiente recuperación. Esta crisis traerá cambios fundamentales, desde el momento en que el crecimiento de las economías industrializadas, que han sido el motor del desarrollo del comercio y la inversión en años recientes, será más lento en el corto y mediano plazo, y que los desequilibrios comerciales y de capitales entre las regiones del mundo tendrían que corregirse gradualmente.

En un contexto donde el capital para proyectos de inversión será escaso, la caída en la demanda no se recuperará en el corto plazo, la tentación de recurrir a mayores medidas proteccionistas será latente, y los incentivos para ganar competitividad mediante una mayor regionalización de los mercados aumentarán, la política comercial internacional de México debe ser una palanca que contribuya, en el corto plazo a paliar los efectos de la crisis, y en el mediano a largo plazo un instrumento que coadyuve a un mejor posicionamiento de nuestro país en los mercados internacionales.

Si bien las proyecciones de crecimiento en el corto plazo para Norteamérica no son alentadoras, esta región continuará siendo el eje para la continua participación de México en las cadenas de producción global. Ello, por lo que hace al tamaño del mercado norteamericano, como por el potencial de nuestro país para, a raíz de la crisis, reposicionarse como la opción más competitiva en la re-

gión para la inversión y la producción, y para el desarrollo de una escala con proyección hacia terceros mercados.

Regiones como América Latina y Europa representan espacios para complementar nuestra presencia internacional. Específicamente, América Latina es un espacio para desarrollar escala regional, en un contexto de mayor integración de diversas regiones a nivel mundial.

Adicionalmente, destaca de manera cada vez más relevante la región Asia-Pacífico como región protagónica en las décadas por venir. Esta región es la que quizá presenta mayores retos para México en su relacionamiento comercial con el mundo. En las últimas dos décadas, su crecimiento ha sido notable y sostenido. No obstante, a pesar de que nuestro comercio, incluyendo nuestras exportaciones, registra crecimientos muy por encima del promedio con la región, la misma es vista como distante por virtud de su lejanía geográfica, del desconocimiento de los mercados, y por la percepción de que países como China o Corea representan más una amenaza que una oportunidad. Sin embargo, por el potencial que la región representa, la identificación de espacios para la colaboración, y la consolidación de iniciativas institucionales para profundizar la relación económica con éstos países es fundamental.

México ha construido su política comercial con base en la liberalización y la apertura de mercados, de forma bilateral, plurilateral y multilateral. Para nuestro país, es conveniente que el “telón de fondo” para construir los referidos espacios de colaboración sea un sistema multilateral sólido con reglas claras que den certidumbre a los flujos de comercio e inversión. La OMC, y particularmente el éxito de la Ronda Doha, son relevantes para estos efectos. En juego está si los inevitables procesos de integración regional se dan con base en un sistema multilateral de comercio sólido, con reglas claras, que constituyan una plataforma sobre la que se construyan y se complementen las diversas iniciativas regionales, o bien si éstas últimas, posiblemente antagónicas entre sí, se constituirán como una alternativa a un sistema multilateral agotado respecto a sus alcances.

Desde luego, los retos para llevar a cabo una política comercial que permitan a nuestro país reposicionarse de manera efectiva en los próximos años van más allá. Sin duda, el éxito de dicha política comercial será mayor si va apoyada de esfuerzos en áreas como el desarrollo de infraestructura, energía, fortalecimiento de la industria de soporte, seguridad jurídica y pública, facilitación del comercio y simplificación de las operaciones de comercio exterior, política de innovación y formación de recursos humanos, entre otros. Todos estos elementos son clave para dotar de mayor competitividad a la economía mexicana y mejorar el ambiente de negocios, a fin de que los sectores productivos en nuestro país aprovechen al máximo para transformar en logros los retos que nos presenta el cambiante entorno internacional.

VIII. Bibliografía

- Alix Partners, *Supply Chain Risk, 2008-2009: As Bad as It Gets*", AMR Research, mayo 2009, y "*2009 Manufacturing-Outsourcing Cost Index – Overview and Highlights*", mayo 2009.
- Comunicado de prensa de la OMC publicado el 23 de marzo de 2009.
- Comunicado de prensa, *United States Trade Representative, Trans-Pacific Partners and United States Launch FTA Negotiations*", septiembre 22, 2008. *Data Template on International Reserves and Foreign Currency Liquidity*", FMI, abril 2009.
- Economic Outlook 2009 Interim Report, OCDE, 31 de marzo de 2009.
- Goldman Sachs, *BRICs and Beyond*", noviembre 2007.
- Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México, Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, enero-diciembre 2008 y enero-marzo 2009.
- Martin Wolf, *Global imbalances threaten the survival of liberal trade*", Financial Times, diciembre 2, 2008.
- Taro Aso, *Japan's Future Development Strategy and Growth Initiative towards Doubling the Size of Asia's Economy*", *Address to Japan National Press Club*, abril 9, 2009.
- The Economist, *Troubled Tigers: Asia needs a new engine of growth*", enero 29, 2009.
- World Economic Outlook, *Crisis and Recovery*", FMI, abril de 2009.