

MÉXICO Y LA APEC: UNA ESTRATEGIA INTERNACIONAL EN EL VACÍO

GABRIEL SZÉKELY

*Centro de Estudios de Asia y África
El Colegio de México*

INTRODUCCIÓN

Seis acontecimientos han transformado radicalmente el entorno internacional en el que se desenvuelve México, varios de ellos son producto de acciones del gobierno mexicano en el periodo 1985-1994 y, sin embargo, no tenemos una nueva estrategia internacional que haya sido elaborada con la participación de diversos actores sociales y del gobierno, y que defina de manera sencilla, precisa y coherente cuáles son los objetivos de México y las políticas que debemos instrumentar para alcanzarlos. Estamos en un vacío que, de no confrontarlo de manera inmediata y exitosa, representa una seria irresponsabilidad y acarreará problemas donde debieron haberse encontrado nuevas oportunidades para el país.

Los eventos que se deben destacar son los siguientes: el proceso de liberación unilateral de nuestros regímenes de comercio e inversión, aunado a los compromisos adquiridos al negociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC); la membresía en varias organizaciones internacionales (la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, y el foro para la Cooperación Económica del Pacífico Asiático, APEC); los tratados de libre comercio suscritos con Chile, Costa Rica, Venezuela y Colombia; así como la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT, y la participación del país en la Organización Mundial de Comercio, OMC.

La ausencia de una estrategia internacional definida es el producto de dos factores principales. Primero, quienes tienen experiencia profesional en el campo de las relaciones internacionales han tenido una reducida influencia en el proceso de toma de decisiones de política exterior y, segun-

do, la filosofía básica de quienes conducen la política económica no favorece la elaboración de una estrategia donde el papel que desempeña el Estado es esencial. La evidencia que ofrece la situación prevaleciente en Estados Unidos y varios países de la Unión Europea sugiere que quienes toman las decisiones de política económica en México, podrían complementar sus posiciones en el área internacional mediante la amplia participación de varios actores sociales. En esos países existe una visión clara de sus intereses en la esfera internacional, que es producto de la extensión de sus prioridades internas al ámbito internacional; esto se refleja en políticas internas específicas en las áreas industrial, comercial, regional y financiera, entre otras, ausentes en gran medida en el caso mexicano.

Otra de las razones que explican la ausencia de una estrategia en nuestro país, es la visión limitada de los diversos actores mexicanos respecto de la importancia determinante que tienen las relaciones de Estados Unidos con Japón en el desarrollo de las organizaciones internacionales y los tratados recién suscritos por México. Los temas principales de aquella relación bilateral están marcados por las percepciones dentro de Estados Unidos respecto de su principal socio y aliado en el continente asiático. Por ejemplo, con el fin de la guerra fría la importancia estratégica de Japón ha perdido su relevancia; y en aquellos casos en que Estados Unidos esperaba una colaboración más cercana, como la guerra del Golfo, ésta no se ha producido, lo cual no corresponde a la pretensión japonesa de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. A estos temas políticos se añade la persistencia del déficit comercial de Estados Unidos con Japón, estimado en 60 000 millones de dólares para 1994; y la obsesión de varios de los consejeros del presidente Clinton con elaborar e imponer criterios que midan el progreso de los japoneses en dar respuesta a las principales preocupaciones estadounidenses en cuanto a flujos de comercio e inversión.

En las relaciones Estados Unidos-Japón confluye una importante serie de decisiones y políticas de la agenda que ocupa a las organizaciones y tratados a los que México se ha adherido. Destacan los siguientes temas, que serán el principal objeto de análisis en este trabajo: 1) la vívida tensión entre la orientación tradicional, de carácter multilateral/de los esfuerzos de liberación del comercio y la inversión preferida por Asia, y la tendencia al establecimiento de bloques económicos regionales en las Américas, Europa, y en partes del Pacífico asiático; 2) los temas pendientes luego de concluida la Ronda Uruguay y que podrán ser retomados por la OMC a partir de 1995, sin descontar la agenda propia

que surja con la nueva organización comercial, y 3) la lucha interna en la APEC, que ya ha aflorado al público, entre Estados Unidos, que busca que el TLC de América del Norte sea el modelo para el Pacífico, para Japón y otros países que no están dispuestos a ceder en este contexto lo que ha sido innegociable en los foros económicos mundiales.

Ni el gobierno, ni los empresarios, ni las organizaciones sociales mexicanas tienen una idea clara de cómo enfrentar los temas importantes en la agenda de cada una de las organizaciones a las que ahora pertenece nuestro país; no se han definido los objetivos y, por tanto, las políticas, que deben guiar las acciones del “México abierto al sistema internacional” con objeto de aprovechar las ventajas potenciales que ofrece nuestra nueva situación en dicho sistema. Además, existe una confusión en la concepción de las metas fundamentales que debieran perseguirse. En especial, el gobierno de Salinas hizo una contribución importante al romper el círculo vicioso donde se pretendía la “diversificación” de nuestras relaciones económicas internacionales, sin que mediara antes la definición de reglas estables y duraderas con Estados Unidos; esto es un prerrequisito para que los europeos y los asiáticos se interesen realmente por México. Pero como en aras del TLC se marginaron los intereses y preocupaciones que expresaron en su momento europeos y asiáticos, como se describe en la siguiente sección de este trabajo, se debilitaron las oportunidades iniciales para una diversificación efectiva (Székely, 1994). La secuela es aún peor: si México apoya indiscriminadamente la nueva política estadounidense de fomento acelerado del libre comercio en el Pacífico asiático (el “Summitt” en Indonesia, en noviembre de 1994), y en las Américas (el de Miami, en diciembre), sentaría las bases para que se cancelen las ventajas que tanto trabajo costó obtener a través del ya ratificado TLC. Por ello, un tema adicional abordado aquí es el de los principales lineamientos de una posible estrategia internacional de México, análisis circunscrito fundamentalmente al ámbito de nuestra participación en la APEC.

De similar relevancia son las tensiones entre Estados Unidos y la Unión Europea en materias económica, financiera y política, y a cuyas consecuencias tampoco escapa México. Ejemplos claros de esto son la exclusión de México del Sistema General de Preferencias, ofrecido por Europa a los países en desarrollo; así como el limitado interés europeo en México aun después de la firma del TLC de América del Norte, a la vez que Europa ha mostrado una clara inclinación a participar activamente en el Mercosur, el acuerdo comercial regional del cual Brasil es líder.

Finalmente, una palabra sobre Brasil. Con una economía en problemas, un atraso de años en el esfuerzo de reformas necesario, y una visión de su papel regional y dentro de la economía mundial desfasada de la nueva realidad, Brasil permitió, hasta ahora, que México se haya beneficiado de “un campo abierto” en la región, imponiendo allí una nueva visión y una nueva manera de hacer política. Estar tan cerca de Estados Unidos y hacerlo de la manera en que México lo ha logrado, es considerado en varios países de América Latina como una medida inevitable para la sobrevivencia dada la encarnizada competencia económica internacional de nuestros días. Para otros países la posición de México no es la más deseable, y nuestro país ha enfrentado situaciones difíciles como la amenaza de ser expulsado de ALADI y la marginación de que ha sido objeto por parte del “Grupo Latinoamericano” en diversos foros internacionales.

Más importante aún es que Brasil está despertando. Tiene ventajas muy importantes sobre México que en unos años más lo convertirán nuevamente en un formidable competidor (Fundação Getulio Vargas, 1992 y Robinson, 1992). Es notorio que Brasil tiene resuelto, en buena medida, el problema de la democracia electoral —y de la estabilidad política— que aún debe enfrentar México, lo cual en sí mismo es preocupante. Más relevante es el escenario de una economía casi 50% mayor que la nuestra, que podría ser reformada en unos cuantos años al frente de su presidente-economista Fernando Henrique Cardoso.

Este último ganó la presidencia después del éxito de su programa económico que se enfocó en atacar la inflación sin misericordia, cuya tasa mensual descendió de 50% al principio de 1994, a 2% a mediados de año; se acabó la perniciosa “indexación” de precios y salarios en Brasil, si bien aún falta la etapa más difícil: cortes en el presupuesto y la burocracia, a la vez que se impulse una verdadera reforma fiscal (Frenkel, 1992); la privatización de empresas que requieren de capital y tecnología moderna y el combate a los “intereses especiales” que mantienen un control férreo sobre la economía, impidiendo que se suelten las fuerzas de la creatividad y la innovación que son necesarias para el éxito y la estabilidad de largo plazo. La atención debe centrarse en la capacidad del nuevo presidente para dar el empuje definitivo en esta dirección.

Brasil es una democracia gigantesca, la segunda más poblada en el hemisferio, y sus recursos son muy amplios. Su economía podría ser el corazón de la región, su inspiración... (*The Economist*, Londres, 8-14 de octubre de 1994).

Entre los “activos” de la economía de Brasil, la décima más grande del mundo, y que logró finalmente en 1994 reestructurar su deuda externa con los bancos acreedores, se cuentan: grandes reservas de divisas acumuladas, un superávit comercial apreciable, y una verdadera máquina productiva de manufacturas muy competitiva a escala internacional; todo esto, antes de siquiera comenzar el proceso de reformas económicas que se anticipa y que pondrá a ese país en una posición competitiva envidiable.

México está muy lejos de que quienes elaboran la política económica comprendan la importancia vital de contar con una política industrial efectiva, tema que, por cierto, llega lejos en ofrecer una explicación del éxito de las economías asiáticas, así como en esclarecer las fuentes de las principales tensiones en las relaciones de Estados Unidos con Japón y la Unión Europea. Se incluirán algunas consideraciones preliminares sobre este tema.

LAS RELACIONES DE ESTADOS UNIDOS CON JAPÓN

El 1 de octubre de 1994, luego de quince meses de arduas negociaciones, los dos países firmaron cuatro acuerdos apenas a tiempo para que no se pusieran en práctica varias sanciones con las que los estadounidenses habían amenazado a sus socios. Dos de estos acuerdos facilitarán que las firmas extranjeras (estadunidenses, de preferencia) vendan equipo de telecomunicaciones al gobierno y al monopolio estatal NTT; el tercero promueve las compras e importaciones gubernamentales de equipo médico, y el último ampliará la participación de las firmas extranjeras en el mercado de seguros. Sin embargo, no hubo acuerdo para las importaciones de vidrio plano y, sobre todo, de autos y autopartes; esta industria representa 50% del déficit comercial estadounidense con Japón, la impresionante suma de 30 000 millones de dólares, el cual además se ha duplicado en el corto periodo 1990-1994.

¿Qué lecciones podemos extraer del último capítulo de esta confrontación novelesca? En los últimos diez años, en especial a partir de la aprobación en el Congreso en Washington de la Ley de Comercio y su cláusula llamada “Super 301”, han surgido diversas preguntas sin solución aparente que tienen efectos de la mayor importancia para otros países que no participan en la relación entre las dos economías más grandes del planeta. Por ejemplo, Japón cuestiona el derecho de su contraparte a imponer medidas y sanciones unilaterales cuando considera que sus in-

tereses han sido afectados, en detrimento del marco institucional multilateral vigente. Cuando la parte afectada no da su brazo a torcer, como sí lo hizo Japón por enésima vez en octubre de este año, Estados Unidos se abroga el derecho de imponer aranceles de acuerdo con sus propias leyes para “compensar los precios injustos (bajos) de las importaciones”. En otros casos, como lo muestra el reporte anual del Congreso en 1994 y que sirve de base para la aplicación de sanciones con base en esta cláusula, México mismo es incluido en la lista de 39 países, esta vez por mantener “barreras en la forma de licencias de importación, etiquetación, e incumplimiento respecto a la protección de la propiedad intelectual”.

Si bien es cierto que por medio siglo se ha reconocido que el peso relativo de la economía estadounidense impone la realidad de que el Congreso de ese país se constituye en un foro fundamental donde se establecen criterios y se dirimen decisiones que afectan al resto del orbe, se mantiene el cuestionamiento sobre el derecho de ese país de violentar la soberanía de otros, mediante decisiones unilaterales; así como la violación que representa dicha práctica de los acuerdos multilaterales de que es parte ese país.

Otra pregunta es sobre las intenciones que guían las acciones estadounidenses, lo que nos refiere al concepto del “comercio dirigido”, y que es una cuestión que está en el centro del debate tanto entre los economistas y líderes gubernamentales, como entre el propio Estados Unidos y sus socios japoneses. En los acuerdos de 1994 no se incluyó una cláusula que fue impuesta en 1986 y 1991, para los semiconductores, donde se establecían participaciones porcentuales específicas de las importaciones dentro de la demanda total del mercado japonés y donde el gobierno se comprometía a presionar a las firmas locales a realizar esas compras. En los acuerdos de este año estos aspectos han desaparecido, pero se insiste sobre “criterios cualitativos y cuantitativos objetivos” para cada sector económico, con un lenguaje vago que probablemente generará nuevas tensiones.

Sorprende la insistente crítica a Japón y la obsesión del gobierno de Clinton cuando varias tendencias han cambiado: los enormes flujos de inversión de ese país a Estados Unidos han caído estrepitosamente, de un promedio anual de 15 000 millones de dólares entre 1986 y 1990, a sólo 5 000 millones de dólares en el periodo 1991-1994; además, se estima que los inversionistas japoneses han perdido más de 300 000 millones de dólares entre 1986 y 1993 por decisiones equivocadas y por efecto de las bruscas fluctuaciones cambiarias. El déficit comercial ha crecido sólo debido a la brutal caída del dólar en los últimos años (de 130 a 100 yenes

por dólar) y, de hecho, el déficit ha disminuido cuando su valor se mide en yenes. Las empresas japonesas comienzan a estudiar las estrategias que le permitieron a sus competidores estadounidenses reestructurarse y salir adelante, como es el caso de la industria automotriz de ese país que ha recuperado terreno recientemente. En suma, hoy día hay menos temor entre las empresas que dentro del propio gobierno estadounidense respecto de la “amenaza” japonesa.

Y sin embargo, el debate al que se ha hecho referencia está al rojo vivo; los temas han sido resumidos de manera muy precisa en el intercambio de argumentos y verdaderos ataques frontales en la revista *Foreign Affairs* entre el economista Paul Krugman, del MIT, y una larga lista de sus opositores: Lester Thurow, director de la escuela de administración de empresas de MIT; Clyde Prestowitz, antiguo subsecretario de Comercio y líder de los críticos de Japón en Washington; Stephen Cohen, profesor de Berkeley, y otros más (Council on Foreign Relations, 1994). Sus argumentos son compartidos por Laura d’Andrea Tyson, también profesora en Berkeley antes de convertirse en presidenta del Consejo de Asesores Económicos del presidente Clinton, el profesor de Harvard Robert Reich, ahora secretario del Trabajo, y muchos otros exacadémicos que gozan de gran influencia en Washington hoy día (D’Andrea Tyson, 1992).

Krugman llevó a la arena pública el desacuerdo de muchos economistas con la noción retórica del presidente Clinton de que cada nación “es como una gran corporación compitiendo en el mercado global”, la cual es ahora apoyada ampliamente por grupos de cabildeo y especialistas así como por funcionarios en las más altas esferas de poder en Washington. Todos los problemas económicos internos se atribuyen hoy día a la “débil competitividad internacional” de Estados Unidos, lo cual no sólo no tiene bases, sino que es un argumento peligroso; dicho argumento da lugar a una serie de políticas económicas inadecuadas, como el gasto dispendioso de recursos públicos y un mayor proteccionismo que resulta en el enfrentamiento innecesario entre las naciones sin que se logre resolver los problemas. Los gobiernos encuentran una salida fácil señalando hacia la arena internacional, en vez de abocarse a resolver sus problemas económicos internos, como es el caso de la disminución en la productividad, de manera seria y sistemática.

Los críticos de Krugman comienzan por descontar su argumento de que el comercio internacional nunca es una “situación de suma-cero”, pues abundan los casos en que las ganancias de unos representan efectivamente pérdidas de ingresos y de empleos para otros. Prestowitz señala

que la caída en la productividad interna coincidió con la explosión de las importaciones (autos) y la desaparición de industrias enteras (electrónica), producto de prácticas mercantilistas inaceptables por parte de quienes, como Japón, compiten a brazo partido con Estados Unidos. Más que una obsesión peligrosa, debe verse a la competitividad como una preocupación esencial.

Para Lester Thurow, la clave no es imponer restricciones a las importaciones de Japón o de Europa, sino impulsar proyectos conjuntos de empresas y gobierno para producir tecnologías de punta que devuelvan a Estados Unidos su posición competitiva. El proyecto Airbus, en Europa, es uno de los éxitos más citados, pues las tecnologías generadas se esparcen al resto de la economía y producen empleos muy bien pagados; un candidato predilecto para recibir este tipo de apoyos, dadas las estimaciones existentes de altas tasas de crecimiento en todo el mundo, es la industria de las telecomunicaciones, donde se intersectan las computadoras, el teléfono, la televisión y la industria de arte y entretenimiento. El punto es que existen nuevos elementos dinámicos en la teoría de las ventajas comparativas donde “el poder de las ideas” será un factor determinante del éxito; los gobiernos pueden desempeñar un papel clave financiando la educación, la capacitación, la investigación y el desarrollo.

Finalmente, Cohen es quien pone el dedo en la llaga de manera más directa: en Washington preocupa en extremo la organización industrial en Japón, donde “los seis principales grupos de compañías (*keiretsu*) juntos se acercan mucho a representar el conjunto de la economía japonesa, al producir la mitad del equipo de transporte, de los servicios de banca y finanzas, y del petróleo, cemento y vidrio; la mitad de los insumos que utilizan se producen y venden cómodamente dentro de estas redes empresariales”. La percepción es que esta organización mercantilista no debiera tener cabida en el mundo de hoy, y que mientras continúe, Estados Unidos está condenado a perder su papel de liderazgo en la economía mundial.

La batalla verbal entre estos economistas concluye con la sugerencia de Krugman de que Estados Unidos busque nuevos medios para fortalecer la productividad interna, y que deje de gastar energía en pleitos infructuosos con otras naciones, como Japón, en donde se aduce que se originan sus propios problemas.

Para el politólogo Peter Cowhey, profesor de la Universidad de California que acaba de entrar a la administración de Clinton, hay otra serie de consideraciones en las que hay que detenerse para entender el problema fundamental en las relaciones Estados Unidos-Japón: las diferencias

básicas que existen entre sus respectivos sistemas políticos, mismas que incluyen al sistema electoral, la división de poderes, y la transparencia al hacer política (Cowhey, 1993). Él sostiene que las condiciones del sistema político en Estados Unidos han favorecido el apoyo de acuerdos y regímenes multilaterales en los últimos 50 años, donde se ha tenido éxito en el impulso constante de un balance entre las concesiones otorgadas y los beneficios recibidos a largo plazo en muchos frentes. Aunque algunos pierden, muchos más ganan eventualmente, lo que ha permitido seguir adelante con esta visión para organizar las relaciones económicas y políticas internacionales. Esto ha generado, a su vez, que otros países tengan confianza de que Estados Unidos respetará de buena fe a dichos regímenes, por lo que ellos mismos los apoyan.

En Japón, en cambio, tres características del sistema político han impedido que el ejecutivo pueda negociar los acuerdos internacionales que se requieren y, por tanto, la confianza en ese país por parte de otros es menor: 1) el dominio de la dieta sobre el gobierno; 2) la tradición del consenso traducido en la representación multipartidista en la mayoría de los distritos electorales, lo que dificulta las decisiones claras sobre temas que imponen costos a ciertos actores, y 3) el excesivo peso de los distritos rurales que impide el surgimiento de una política moderna que represente los intereses de grupos urbanos, mismos que están más dispuestos a enfrentar las consecuencias de una plena inserción en la economía internacional.

La conclusión que se deriva de esta argumentación es que más se acercarán los estadounidenses y los europeos a su meta de fomentar un mayor y más creíble compromiso de Japón con el desarrollo de los regímenes multilaterales, si insisten en que reforme su sistema político-electoral, que lo que ganarán esos países producto de cientos de negociaciones para arrancarle a Japón pequeñas concesiones sobre temas comerciales, financieros, o de un mayor gasto militar para proteger sus intereses y apoyar la seguridad de occidente. El primer ministro Nakasone sugirió la urgencia de este tipo de reformas a mediados de los ochenta, al ofrecer una nueva visión del papel que Japón debiera ocupar en el sistema internacional, y el primer ministro Kaifu intentó infructuosamente su ejecución en 1990; las perspectivas de cambio hoy día son inciertas, al haber concluido el dominio del Partido Demócrata Liberal y haber entrado el sistema político japonés en una etapa de volatilidad.

Las consideraciones anteriores sugieren la complejidad de las relaciones de Estados Unidos con Japón, así como el difícil reto que enfrentan países como México al tomar decisiones o instrumentar acuerdos que

tienen un impacto en la parte conflictiva de la agenda entre esos dos países. La decisión de Salinas y su gobierno de ignorar las preocupaciones expresadas por Japón, pudo haber producido beneficios en el corto plazo, como fue la ratificación del TLC por parte del Congreso estadounidense. Se temía que de atender a las preocupaciones de Japón, se corría el riesgo de alienar a los elementos más radicales y críticos de Japón en el Congreso, cuyos votos eran necesarios para la ratificación del TLC. Pero ésta resulta una política miope para un país que tendrá que lidiar, ahora muy de cerca, con la segunda potencia económica del orbe en múltiples organizaciones y foros donde se decide el destino de enormes flujos de comercio e inversión. Tal es el caso de la OCDE, la OMC y, de especial importancia en este trabajo, la APEC. Resulta ineludible para la política mexicana desarrollar una estrategia consistente y de largo plazo para las relaciones con Japón, so pena de que los intereses que persigan diversos actores del país se vean limitados. La experiencia reciente de la oposición de Asia, fomentada por Japón, a la candidatura de Salinas a la OMC, a quien se le identifica como “demasiado cercano a los intereses de Estados Unidos”, es una llamada de atención en este sentido. Ni los empresarios ni las organizaciones sociales mexicanas tienen por qué cometer los mismos errores que su gobierno.

El reto para México es muy grande. Consiste por una parte en apoyar el esfuerzo multilateral para la liberación del comercio y las inversiones, manteniendo un balance entre los elementos proteccionistas que se originan en la organización industrial y en ciertas características del sistema político japonés; y el apresuramiento de Washington para establecer bloques económicos regionales, donde ese país tiene un mayor margen de maniobra que lo que antes gozó en foros multilaterales como el GATT para determinar la agenda y las decisiones. Específicamente, debemos ser cautelosos respecto de los temas principales y las negociaciones para dirimir una serie de cuestiones pendientes en las organizaciones internacionales apuntadas, mismas que en muchos casos se traslapan con las preocupaciones expresadas por Japón respecto del TLC. Éstas deben también ser atendidas con seriedad.

EL TLC, LA RONDA URUGUAY Y LA OCDE

En este contexto es importante definir cuáles son las principales objeciones de Japón al TLC de América del Norte. En 1992, Japón dejó saber de

manera muy concreta y directa, su preocupación por la nueva estrategia estadounidense de fomentar bloques económicos regionales, presumiblemente para hacer frente a las políticas excluyentes del “Mercado Único Europeo”. Japón solicitó formalmente al GATT que al cabo de cierto tiempo, una vez que el TLC fuera implementado, se llevara a cabo una “Evaluación y Revisión” anual que es un mecanismo contemplado en esa organización comercial, para asegurar la consistencia entre tratados regionales como el TLC y los principios rectores del GATT. En una carta fechada en octubre de 1994, dirigida por el presidente de Keidanren, la organización empresarial líder en Japón, a sus contrapartes mexicanas, se señala la urgencia con la que aquel país espera que México atienda esta vez a sus preocupaciones.

Para los empresarios japoneses, los principales temas que debe evaluar el GATT respecto del TLC incluyen el riesgo de nuevas barreras comerciales luego de la abolición, en el año 2001, del régimen de las maquiladoras en México; mayores restricciones a las importaciones producto de las reglas de origen; la discriminación potencial a terceros países en casos como las licitaciones y contratos para compras gubernamentales; el cumplimiento del compromiso de todos los países (Ronda Uruguay) de armonizar en un periodo de tres años los diversos estándares, para evitar que sean utilizados como un instrumento proteccionista, y las cuotas para la importación de diversos productos agrícolas (consultar el apéndice I para más detalles).

Debemos prepararnos desde ahora para enfrentar diversos cuestionamientos y presiones, principalmente originados en países asiáticos, respecto de la congruencia de los temas señalados con los principios esenciales que sostienen al régimen comercial multilateral y al GATT. En el largo plazo, no será suficiente apoyarnos en Estados Unidos para la protección efectiva de nuestras empresas y de nuestros intereses económicos nacionales.

El desarrollo de una visión estratégica respecto de los temas que serán discutidos dentro de las otras instituciones internacionales en las que ahora participa nuestro país, requiere del análisis de varios conceptos. Uno de éstos es el de la “globalización”, cuyo uso se ha prestado a abusos en la retórica de nuestros días, y del que específicamente nos interesan dos dimensiones: 1) su impacto en el incremento fenomenal de los flujos de comercio en el mundo, producto del intercambio de partes, componentes, y bienes semielaborados entre las grandes empresas multinacionales. En el caso de Estados Unidos, 55% de su comercio se ex-

plica por estos intercambios; la proporción es aún mayor, de 65%, en los casos de Canadá y México, y 2) el incremento sustancial de la participación del sector servicios en los flujos de comercio.

El resultado de lo anterior, señala el economista Isahia Frank, es que en la economía internacional actual las políticas comercial y de inversiones convergen y se confunden como nunca antes en la historia (Frank, 1994). Por lo tanto, es necesario pasar de las meras negociaciones sobre medidas que se aplican en las fronteras, tales como la reducción de tarifas y cuotas para la importación, a “la coordinación de políticas económicas internas que afectan sustancialmente la capacidad de las empresas para llevar a cabo sus actividades en el mercado mundial”.

Un ejemplo palpable de esta situación es el tema de los estándares laborales y de protección del medio ambiente, los que fueron originalmente ignorados, por ejemplo, en las negociaciones del TLC, pero que el nuevo presidente Clinton incorporó como condición para apoyar y ratificar ese tratado negociado por la administración republicana. Se han establecido comisiones especiales con sede en Canadá (medio ambiente) y Estados Unidos (laborales), donde las empresas mexicanas habrán de descubrir diversos problemas ligados con la armonización de estándares y la aplicación efectiva de las leyes. En el marco de la OCDE, dichos problemas podrían ser aún mayores para estas empresas debido a que los estándares y la vigilancia sobre su cumplimiento son aún más rígidos que lo que Estados Unidos estaría dispuesto a aceptar de México.

Pero es en otras dos áreas de política relacionadas con el concepto de la globalización, y que quedaron pendientes al concluirse la Ronda Uruguay del GATT, donde podemos vislumbrar posibles complicaciones para México: las políticas para fomentar la competitividad interna y para atraer inversiones del exterior. Además, hay una miscelánea de temas muy importantes que también incluimos para tener una visión de conjunto de los elementos que debieran influir en la integración de una nueva estrategia internacional mexicana.

Políticas para fomentar la competitividad

A diferencia del concepto de “competitividad internacional” criticado por Paul Krugman, en este caso nos referimos a la regulación interna de la competencia entre firmas domésticas, mismas que deben ser armonizadas para fortalecer a un sistema abierto de comercio mundial. En las

pláticas de Estados Unidos con Japón para acabar con “impedimentos estructurales” para una relación económica armoniosa, por ejemplo, Estados Unidos insistió sobre el cumplimiento cabal de disposiciones anti-monopólicas en el país asiático sobre un mayor acceso a los canales de distribución comerciales para las firmas extranjeras y barreras a las inversiones.

Otros dos temas pendientes que son sujeto de discusión entre Estados Unidos y Europa se refieren a los subsidios internos, como el caso de los europeos al proyecto Airbus, el de europeos y estadounidenses a la agricultura, y el de varios países industrializados a proyectos de alta tecnología que generan nuevos empleos muy bien pagados. Y el financiamiento (esto es, subsidios) a las exportaciones cuyo control escapa al GATT, si bien la OCDE también ha sido mucho más estricta en este sentido (Krugman, 1992 y Dornbusch, 1988).

En todos estos casos México enfrentará dilemas importantes. Por ejemplo, Estados Unidos ha moderado hasta el momento sus críticas respecto del monopolio de que aún goza Teléfonos de México, sobre todo en el servicio de larga distancia. Esto le preocupa porque es con México con quien sostiene el mayor flujo de comunicaciones en el mundo, y las elevadas tarifas en nuestro mercado explican el marcado déficit comercial estadounidense con México en esta área. Millones de personas llaman a Estados Unidos sólo para que se les llame de regreso, pues el servicio en esa dirección es mucho más barato. Otro dilema se presentará respecto a los subsidios internos y los que otorga la banca mexicana de fomento a las exportaciones; diversas organizaciones empresariales, en especial la Concamin, han insistido en la necesidad de estos apoyos para moderar el abatimiento de miles de empresas que fueron dejadas a su suerte luego de la apertura, sin que mediaran mecanismos de apoyo a las que podrían reestructurarse con éxito. Cualquier cambio en este sentido en la dirección de la política económica a partir de 1995, se encontrará con resistencias en el exterior.

Política de inversiones

En el periodo 1985-1990, los flujos de inversiones se convirtieron en el motor principal de la economía mundial, con tasas de crecimiento promedio anual de 34%, en comparación con la tasa de 13% para las exportaciones de mercancías. Paradójicamente, no existe aún una organización como el GATT que regule en este caso los flujos de inversión, las

controversias que de éstos se derivan, y que remueva obstáculos para su crecimiento en el largo plazo.

En el GATT existen dos principios básicos sobre los que se puede construir un régimen multilateral en el futuro:

- el trato nacional (no discriminatorio) para todas las empresas y
- el derecho de establecimiento dentro de los mercados.

En el TLC se añadieron varios principios más que México estuvo dispuesto a suscribir:

- prohibición de requisitos como el uso de insumos nacionales y ciertos niveles de exportación;
- reglas para la compensación en caso de expropiaciones;
- aceptación del arbitraje internacional en caso de controversias;
- libertad para que las empresas envíen remesas a su país de origen, y
- omisión del permiso gubernamental para muchos sectores económicos.

Casi todos los países hacen en la práctica múltiples excepciones a los dos principios ya aceptados en el GATT, y estamos lejos de una aceptación generalizada de aquellos suscritos por los tres países de América del Norte. Esto significa que las empresas mexicanas que comienzan a salir a los mercados internacionales, encontrarán barreras, producto de la falta de disposición de muchos países de otorgar las mismas facilidades en reciprocidad a las concesiones que México ya ha realizado gratuitamente, pensando solamente en los inversionistas estadounidenses interesados en nuestro mercado.

Otros asuntos pendientes

Aquí se incluyen temas aún no sujetos de negociaciones dentro del GATT, pero respecto a los cuales existe una fuerte corriente favorable para abordarlos en el corto plazo. Tal es el caso de una cobertura amplia del sector servicios (telecomunicaciones, aerolíneas y otros); la protección efectiva de derechos de propiedad intelectual y la regulación de la imposición unilateral de sanciones so pretexto de casos *antidumping* (la cláusula “Super 301” en Estados Unidos; ver los dos estudios de U. S. General Accounting Office, 1994).

El conjunto de estos antecedentes apunta a la complejidad de los asuntos en la agenda de discusiones de las diversas organizaciones inter-

nacionales, los cuales tienen un impacto en el desarrollo y desempeño de la economía internacional. Dicha complejidad sugiere también la urgencia de promover discusiones y acuerdos de colaboración entre los diversos factores productivos con objeto de que México cuente con una estrategia internacional efectiva en todos estos foros, y pueda así traducir en ellos las ventajas potenciales de su membresía en oportunidades palpables para todos. Analicemos de manera ilustrativa la reciente participación mexicana dentro del foro para la Cooperación Económica en Asia Pacífico.

LAS PRIMERAS INCURSIONES DE MÉXICO EN LA APEC

Son múltiples las razones que explican la importancia de este foro, de la cual es conveniente conocer sus antecedentes. A esto seguirá el análisis exhaustivo de los principales temas en la agenda de la APEC, así como varias propuestas de política que México debiera instrumentar para lograr sus objetivos y para lidiar eficientemente con los diversos temas en la agenda de dicho foro.

Primero, señalamos los elementos por los que se destaca la APEC, donde participan una docena de economías de Asia Pacífico que han sostenido un crecimiento explosivo del ahorro, las inversiones, la producción, el empleo y el comercio durante un periodo que fluctúa entre diez y 30 años según el país de que se trate; los expertos estiman que este crecimiento dinámico y sin precedente podría ser sostenido por, cuando menos, un par de décadas más. Por tanto, es previsible que las decisiones que se tomen en la región de Asia Pacífico sobre las regulaciones interna e internacional de flujos de comercio e inversión tengan un impacto a escala global. Es importante considerar que en 1992, el mercado estadounidense absorbió 24% de las exportaciones de los países de Asia Pacífico, mismos que compraron 37% de las exportaciones totales de Estados Unidos. Dos fenómenos recientes son ilustrativos. China mantiene un amplio déficit comercial con Japón y con los países asiáticos de reciente industrialización, el cual es compensado mediante un superávit aún mayor vía sus exportaciones a Estados Unidos. A la vez, las empresas japonesas aumentaron sensiblemente sus inversiones en Estados Unidos durante la última década para reducir un tanto el déficit comercial de este último con Japón.

Los países de Asia Pacífico y Estados Unidos, sin embargo, sostienen definiciones muy distintas de cómo traducir la influencia creciente de esta región en políticas concretas, como veremos en detalle más ade-

lante. Baste señalar por el momento que algunos países de la región perciben que aquélla puede jugar un papel de liderazgo en el proceso de liberación posterior a la Ronda Uruguay del GATT; y que un enfoque positivo de esta naturaleza mantendrá comprometidos a Estados Unidos y Japón con los trabajos necesarios para fortalecer los regímenes multilaterales de comercio e inversión. Esto es preferible a una situación donde las tensiones entre ambos se salgan de control, afectando los intereses económicos de la región en su conjunto. Finalmente, la APEC ofrece la mejor estrategia para hacer frente al surgimiento reciente de bloques económicos regionales excluyentes que son percibidos en Asia, dada su excesiva dependencia del comercio internacional, como una verdadera amenaza a su seguridad (Naya e Imada y Pupphavesa, 1994).

Algunos antecedentes en forma breve. En 1980, Japón propuso la creación del Concepto de Cooperación en la Cuenca del Pacífico, con la idea de que este foro pudiera evolucionar con el tiempo para convertirse en un órgano gubernamental de consulta sobre diversos temas. Esto se logró en 1982, al nacer la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico; al final de la década, fue aprobada la propuesta del primer ministro de Australia de iniciar reuniones formales entre ministros de la región, cuyo enfoque serían temas económicos dejando al margen asuntos políticos y de seguridad (Soesastro, y Bodde, 1994).

En 1992 fue creado el secretariado permanente de la APEC, y se iniciaron los preparativos para el primer evento que incrementó la visibilidad e importancia política de este foro: la reunión de jefes de Estado y de gobierno, convocada en Seattle para noviembre de 1993. En esta reunión, de la cual fue anfitrión el presidente Clinton, México fue admitido y se definió que Chile lo sería en 1994; asistieron todos los líderes excepto el de Malasia, el país que se ha opuesto de manera más abierta y militante a la estrategia estadounidense en la APEC. Cabe hacer notar en este sentido, que en preparación para esa reunión se estableció uno de los dos grupos externos más importantes en apoyo a la joven organización, el "Grupo de Personas Eminentes"; éste fue encargado de preparar un documento que plasmara la "visión" de una eventual Comunidad Económica de Asia Pacífico (APEC, octubre de 1993).

Allí comenzaron los problemas. El presidente del grupo, Fred Bergsten, prestigiado economista y director del Institute of International Economics en Washington, es conocido en círculos políticos y académicos por su tendencia a recomendar la creación de nuevas instituciones en cuanto se le presenta la oportunidad, lo cual se refleja claramente en el

documento producido para la reunión en Seattle. En esencia, Estados Unidos muestra un excesivo celo por institucionalizar y definir, de manera detallada, todas las normas legales que deben regir a la APEC, incluyendo el compromiso de todas las naciones para llegar a acuerdos como el que impulsaría el libre comercio en una fecha determinada. Para los asiáticos, el concepto de “comunidad” es mucho menos ambicioso y, como lo expresa la Secretaría de Industria y Comercio de Malasia, el documento de Bergsten confirma que la “APEC se está convirtiendo lentamente en lo que se suponía que no iba a ser, cuando originalmente fue constituido para servir como un foro de consulta muy informal”.

Aún más controversiales han sido los pronunciamientos públicos de Fred Bergsten, como en ocasión de la presentación a la prensa (*The New York Times*, 17 de octubre, 1994) del segundo reporte del grupo, preparado a instancias de los jefes de Estado y de gobierno de la APEC para su segunda reunión anual en Indonesia, en el mes de noviembre de 1994. Dijo Bergsten en esa ocasión: “La incorporación de algunos países asiáticos al TLC de América del Norte pudiera ser una estrategia alternativa para Estados Unidos, si la iniciativa presentada en la APEC no tiene éxito”. Esto provocó que en las reuniones preparatorias para Indonesia afloraran amplios desacuerdos de varios países asiáticos con Estados Unidos, de manera más tajante (no sólo Malasia). Una diferencia clave estriba en que para los asiáticos el principio básico del cual debe partir la APEC es el del “regionalismo abierto”, sin discriminar a terceros, mientras que para Estados Unidos los nuevos bloques económicos regionales no deben extender sus beneficios a quienes no participen y colaboren en ellos (*free-riders*). Además, los asiáticos prefieren un avance progresivo de la liberación, cimentada sobre bases firmes si bien modestas, y generando consensos aun cuando esto se lleve tiempo mientras los países menos convencidos deciden participar en el proceso. No cabe, entonces, un compromiso con ninguna fecha preestablecida, como quisieran los estadounidenses.

En el segundo reporte del Grupo de Personas Eminentes (GPE), por ejemplo, se recomienda que comiencen las negociaciones en breve para llegar a un acuerdo de libre comercio en el año 2000, y que el proceso de liberación total sea completado en 2020 (APEC, agosto de 1994). El segundo grupo externo de apoyo a la APEC es el Foro de Empresarios del Pacífico (FEP), el que fue creado a instancias del presidente Clinton y sus colegas de los otros 16 miembros de esa organización, para balancear el consejo que reciben y para evitar la burocratización y politización excesiva del actual proceso de discusiones. El calendario para la formalización

del proceso de negociaciones de un acuerdo de libre comercio es uno de los temas principales donde este foro sostiene una visión aún más atrevida que el propio GPE. El FEP recomienda que sea en Indonesia misma donde se adopte el objetivo de un acuerdo de libre comercio, y que el proceso sea completado en el año 2002 en las economías industrializadas y, a más tardar, en 2010 para las economías en desarrollo de la región (APEC, octubre de 1994). De adoptarse esta recomendación, las ventajas comparativas ganadas por México en el TLC se convertirían en un elemento secundario.

Agenda de la APEC, recomendaciones del GPE y del FEP y resoluciones en Indonesia

En el apéndice II se presentan en detalle los principales temas de la agenda de discusiones en la APEC, las recomendaciones presentadas en Indonesia por el Grupo de Personas Eminentes (GPE) y por el Foro de Empresarios del Pacífico (FEP), y las resoluciones adoptadas en aquella reunión de jefes de Estado y de gobierno.

Dichos temas, propuestas y resoluciones versan sobre una amplia agenda en las áreas de comercio, inversiones, formación de recursos humanos, infraestructura y el fortalecimiento del proceso de institucionalización de la APEC. Resaltan de la reunión de Indonesia los siguientes acuerdos:

- la negociación de un acuerdo de libre comercio cuya aplicación plena iniciará en el año 2010 en los países industrializados, y en el 2020 en los países en desarrollo;
- el llamado a ratificar la Ronda Uruguay del GATT, apoyo a la nueva OMC, y al ingreso de países aún no miembros del GATT como China;
- adopción de Principios de Inversión No Obligatorios, y
- creación de un Consejo de Empresarios de la APEC como un foro permanente.

En general, las expectativas generadas no correspondieron a los resultados modestos de la reunión en Indonesia. Influyó en forma determinante el resultado de las elecciones en Estados Unidos una semana antes del encuentro, en especial, el hecho de que el ascenso de republicanos ultra conservadores al control de los diversos comités de la Cámara de Representantes y del Senado, significan que el presidente Clinton ha perdido la capacidad de tomar decisiones trascendentales en áreas tales como las relaciones económicas internacionales. Por ejemplo, quienes estuvieron al frente de la oposición al TLC, y que ahora ocupan posiciones domi-

nantes, se opondrían de manera frontal a toda propuesta tan ambiciosa como la de negociar en breve un acuerdo regional de libre comercio que incluyera a países como Japón y China. La “meta” fijada para 2010 y 2020 está suficientemente lejos para que el acuerdo de la APEC tenga un efecto diluido y un impacto real poco probable.

De igual manera, cabe señalar que la ratificación de la Ronda Uruguay está en peligro, pues los nuevos líderes del Congreso estadounidense son quienes también expresaron desde la oposición sus divergencias sobre las negociaciones concluidas por los diplomáticos de la administración demócrata. Los últimos dos acuerdos principales de la APEC, que si bien son moderados en su alcance, involucran de manera directa al sector empresarial y pudieran ser utilizados por Clinton para presionar al Congreso a dejar vivo el potencial de este foro para una etapa futura.

En la parte final del trabajo se presenta una propuesta para una nueva estrategia internacional para México, que requeriría para su éxito de la amplia participación de empresarios, instituciones de investigación y académicas, y diversas organizaciones no gubernamentales. La necesidad de contar con dicha estrategia es evidente, y el debate sobre las principales decisiones que deben tomarse debe iniciarse cuanto antes. Esperamos que la siguiente propuesta haga una modesta contribución a dicho debate.

UNA ESTRATEGIA PARA MÉXICO

Son tres las recomendaciones fundamentales que deberían guiar la formación y el desarrollo de una nueva estrategia internacional mexicana, que tienen que ver con nuestras relaciones con Estados Unidos; con la atención que debemos dar a diversos temas en la agenda de organizaciones internacionales a las que ahora pertenecemos; y con la definición de políticas internas del gobierno en apoyo de iniciativas empresariales. En algunos casos nuestras posiciones serán más cercanas a las de Estados Unidos, en otros a las de países en Asia, Europa, u otras regiones.

1) Relaciones con Estados Unidos

México debe ser cauteloso respecto del apoyo indiscriminado que ha otorgado en el pasado reciente a la estrategia económica internacional de Estados Unidos, la cual responde a los intereses particulares de ese país

que en ocasiones contradicen los intereses nacionales de México. Las siguientes consideraciones son de especial relevancia:

1.1. Los intereses mexicanos han sido mejor atendidos y protegidos cuando hemos insistido en acuerdos producto de negociaciones dentro de regímenes multilaterales, por lo que una prioridad central debe ser la ratificación de la Ronda Uruguay del GATT y el apoyo a la nueva OMC. Esto debe tener preminencia sobre el apoyo a nuevos acuerdos regionales de libre comercio y, cuando éstos se den, debemos insistir en el principio del “regionalismo abierto” sustentado por los países asiáticos.

1.2. Conviene a nuestro país que se retrasen las negociaciones y los plazos para poner en práctica un acuerdo de libre comercio en Asia Pacífico, como el propuesto por Estados Unidos en la APEC. Hay tres razones para ello:

—dar el tiempo suficiente a las empresas mexicanas para consolidar su posición competitiva en el mercado estadounidense, y para prepararse a explorar con éxito los mercados de otras regiones;

—evitar la pérdida inmediata de las ventajas adquiridas respecto del acceso al mercado estadounidense (y canadiense) que ha sido producto de la firma del TLC;

—mantener el incentivo teórico para que empresas de Asia y Europa inviertan en México, y/o para que establezcan alianzas estratégicas con empresas mexicanas.

1.3. Fomentar las inversiones y relaciones de empresas mexicanas con asiáticas y europeas, que frecuentemente cuentan con mejores recursos tecnológicos y financieros que las propias empresas estadounidenses. En particular, responder a las preocupaciones principales expresadas por inversionistas de países asiáticos y europeos sobre el TLC para traducir los incentivos existentes en inversiones reales, mediante:

—la adopción del programa del GATT para la armonización y simplificación de las reglas de origen;

—el apoyo a la propuesta para crear una comisión en la APEC que evite el abuso de medidas *antidumping* con objetivos proteccionistas, como es el caso de la cláusula estadounidense “Super 301”, y

—la reducción unilateral de tarifas de importación en sectores específicos como la electrónica, para empresas de países asiáticos y europeos.

2) Atención a diversos temas en la agenda de organizaciones internacionales

Deben comenzar los esfuerzos por incorporar a empresarios, académicos y organizaciones no gubernamentales en el diseño de esquemas de colaboración para elaborar una estrategia internacional efectiva. Dar atención e invertir recursos para que México esté mejor preparado para enfrentar diversos temas en la agenda de organizaciones internacionales, tales como:

2.1. Comercio

—Apoyar los esfuerzos de Estados Unidos por reducir las prácticas monopólicas en Japón, Taiwan y otros países asiáticos, y

—suscribir los acuerdos que se generen para la armonización de diversos estándares en todo el mundo.

2.2. Inversión

—Apoyo para la creación de un Código de Inversión obligatorio, primero en el marco de la APEC, y luego hacerlo extensivo dentro de las discusiones para la agenda de la nueva OMC;

—estar pendientes de barreras que obstaculicen las inversiones de empresas mexicanas en otros países, y que contravengan el principio de reciprocidad sobre el cual éstas debieron otorgarse;

—apoyar el esfuerzo de Estados Unidos para el cumplimiento en nuestro país y en Asia de acuerdos que protegen la propiedad intelectual, y

—fortalecer la autonomía de la Comisión de Competencia, y crear otras agencias autónomas con participación de empresarios para reducir las prácticas monopólicas en México en sectores como las telecomunicaciones, la banca y las finanzas.

2.3. Regulaciones

Fortalecer los mecanismos y reglamentos de la OCDE en materia de protección al medio ambiente y en cuestiones laborales, privilegiando la cooperación técnica y el financiamiento a países en desarrollo, y evitar que estos temas sean utilizados por grupos proteccionistas en los países industrializados.

3) Políticas del gobierno en apoyo a iniciativas empresariales

Éste es el tema más difícil de abordar, y se refiere a las decisiones que están pendientes en México respecto al grado y a las formas de apoyo del Estado a determinadas iniciativas empresariales. Es lo que hemos descrito como la necesidad de que la estrategia internacional del país sea la extensión de sus políticas internas en las áreas industrial, financiera, fiscal, y de educación, capacitación, y promoción tecnológica. Las presiones internas por parte de organizaciones empresariales, en especial Concamin, con objeto de “traducir” la estabilidad macroeconómica en beneficios concretos al nivel de las empresas, son el sustento principal de las posibles nuevas acciones del Estado en el futuro.

La política industrial es el concepto unificador de los esfuerzos del Estado para apoyar el desarrollo de las empresas. No es éste el lugar para reproducir los amplios argumentos de quienes por décadas han favorecido o se han opuesto a dicha política en diversos contextos regionales, pero sí podemos describir brevemente los elementos fundamentales que han estado presentes en este debate. Esto es esencial tanto para explicar la posición aquí propuesta, como las políticas específicas que se considera debe seguir México en el futuro en apoyo a su nueva estrategia internacional.

La literatura académica sobre el tema es muy amplia, y aquí se harán las referencias necesarias para el lector interesado (Institute for International Economics, 1993; Wade, 1993, y Prestowitz, 1988). En un extremo se encuentran los críticos que señalan los grandes fracasos del pasado, incluidos el desperdicio de recursos públicos; la ineficiencia que resulta de la asignación arbitraria de recursos en la economía; las limitaciones que las burocracias activas imponen sobre la creatividad de las empresas, y los efectos negativos de la protección sobre la capacidad de las empresas para hacer frente a la competencia del exterior. Incluso quienes desde el otro polo del debate enfocan sus argumentos sobre los casos exitosos, en especial la industrialización acelerada de Japón, reconocen los ajustes que son necesarios ante los excesos que se han cometido. En casos como los semiconductores, los petroquímicos, y la industria espacial, Japón ha tenido que rectificar el rumbo por los efectos negativos de la protección sobre estas industrias nacionales.

En medio nos encontramos la experiencia de los países asiáticos de reciente industrialización, respecto a la cual tampoco existe un consenso sobre las fuentes del éxito. Sin embargo, Robert Wade, uno de los prin-

cipales estudiosos del “modelo asiático,” señala los puntos aceptables para la mayoría de los analistas del desarrollo económico de esa región: En primer lugar, destaca la combinación del fomento de una verdadera “cultura de la competencia”, con una acentuada intervención estatal, y grandes recursos públicos y privados invertidos en la educación y capacitación constantes de la fuerza de trabajo. Esto se logra mediante el sacrificio del consumo de otros bienes y servicios, por lo cual políticamente no es fácil sostener esta combinación de políticas (Wade, 1993).

La intervención estatal ocurre sobre todo en casos en que el gobierno no apoya iniciativas empresariales de manera muy selectiva, manteniendo ésta en tanto las empresas logren sostener un alto nivel de exportaciones y, por ende, un diferencial aceptable de precios internos respecto a los internacionales, lo que es una medida relevante de la competitividad. Un elemento clave del éxito, que es a la vez muy controversial, es el papel de las agencias gubernamentales que hacen la planeación estratégica que afecta la vida de todos los ciudadanos. Éstas se encuentran generalmente en el corazón del gobierno mismo, incluyen al mejor talento de la sociedad, y con pocos recursos y mucho trabajo obtienen grandes logros.

Los esfuerzos en el área de la educación y la capacitación se concentran en incrementar la proporción de la fuerza de trabajo con mayores habilidades y desarrollo profesional, respecto de quienes tienen sólo algunas o prácticamente ninguna habilidad o conocimiento especiales. En la etapa de transición, antes de que los crecientes niveles de educación tengan un impacto sobre los ingresos reales de la población, los asiáticos reforzaron sus programas sociales y de combate a la pobreza.

Un rasgo adicional que cabe destacar, es la flexibilidad con la cual se adoptaron políticas que, cuando dejaron de ser útiles, fueron abandonadas por otras. Es por esto que no ha tenido éxito el esfuerzo de muchos analistas por capturar en un solo “modelo” la experiencia de industrialización de esta región. Los países asiáticos se han movido con diligencia y oportunidad de una etapa de sustitución de importaciones a una de amplia promoción de las exportaciones; de la protección sostenida a ciertas industrias, a la decisión de que fueran expuestas radicalmente a la competencia del exterior, y de la inversión masiva de recursos en la producción de manufacturas y bienes de capital, a la de mercancías con un alto contenido de valor agregado y de sofisticación tecnológica.

Nada de esto pudo ocurrir sin la participación amplia de diversos actores sociales, aun cuando el gobierno dirigiera, en general, el proceso. En nuestro país existen varios casos concretos de políticas industria-

les que favorecieron a determinados sectores, como autos y autopartes, y que aún se mantienen por el éxito que se ha obtenido en su promoción. Sin embargo, en general en el caso mexicano, ha existido una limitada participación de los empresarios en las decisiones de política económica, cuando éstos, con las instituciones de investigación y las académicas, debieran desempeñar un papel central en establecer los proyectos prioritarios de un nuevo programa de promoción de empresas. Esto ha sido reconocido recientemente por el entonces secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra, quien apoyara el establecimiento en 1994 de un programa conjunto de El Colegio de México y el ITAM, financiado por Nissan y Volkswagen, para estudiar este tema.

La participación de los empresarios en una nueva Comisión para el Desarrollo Industrial sería importante para evitar los errores de años antes, y recoger los elementos positivos de experiencias como la de los últimos 30 años en la industria automovilística. Dicha comisión debiera decidir los apoyos que otorgaría la banca de fomento, como son el Banco de Comercio Exterior y Nacional Financiera; esas instituciones también debieran ser mixtas, para beneficiarse de la experiencia que tienen los exportadores y los productores en comparación con quienes toman decisiones desde los escritorios.

El costo del dinero y la disponibilidad de crédito han probado ser un obstáculo especialmente virulento para el sano desarrollo de las empresas mexicanas. En particular, los esfuerzos para fomentar las inversiones, la producción, y la creación de nuevos empleos seguirán atrofiados en tanto las empresas mexicanas tengan que pagar entre cuatro y seis veces más que las estadounidenses por los créditos que contratan.

A las nuevas ideas y apoyos que debieran generarse, habría que añadir diversos incentivos fiscales a las empresas; ejemplos de éstos son la eliminación del impuesto de 2% a los activos; la aceleración de los esquemas de depreciación; la restructuración de los niveles impositivos para evitar que quienes perciben ingresos medios paguen las tasas más altas, y la reducción del impuesto sobre la renta a quienes inviertan en la generación de empleos nuevos y en la capacitación de los trabajadores. Todas estas medidas son consistentes con los diversos acuerdos internacionales firmados recientemente por México.

En un país donde menos de 40% de los niños que ingresan a primaria terminan sus estudios, y donde sólo uno de cada cuatro se gradúa de secundaria, urge la atención al sistema educativo; de otra manera, millones de mexicanos están condenados a las actividades manuales y más

rudimentarias dentro de la división internacional del trabajo, a empleos poco estables y a bajos ingresos. La proporción del PIB que representa el gasto público invertido en educación, tan sólo 4%, corresponde a la mitad del esfuerzo realizado en los países asiáticos.

Los anteriores no son sino ejemplos de los muchos ajustes que quedan por realizar para alcanzar una de las metas sobre la cual existe consenso en México: apoyar de diversas formas a las empresas medianas y pequeñas que fueron brutalmente expuestas a la competencia, y que podrían todavía sobrevivir si reciben nuevos incentivos. Esta visión es recogida y bien recibida en la APEC, pero es sujeto de grandes debates en la OCDE y en otros foros, todo lo cual indica, nuevamente, la importancia de que México defina cuanto antes sus políticas internas y la expresión que éstas deberán tener en la esfera internacional.

APÉNDICE I: JAPÓN Y EL TLC DE AMÉRICA DEL NORTE

Para los empresarios japoneses, son cinco los principales temas a considerar por el GATT en su evaluación anual del cumplimiento del TLC de América del Norte con los principios básicos de aquella organización multilateral:

- el riesgo de nuevas barreras comerciales producto de la abolición del régimen de ensamblaje (*bond facility*) de las maquiladoras mexicanas, y del sistema de devolución de impuestos (*draw-back system*) en Canadá;

- la ampliación de las restricciones a las importaciones impuestas por las reglas de origen en casos como los automóviles, productos electrónicos, y textiles; así como la incertidumbre generada respecto a la interpretación que les den las autoridades aduaneras estadounidenses, así como la aplicación práctica de estas reglas;

- la discriminación potencial a terceros países producto de:

- las obligaciones de los tres miembros del TLC para asegurar el abasto energético entre ellos en casos de emergencia;

- las licitaciones y contratos para compras gubernamentales, y

- las barreras externas que subsisten en tanto no se reduzcan las tarifas de importación a terceros países en casos como las partes electrónicas (México), y los camiones *pick-up* (Estados Unidos);

- la obligación de Estados Unidos de armonizar en un periodo de tres años (Ronda Uruguay) los diversos estándares para aceptar productos importados, prevalecientes a nivel federal y en los distintos estados, los cuales se utilizan hoy día como instrumento para la protección de diversos sectores, y

- el mantenimiento de cuotas para la importación de diversos productos agrícolas.

APÉNDICE II: APEC: TEMAS, PROPUESTAS Y RESOLUCIONES

Los principales temas de la agenda de discusiones en la APEC, las recomendaciones presentadas en Indonesia por el Grupo de Personas Eminentes (GPE) y por el Foro de Empresarios del Pacífico (FEP), y las resoluciones adoptadas en aquella reunión de jefes de Estado y de gobierno, son los siguientes:

Comercio

•Tarifas

- En Estados Unidos de 20% para zapatos, textiles y vestido, en contraste con 5% en promedio para manufacturas;
 - protección japonesa para productores de arroz (tarifas de 12%, comparadas con 2% para manufacturas);
 - altas, en Corea, Taiwan y otros países para productos agrícolas, y
 - un sistema demasiado complejo en Canadá.

Recomendaciones

- Todos los miembros de la APEC para que ratifiquen la Ronda Uruguay del GATT y apoyen a la nueva OMC (GPE) y
 - adopción de la meta de un acuerdo regional de libre comercio que reduzca en forma ordenada y pareja las tarifas existentes.

Resoluciones

- Ratificar la Ronda Uruguay del GATT, apoyar la creación de la OMC, y el ingreso de los países aún no miembros del GATT como China y
 - negociación de un acuerdo de libre comercio para ser aplicado en los países industrializados en el año 2010, y en los países en desarrollo en 2020.

•Barreras no arancelarias (BNA)

- Medidas *antidumping* en Estados Unidos (cláusula “Super 301”);
 - queja de países asiáticos sobre el condicionamiento de Estados Unidos de otorgar los beneficios de la “Cláusula de Nación Más Favorecida” a China con base en el récord de derechos humanos en ese país;
 - acuerdos “voluntarios” de restricción de exportaciones (autos asiáticos en Estados Unidos y Europa);
 - tratamiento especial en Estados Unidos para hierro y acero, azúcar, pescado y frutas en conserva;
 - uso del argumento de protección de “identidad cultural” para restringir el acceso al mercado canadiense, y
 - abusos en Japón, Corea, y Taiwan de procedimientos aduanales e incertidumbre sobre interpretación de aduaneros estadounidenses en la aplicación de reglas de origen.

Recomendaciones

—Creación de una comisión para acabar con uso abusivo de medidas *antidumping* (GPE);

—identificación de BNA que al desaparecer producirán beneficios más extensos para los miembros; eliminación gradual de otras BNA (GPE), y

—entrenamiento de aduaneros, simplificación de trámites, y la armonización de las clasificaciones de todos los países (FEP).

Resoluciones

—Llamado a generar acuerdos sobre medidas *antidumping* y

—creación de un subcomité para procedimientos aduanales.

•Intereses de terceros países

—Queja de países asiáticos y europeos sobre la reducción de tarifas en México en beneficio exclusivo de empresas de Estados Unidos y Canadá;

—queja de los países de AFTA (Malasia, Tailandia, Singapur, Indonesia, Filipinas y Brunei) sobre el “efecto de desvío” de comercio hacia Latinoamérica, en especial si se amplía el TLC para incluir eventualmente a todo el hemisferio occidental (“Summitt” de Miami en diciembre, 1994), y

—queja de AFTA de que las reglas de origen del TLC favorecen la concentración de inversiones en autos y electrónica (sobre todo inversiones japonesas) en el mercado principal, Estados Unidos.

Recomendaciones

—La APEC debe adoptar reglas de origen simples, transparentes, y que se apliquen a todos los sectores por igual; se recomienda que rijan el principio de “origen de acuerdo con el país donde se efectuó la transformación sustancial del producto”; el propósito básico debe ser fomentar el libre comercio (GPE), y

—La APEC debe participar en el programa de tres años a partir del acuerdo en la Ronda Uruguay (1994) para armonizar todas las reglas de origen (FEP).

Resoluciones

—Llamado a generar acuerdos sobre reglas de origen.

•Otras consideraciones

—Estándares técnicos y de salubridad muy restrictivos y poco transparentes en Japón y Taiwan;

—mercados relativamente cerrados en el área de compras de los gobiernos en Japón, Canadá y Estados Unidos; muy cerrado en Taiwan y Australia, y

—problemas de protección de derechos de propiedad intelectual en todos los países asiáticos que están en la lista estadounidense para sanciones con base en la cláusula “Super 301”.

Recomendaciones

—Transparencia absoluta y armonización en el mediano plazo de estándares técnicos y de salubridad, así como de pruebas sobre productos en todos los países y reconocimiento mutuo e inmediato de los procedimientos empleados, bajo el principio de “sometido a prueba una vez, aceptado en todos los países”, y

—adhesión a la Convención de Berna, ejecución inmediata de medidas contempladas en los TRIPRI (Trade Related Intellectual Property Rights Issues) y campañas de educación pública y estricto cumplimiento de la ley (FEP).

Resoluciones

—Creación de un subcomité sobre estándares y armonización y

—llamado a generar acuerdos sobre derechos de propiedad intelectual.

Inversiones

•Código de inversiones

—Regulaciones poco transparentes en Japón, en provincias canadienses y en Corea;

—laxo cumplimiento de disposiciones antimonopólicas en Japón y Taiwan;

—“barreras de entrada” producto de redes exclusivas entre las empresas con bancos y proveedores en Japón (*keiretsu*) y Corea (*chaebols*), y

—restricciones o prohibiciones a la inversión extranjera en sectores como petróleo y gas (Canadá), telecomunicaciones (Canadá, Singapur, Taiwan), empresas de transporte (Estados Unidos y Canadá), minas (Australia y Canadá), y tierras agrícolas (Corea y Taiwan).

Recomendaciones

—Adopción de un Acuerdo de Principios sobre Inversiones que incluya los principios de transparencia, trato nacional a todas las empresas, compensación por expropiaciones, y el fin de requisitos especiales para operar. La incorporación en las legislaciones nacionales de los principios cuya aplicación sea voluntaria, pero con el compromiso de que el acuerdo evolucione hasta ser un código de carácter permanente y obligatorio para todos;

—evaluación de prácticas monopólicas que restringen el comercio, por parte de la comisión que investigue el abuso de medidas *antidumping* (GPE), y

—apoyo técnico a empresas pequeñas y medianas de toda la región para fomentar la inversión y el empleo; financiamiento privado y contratos gubernamentales para ayudar a nuevas empresas, y para fomentar redes entre las grandes y las pequeñas y medianas como sus proveedores.

Resoluciones

—Adopción de Principios de Inversión No Obligatorios y

—apoyo técnico a empresas pequeñas y medianas.

•Preocupación de AFTA sobre el “efecto de desvío” hacia México, China y Rusia.

Recursos humanos

•Cooperación técnica para educación, capacitación y transferencia de tecnología.

Recomendaciones

—Diversas facilidades de visas para entradas constantes y trabajo de profesionistas y empresarios, incluidos escritorios para inmigración especiales para ciudadanos miembros de la región (FEP), y

—financiamiento de gobiernos y empresarios para fomentar intercambios de estudiantes, empresarios y profesionistas entre países de la región (FEP).

Resoluciones

—Apoyo a la propuesta de Estados Unidos para desarrollar una Fundación de la APEC para la educación, financiada por el sector empresarial.

Infraestructura

- Estimaciones del Banco Mundial señalan la necesidad de invertir en este concepto 1.5 billones de dólares hasta el año 2000, cuyo financiamiento dependerá de la efectividad de la región para competir por flujos de inversión en el mundo cuya disponibilidad es limitada.

Recomendaciones

- Cooperación técnica para proyectos del sector público (GPE);
 - desarrollo de un plan global para las necesidades de la región, y el establecimiento de una comisión mixta (empresarios y gobiernos) para impulsar el desarrollo de proyectos, y
 - celebración en 1995 de un encuentro de ministros de telecomunicaciones para desarrollar redes con la tecnología más avanzada en la región (FEP).

Resoluciones

- Reunión de ministros del transporte en Estados Unidos en 1995, y
 - en el área de las telecomunicaciones, adopción de los Lineamientos para la Armonización Regional de Certificación de Equipo, y para el Comercio de Servicios de Redes Internacionales de Valor Agregado.

Institucionalización

- Fortalecimiento de la organización.
- Resolución de controversias.

Recomendaciones

- Extender los beneficios de la liberación a países de fuera de la región sobre la base del principio de reciprocidad y mantener el derecho de cada país a extender estos beneficios a terceros con o sin condiciones;
 - establecimiento de un Consejo de Empresarios permanente que reporte directamente a los jefes de Estado y de gobierno sobre el progreso en alcanzar las metas ya fijadas, y que proponga nuevas ideas (FEP);
 - cooperación en temas macroeconómicos y financieros y reunión anual de ministros en el marco de las reuniones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (GPE);

—cooperación en temas ambientales compartiendo tecnologías; financiando proyectos en los países de la región con menos recursos; adoptando el principio “el que contamina paga”, y manteniendo las reuniones iniciadas en 1994 entre ministros de toda la región (GPE);

—establecimiento de un Servicio de Mediación para Resolver Controversias en APEC, con participación en paneles de terceros países de la región, incluyendo el arbitraje y paso previo a someter disputas al sistema que está por establecerse en la nueva OMC.

Resoluciones

—Cooperación en el intercambio de información y en temas macroeconómicos y establecimiento de un Comité Económico de APEC y

—adopción de la propuesta para crear en forma permanente un Consejo de Empresarios de APEC.

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

APEC, *Joint Statement*, Jakarta, 12 de noviembre de 1994.

—, Report of the Pacific Business Forum. *A Business Blueprint for APEC Strategies for Growth and Common Prosperity*, Singapur, octubre de 1994.

—, Report of the Eminent Persons Group to APEC Ministers. *A Vision for APEC Towards and Asia Pacific Economic Community*, Singapur, octubre de 1993.

—, Second Report of the Eminent Persons Group. *Achieving the APEC Vision Free and Open Trade in the Asia Pacific*, Singapur, agosto de 1994.

Bergsten, Fred y Marcus Noland (comps.), *Pacific Dynamism and the International Economic System*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1993.

Bodde Jr., William, “Reflections on APEC” Workshop on APEC Challenges and Opportunities, Singapur, Institute of Southeast Asian Studies, junio 20-21 de 1994.

Christopher, Warren, “A New Consensus of the Americas”, Washington, D.C.: *Dispatch* (5), U.S. Department of State’s Bureau of Public Affairs, mayo de 1994.

Council on Foreign Relations, *Foreign Affairs*, “The Fight over Competitiveness”, vol. 73, núm. 4, 1994, pp. 186- 203.

- Cowhey, Peter, "Domestic Institutions and the Credibility of International Commitments: Japan and the United States", *International Organization*, 47, 2, primavera de 1993, pp. 299-326.
- y Jonathan Aronson, *Managing the World Economy: The Consequences of Corporate Alliances*, Nueva York Council on Foreign Relations, 1993.
- D'Andrea Tyson, Laura, *Who is Bashing Whom? Trade Conflict in High-Technology Industries*, Washington, D. C., Institute for International Economics, noviembre de 1992.
- Dornbusch, Rudiger y Leslie Helmers, *The Open Economy: Tools for Policymakers in Developing Countries*, Nueva York, Oxford University Press, 1988.
- Duesterberg, Thomas, "The United States and East Asia: Trade and Investment," *The Washington Quarterly*, vol. 17, núm. 1, invierno de 1994, pp. 73-90.
- Economist, The*, "A Survey of Asia", octubre 30 de 1994.
- Frank, Isaiah, "Whither U. S. Trade Policy Beyond the Uruguay Round?", *SAIS Review*, vol. XIV, núm. 2, 1994, pp. 29-46.
- Frenkel, Roberto *et al.*, *Shock externo y desequilibrio fiscal: la macroeconomía de América Latina en los ochenta, Brasil*, Buenos Aires, Documento CEDES, núm. 76, 1992.
- Fundação Getulio Vargas, *Brasil, O Desafio da Abertura Economica*, São Paulo, 1992.
- Haus, Leah A., *Globalizing the GATT*, Washington, D. C.: Brookings Institution, 1992.
- Institute for International Economics, *International Economic Insights*, "Industrial Policy Revisited", marzo-abril de 1993, pp. 2-23.
- , "The New Multinationals", julio-agosto de 1993, pp. 12-31.
- Krugman, Paul, *The Age of Diminished Expectations: U.S. Economic Policies in the 1990s*, Boston, Ma.: MIT Press, 4a. impresión, 1992.
- , "Competitiveness: A Dangerous Obsession", *Foreign Affairs*, marzo-abril de 1994, pp. 28-44.
- Mattos, José Carlos, *Economic Relations Between Latin America and Asia-Pacific: Recent Trends and Future Challenges*, Nueva York: UN-ECLAC Working Paper, núm. 14, enero de 1993.
- Naya, Seiji Finch y Pearl Imada Iboshi, "A Post-Uruguay Round Agenda for APEC: Promoting Convergence of North American and Asian Views", Workshop on APEC, Challenges and Opportunities, Singapur, Institute of Southeast Asian Studies, junio 20-21 de 1994.

- Prestowitz, Clyde, *Trading Places. How We Are Giving Our Future to Japan and How to Reclaim It?*, New York, Basic Books, 1988.
- Pupphavesa, Wisarn, "AFTA and NAFTA: Complementing or Competing?", Workshop on APEC: Challenges and Opportunities, Singapur, Institute of Southeast Asian Studies, junio 20-21 de 1994.
- Robinson, Alan, *Brazil: The Giant of Latin America*, Londres: Euromoney y el Banco do Brasil, 1992.
- Soesastro, Hadi, "The Institutional Framework for APEC: An ASEAN Perspective", Workshop on APEC, Challenges and Opportunities, Singapur, Institute of Southeast Asian Studies, junio 20-21 de 1994.
- Székely, Gabriel, "Japanese Need Not Apply: Why NAFTA Is Bad News for Japan?", *The International Economy*, noviembre-diciembre de 1992, pp. 44-47.
- y Barbara Stallings (comps.), *Japan, The United States and Latin America, Toward Trilateralism in the Western Hemisphere*, Londres, Macmillan, 1993.
- The Consequences of NAFTA for European and Japanese Trade and Investment in Mexico", en *Mexico and the North American Free Trade Agreement; Who Will Benefit?*, Victor Bulmer-Thomas, Nikki Craske y Mónica Serrano (comps.), Londres: Macmillan, 1994, pp. 149-162.
- U. S. General Accounting Office, *Intellectual Property Rights: U. S. Trade Representative Investigations of Foreign Country Practices*, Washington, D. C., julio de 1994.
- The General Agreement on Tariffs and Trade: Uruguay Round Final Act Should Produce Overall U. S. Economic Gains*, Washington, D., C., 2 vols., julio de 1994.
- Wade, Robert, "The Visible Hand: The State and East Asia's Economic Growth", en *Current History*, diciembre de 1993, pp. 431-440.
- Wall Street Journal*, The, "So Far, So Good: NAFTA Nears Its First Birthday", octubre de 1994.