

La economía política en México de los acuerdos de comercio preferenciales: actores, intereses, estrategias, resultados y nuevas iniciativas

Juan José Ramírez Bonilla*

Resumen: El texto está organizado en torno a la influencia que ejercen los individuos, de manera aislada o colectiva, en la definición de las políticas públicas; la acción colectiva basada en un interés común definiría el carácter institucional de las políticas, mientras que una acción individual fundada en un interés también individual les otorgaría un carácter a-institucional, más allá de su efectividad. A partir de esa idea, el artículo analiza: la manera diferenciada en que las cuatro últimas administraciones federales han puesto en práctica la política de negociación de acuerdos de comercio preferencial, las paradojas del comercio internacional resultantes de una estrategia económica orientada hacia la importación de insumos necesarios para exportar productos manufacturados, así como los intrínsecos de la decisión de participar en las negociaciones del Trans-Pacific Partnership Agreement (Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica).

Palabras clave: política económica internacional, libre comercio, acuerdos de comercio preferencial, desempeño comercial internacional, actores, intereses y estrategias políticas, y Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica.

The political economy of the preferential trade agreements in Mexico. Actors, interests, strategies, results and new trends

Abstract: This paper is organized around the influence exerted by individuals, individually or collectively, in the definition of public poli-

* Juan José Ramírez Bonilla, El Colegio de México. Correo electrónico: jrami@col-mex.mx

cies; thus public collective action based on common interests defines institutional policies, while individual action founded on particular interests would negate the idea of institutional policies. Based in this idea, the article discusses: a) differences among the last four federal administrations in the way they negotiated preferential trade agreements; b) international trade paradoxes resulting from an economic strategy oriented towards the import of inputs needed to export manufactured goods, and c) the intricacies of the decision of participating in the negotiations of the Trans-Pacific Partnership Agreement.

Keywords: International economic policy, Free trade, Preferential Trade Agreements, International commercial performance, interests and political strategies, Trans-Pacific Partnership Agreement.

Introducción

Cuando se hace referencia a la política del gobierno mexicano en materia de acuerdos de comercio preferencial (ACP),¹ por regla general, se suele equiparar a las dos últimas administraciones gubernamentales encabezadas por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), antes de la alternancia política, y a las dos administraciones del Partido Acción Nacional (PAN). No obstante, si tenemos en cuenta las actitudes diferenciadas de esas últimas cuatro administraciones del gobierno federal mexicano ante los mecanismos de liberalización comercial y financiera contenidos en los ACP negociados por ellas, podemos destacar matices importantes que las diferencian.

¹ Con frecuencia los acuerdos comerciales intergubernamentales son denominados “acuerdos de libre comercio”, sin parar mientes en que la denominación es, en sí misma, contradictoria. En efecto, *el libre comercio*, entendido como el intercambio comercial exento de barreras arancelarias y no arancelarias, es, por necesidad, practicado voluntariamente por una autoridad en beneficio de todas sus contrapartes, sin excepción alguna. Cuando la eliminación o la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias al mínimo técnico requerido para considerar los intercambios comerciales libres de aranceles son determinadas por las estipulaciones contenidas en un acuerdo intergubernamental que benefician exclusivamente a las partes signatarias, estamos ante un caso de comercio regulado por las preferencias comerciales que los signatarios se otorgan entre ellos. Por esa razón, en vez de *acuerdos de libre comercio* hemos optado por utilizar la denominación *acuerdos de comercio preferencial*. En este artículo en lo sucesivo serán referidos con las siglas ACP.

Esos matices dependen, en última instancia, de los intereses de los actores políticos individuales y explican las lógicas de la continuidad/discontinuidad y de la institucionalidad/a-institucionalidad de la política económica internacional practicada durante las cuatro administraciones referidas. Así, cuando los intereses individuales son conjugados en un interés común contenido en un proyecto político específico, la política económica internacional es continua y podemos considerarla como institucional, en la medida en que es establecida una relación armónica bidireccional entre la Presidencia de la República y la Secretaría de Economía; por el contrario, cuando no hay un proyecto político claro, la relación armónica y bidireccional entre las dos instancias gubernamentales citadas es sustituida por otra donde la segunda tiende a prevalecer sobre la primera, realzando los intereses de quien, durante lapsos discretos, define, bajo su influencia personal, la política económica internacional; ésta, *stricto sensu*, deja de ser institucional.

El presente trabajo se ha segmentado en tres partes y, en cada una de ellas se aporta argumentos para sustentar el esquema de análisis. La primera parte consiste en un análisis del desempeño de las cuatro administraciones citadas en la negociación de ACP y se destacan los principales aspectos que las diferencian, realzando el papel de los actores políticos individuales y su capacidad para conjugar o no sus intereses individuales en uno común; sobre esa base, se explica la continuidad/discontinuidad así como la institucionalidad/a-institucionalidad de las políticas económicas internacionales practicadas.

En la segunda parte del texto son estudiados tanto los resultados en materia de comercio exterior durante la primera década del siglo XXI, para mostrar tres paradojas de una política económica internacional basada en una apertura comercial regulada por los ACP negociados por el gobierno; la primera de esas paradojas realza el efecto positivo de los ACP sobre las exportaciones mexicanas y el crecimiento rápido de las importaciones provenientes de economías cuyos gobiernos no han firmado ACP con el gobierno mexicano; la segunda paradoja se refiere al proceso de sustitución de importaciones *sui generis* experimentado por la economía mexicana. Los primeros ACP (sobre todo el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, ALCAN) permitieron a la economía

mexicana importar bienes de consumo, intermedios y de capital, provenientes de Estados Unidos; sin embargo, con el inicio de la primera década del siglo XXI, las importaciones provenientes de economías sin ACP con el gobierno mexicano han sustituido progresivamente a las de origen norteamericano. La tercera paradoja es propia de la estrategia de internacionalización de la economía mexicana: para exportar, México está obligado a importar y, con ello, lo que gana con las exportaciones, lo pierde con las importaciones.

Para la tercera parte del trabajo el ejercicio es retornar al tema de la primera parte para analizar los intrínquilos de la participación mexicana en las negociaciones del Trans-Pacific Partnership Agreement (conocido simplemente como TPP). Se muestra cómo, en ausencia de un proyecto continuo de política económica internacional durante la administración de Calderón Hinojosa, el papel desempeñado por el último secretario de Economía de esa administración influyó tanto en la reorientación hacia la negociación de nuevos ACP como en la participación en las negociaciones de uno de los dos grandes proyectos de integración económica en competencia dentro de la región del Pacífico.

Las administraciones gubernamentales mexicanas y los acuerdos de comercio preferencial 1988-2012

Por lo general, las administraciones de Salinas de Gortari, Zedillo Ponce de León, Fox Quesada y Calderón Hinojosa suelen ser calificadas indistintamente como “neoliberales” sin que haya una definición precisa del término neoliberal. Más allá de ese calificativo basado en un sentido común equívoco se logra establecer una primera diferencia clara entre esas cuatro administraciones a partir del número de los ACP firmados por cada una; así, teniendo en cuenta que desde el 17 de diciembre de 1992 hasta la fecha, el gobierno mexicano ha firmado 13 ACP, la administración que practicó una política económica internacional más orientada hacia la apertura comercial y financiera regulada mediante acuerdos intergubernamentales fue la de Ernesto Zedillo, con seis (46.15%) ACP negociados; le siguen la de Carlos Salinas de

Gortari, con cuatro (30.77%); la de Vicente Fox, con dos (15.38%), y la de Felipe Calderón Hinojosa, con uno (7.69%) (véase Cuadro 1).

Las razones explicativas de las diferencias en el desempeño de las cuatro administraciones de referencia son múltiples, pero de entre ellas, dos nos parecen las más relevantes:

En primer término, el desencanto de la población en general así como de sectores importantes de la iniciativa privada y de la clase política con los resultados reales alcanzados mediante los ACP firmados. En efecto, el compromiso en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) fue presentado como el medio necesario para establecer una relación más equilibrada con Estados Unidos y, en menor medida, con Canadá (Salinas, 2013) el “libre comercio” regulado por los ACP debía ser benéfico para los consumidores nacionales, en la medida en que los productores nacionales de bienes y servicios debían alinear sus precios con los de la oferta internacional, considerados a priori más bajos. Ciertamente, el ALCAN provocó un cambio estructural en la economía mexicana: ésta dejó la especialización en la exportación de materias primas (entre las cuales el petróleo ocupó un lugar preponderante durante los sexenios de José López Portillo y de Miguel de la Madrid Hurtado), para desarrollar un sector manufacturero basado en la inversión extranjera directa (IED) y orientado hacia el mercado estadounidense; el cambio estructural, no obstante, fue insuficiente para que la sociedad mexicana saltara al primer mundo.

La apertura comercial y financiera, en vez de crear las condiciones propias de una economía de libre mercado reforzó los nexos entre actores políticos y agentes privados; en efecto, los mecanismos del corporativismo mexicano operaron a la perfección a la hora de constituir el Comité Asesor en Comercio Internacional (Cacint), con representantes del gobierno y de los sectores privado, académico, laboral y agropecuario. (De Alba, 1997).

Dentro del Comité Asesor destaca la composición de una Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE).²

² Integrada por la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa, la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores, la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, la Cámara de Comercio Méxi-

Cuadro 1. La política mexicana en materia de ACP, 1988-2012

	<i>País</i>	<i>Firma</i>	<i>Aprobación del Senado</i>	<i>Promulgación</i>	<i>En operación</i>
Carlos Salinas de Gortari, 1-dic-88/30-nov-94	TLCAN (Estados Unidos, Canadá)	17-dic-92	22-nov-03	20-dic-93	1-ene-94
	Costa Rica	5-abr-94	21-jun-94	10-ene-95	1-ene-95
	Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela)	13-jun-94	13-jun-94	31-dic-94	1-ene-95
	Bolivia	10-sep-94	28-dic-94	11-ene-95	1-ene-95
Ernesto Zedillo Ponce de León, 1-dic-94/30-nov-00	Nicaragua	18-dic-97	30-abr-98	29-jun-98	1-jul-98
	Chile	17-abr-98	23-nov-98	28-jul-99	1-ago-99
	Unión Europea *	23-mar-00	20-mar-00 (Acuerdo global)	26-jun-00	1-jul-00 (Bienes) 1-mar-00 (Serv. e inversión)
	Israel CA3	10-abr-00	28-abr-00	28-jun-00	1-jul-00
	El Salvador, Guatemala, Honduras Asociación Europea de Libre Comercio **	28-jun-00	19-ene-01	14-mar-01	15-mar-01
		27-nov-00	20-abr-01	28-jun-01	1-jul-01
Vicente Fox 1-dic-00/30-nov-06	Uruguay	15-nov-03	28-abr-04	25-jun-04	15-jul-04
	AAE México-Japón***	17-sep-04	18-nov-04	31-mar-05	1-abr-05
Felipe Calderón H. 1-dic-06/30-nov-12	Perú	6-abr-11			1-feb-12

* Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Suecia.

** Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

*** Acuerdo para el fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y Japón.

Fuente: Elaboración propia a partir de:

http://www.aduanas.sat.gob.mx/aduana_mexico/Descargas/Guia_Importacion/GI07_06.pdf

<http://www.se.gob.mx>

<http://elcomercio.pe/economia/1365587/noticia-tlc-entre-peru-mexico-entrara-vigencia-proximo-miercoles>

Algunos de los sectores representados en la coordinadora y, sobre todo, las grandes empresas transnacionales de las industrias electrónica, automotriz y metal-mecánica fueron quienes sacaron el mejor partido de la política de apertura comercial y financiera (Ramírez Boinilla, 2008), en términos sociales, el resultado ha sido una marcada distribución desigual del ingreso, al punto de permitir que, en 2012, México registrase un Índice de Gini de 0.5, el valor más alto entre todos los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).³

En este marco es comprensible que los partidos políticos contrincantes del PRI, los agentes privados afectados por la consolidación de las empresas transnacionales presentes en México y por los nuevos oligopolios nacionales, así como una parte importante de la población que obtuvo poco o nulo beneficio del cambio de estrategia económica hayan desarrollado un sentimiento antiapertura económica. De acuerdo con un interesante estudio:

[...] llama la atención que las organizaciones empresariales líderes creadas para la promoción de las exportaciones (Comce) y para representar los intereses del sector privado en las negociaciones (COECE) pasaron a ser los más firmes opositores de una mayor liberalización a través de tratados de libre comercio o por medio de medidas unilaterales. Dada su misión de promover el comercio y negociar los TLC se había esperado que ambas organizaciones en general apoyaran las negociaciones comerciales; sin embargo, desde 2003 cuestionaron la conveniencia de negociar nuevos acuerdos, a menos que las condiciones de competitividad mejoraran y el sector mexicano pudiera sacar ventaja de los TLC en vigor (De la Mora, 2012).

co-Estados Unidos, el Capítulo Mexicano de la Cámara de Comercio Internacional, la Confederación de Cámaras Industriales, la Confederación de Cámaras de Comercio, la Confederación Patronal de la República Mexicana, el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales, el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, el Consejo Nacional Agropecuario y el Consejo Nacional para las Exportaciones. *Op. cit.*

³ El Índice de Gini expresa la distribución relativa del ingreso, mediante valores que van de 0.0 (igualdad total) a 1.0 (desigualdad absoluta). Para la Organización de las Naciones Unidas, el valor de 4.0 es una señal de alarma que exigiría la atención de las autoridades gubernamentales. Fuente: OECD, *Income Inequality 2012*, en [<https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>].

La segunda razón explicativa del cambio de orientación está ligada a la alternancia política, a la sucesión de los gobiernos priistas por los panistas. El cambio de partido político al frente del gobierno implicó un cambio tanto en la forma de hacer política como en la conducta de los responsables de las decisiones en materia de política económica internacional. En ese sentido, cabe recordar que el grupo de economistas organizados en torno a Carlos Salinas de Gortari ejerció un control de facto en las administraciones de Miguel de la Madrid Hurtado, del mismo Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo Ponce de León. En consecuencia, podemos detectar una línea de continuidad en una política económica basada en un interés común de esa facción de la clase política priista y favorable a la liberalización comercial y financiera, que va desde la suscripción del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), en 1986, hasta la firma del Acuerdo de Libre Comercio México-Asociación Europea de Libre Comercio, en las postrimerías de la administración de Ernesto Zedillo, en noviembre de 2000.

En la negociación de esos ACP, Jaime Serra Puche, quien realizó su carrera como funcionario público entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) tuvo un lugar central; como titular de esa última dependencia fue responsable de las negociaciones del ALCAN, cuando Herminio Alonso Blanco Mendoza era el jefe del equipo negociador; por tanto no es sorprendente que durante la administración de Ernesto Zedillo, él haya sido designado sucesor de su jefe en la Secofi. Un aspecto adicional de la forma de hacer la política económica durante las dos últimas administraciones priistas es que los dos secretarios de Economía ejercieron sus funciones durante sexenios completos, garantizando la continuidad transexenal de un proyecto puesto en práctica por los economistas que controlaban el sistema político.

En contraste con la continuidad política y el *know-how* desarrollado por los funcionarios priistas, los responsables de la Secretaría de Economía durante las dos administraciones panistas se diferencian, en primer lugar, por la discontinuidad; tanto la administración de Fox Quesada como la de Calderón Hinojosa recurrieron a tres personas diferentes para asumir la responsabilidad de la política económica internacional. La segunda diferencia consiste en que los seis secretarios

de Economía de las administraciones panistas provienen de diversos horizontes y sus intereses personales parecen haber marcado la actitud gubernamental ante la apertura comercial y financiera del país. En efecto, los antecedentes personales indican que sólo Luis Ernesto Derbez y Bruno Ferrari García de Alba tuvieron experiencia en materia de política económica internacional en organizaciones multilaterales o en instituciones como ProMéxico. Los cuatro secretarios de economía restantes son personas cercanas a Vicente Fox o a Felipe Calderón; por tanto, la relación personal parece haber pesado más que la experiencia en política económica internacional, en el momento de designarlos como secretarios de Economía; todavía más la experiencia de Canales Clariond como gobernador de Nuevo León o de Eduardo Sojo como asesor económico de Vicente Fox, en Guanajuato, dejan entrever una sensibilidad en sintonía con las preocupaciones de los empresarios locales afectados por las políticas de liberalización comercial y financiera; de allí, su actitud circunspecta respecto a los ACP. Gerardo Ruiz Mateos es un caso particular debido a su cercanía personal con Felipe Calderón Hinojosa, a su trayectoria profesional y política así como a una actitud personal muy peculiar contra lo asiático, que no ocultaba cuando estuvo al frente de la Secretaría de Economía.

En este contexto, lo sorprendente no es que las administraciones Fox Quesada y Calderón Hinojosa no hayan mostrado interés en la negociación de ACP, sino que hayan negociado tres ACP, siendo aquellos con Uruguay, Japón y Perú que obedecen a causas que van más allá de una estrategia política; en los dos primeros casos están vinculados más bien a las inercias y a las prácticas de la burocracia mexicana; en el tercero, a la influencia personal del último de los secretarios de Economía de Calderón Hinojosa.

Con respecto a las inercias destaca la permanencia en la Secretaría de Economía —en el inicio de la administración Fox— de una parte del equipo negociador de los ACP previos; ese grupo pesó en la negociación de los ACP con Uruguay y con Japón, así como en el abandono de las negociaciones del ACP con Singapur iniciadas en las postrimerías de la administración Zedillo Ponce de León (Haro, León y Ramírez, 2011) con el desmantelamiento de los remanentes del grupo negociador de los noventa y con la llegada de personajes sin interés en los ACP, la Se-

cretaría de Economía se desempeñó con un perfil muy bajo en materia de negociaciones comerciales (Cuadro 2).

Con relación a las prácticas administrativas destaca el efecto demostración; de acuerdo con éste, una administración gubernamental siempre busca superar a la anterior en un campo específico. Así, Luis Echeverría creó la Universidad Autónoma Metropolitana, en 1974; en 1978, José López Portillo decretó la creación de la Universidad Pedagógica Nacional; las administraciones posteriores crearían sendos sistemas de universidades tecnológicas, interculturales o indígenas. El efecto demostración jugó en un sentido análogo en el área de la política económica internacional: la administración Salinas de Gortari negoció cuatro ACP, en uno de los cuales participaba la entonces potencia económica incontestada; la administración Zedillo Ponce de León buscó superarla negociando seis acuerdos, uno de ellos con la Unión

Cuadro 2. México, secretarios de Economía 1988-2012

<i>Administración</i>	<i>Secretario de Economía</i>	<i>Ejercicio</i>
Carlos Salinas de Gortari	Jaime Serra Puche	01-dic-88/ 30-nov-94
Ernesto Zedillo Ponce de León	Herminio Alonso Blanco Mendoza	01-dic-94/ 30-nov-00
Vicente Fox Quesada	Luis Ernesto Derbez Bautista	01-dic-00/ ??-ene-03
	Fernando Canales Clariond	??-ene-03/ 28-sep-05
	Sergio Alejandro García de Alba Zepeda	28-sep-05/ 30-nov-06
Felipe Calderón Hinojosa	Eduardo Sojo Garza Aldate	01-dic-06/ 06-ago-08
	Gerardo Ruiz Mateos	06-ago-08/ 14-jul-10
	Bruno Ferrari García de Alba	14-jul-10/ 30-nov-12

Fuente: [[http://es.wikipedia.org/wiki/Categor%C3%ADa:Secretarios_de_Econom%C3%ADa_\(M%C3%A9xico\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Categor%C3%ADa:Secretarios_de_Econom%C3%ADa_(M%C3%A9xico))].

Europa, una potencia económica emergente; en una tónica similar, los miembros remanentes del equipo negociador de la Secretaría de Economía, durante la administración Fox Quesada abandonaron la negociación del ACP con Singapur, para privilegiar el Acuerdo de Asociación Económica con Japón, entonces la gran potencia de Asia del Pacífico. La administración Calderón Hinojosa se encontró ante una situación peculiar marcada por cuatro rasgos específicos: 1) el equipo negociador de los ACP durante la década de 1990 había sido desmantelado; 2) los dos primeros secretarios de Economía no impulsaron nuevos ACP; 3) el desinterés de los actores sociales y económicos por los acuerdos comerciales intergubernamentales; 4) el ascenso de China como la nueva potencia en la región asiática del Pacífico y como el segundo socio comercial de México. Ante el nuevo contexto, el efecto demostración dejó de operar, pues su lógica imponía la negociación de un ACP con China, el principal competidor en los mercados domésticos y de Estados Unidos; sin embargo, la administración Calderón Hinojosa ya no contaba con funcionarios proclives a la negociación de acuerdos comerciales; pero, sobre todo, existía el temor de que una economía como la china, que había logrado convertirse en socio clave para los asociados en el ALCAN sobre la base de la cláusula de nación más favorecida terminara por inundar con sus exportaciones los mercados domésticos y de América del Norte, gracias a cualquier preferencia que se le otorgara.

Este conjunto de elementos permite concluir que las últimas dos administraciones priistas fueron más propensas a la apertura económica regulada por ACP que las administraciones panistas. Ahora bien, las cuatro han adoptado una actitud de *laissez faire* basada en el dogma económico del libre juego de la oferta y de la demanda, renunciando a utilizar los mecanismos intergubernamentales de administración económica propios de los ACP. Los responsables de las administraciones priistas privilegiaron la no intervención estatal en los procesos económicos contenida en la sentencia clásica atribuida al ex secretario de economía Jaime Serra Puche: “la mejor política industrial es la que no existe” (Giménez Cacho, 1996). Los responsables de las administraciones panistas, por regla general, lo hicieron a partir de un desentendimiento total de los instrumentos de regulación interguber-

namental contenidos en los ACP firmados por el gobierno mexicano y de una política económica internacional voluntarista, como veremos en la siguiente sección.

La dinámica del comercio exterior de México, 2000-2012

El voluntarismo de las administraciones panistas en materia de política económica internacional, en gran medida, ha estado determinado por la división del trabajo establecida entre la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Secretaría de Economía (SE); a partir de esa lógica, la primera es responsable de la política exterior con excepción de la política económica internacional, bajo la égida de la segunda. Pese a la clara división de responsabilidades, en momentos clave, la SRE ha buscado ocupar el campo reservado a la SE y las propuestas de política económica internacional impulsadas por ella han sido poco afortunadas.

Durante la IV Cumbre de las Américas, en Mar del Plata, en noviembre de 2005, el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) promovido por la administración George W. Bush fue privilegiado como el eje de la política exterior mexicana, cuando Luis Ernesto Derbez estaba a la cabeza de la SRE; las dificultades de estadounidenses y mexicanos para evaluar el contexto político latinoamericano tuvieron como saldo un fracaso político que puso fin al proyecto de integración continental bajo la tutela estadounidense. La prensa dio cuenta de los desencuentros entre George W. Bush y Néstor Kirchner, por un lado, y, por el otro, Vicente Fox y el tándem Hugo Chávez-Néstor Kirchner. Vicente Fox consideraba “puede haber un ALCA con 29 países, al margen de las naciones que se oponen”; la referencia a los gobiernos de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela era evidente. Ante una multitud reunida en un estadio de fútbol, la réplica de Hugo Chávez fue lapidaria: “a Mar del Plata venimos a enterrar al ALCA”. Y en un juego de palabras poco fino, advirtió: “El ALCA, al carajo” (Carreño, 2012). El canciller brasileño se encargó de destacar el error de las delegaciones estadounidense y mexicana: el tema de ALCA no estaba en la agenda de la IV Cumbre de las Américas y la poca delicadeza

con que fue introducido en la mesa de las discusiones terminó por dar la razón a Hugo Chávez: el proyecto fue enterrado.

En enero de 2008, luego de la XIX Reunión Anual de Embajadores y Cónsules con la Secretaría de Relaciones Exteriores y el presidente de la república, la SRE anunció un programa para la promoción de las exportaciones mexicanas y la atracción de inversión extranjera directa; de acuerdo con la prensa, Felipe Calderón habría afirmado “existirán metas específicas y diferenciadas a cumplir para cada delegación atendiendo las características de cada área geográfica del mundo” (Gómez, Jiménez, 2008). Por su parte, Bruno Ferrari, a la sazón director de ProMéxico, afirmó:

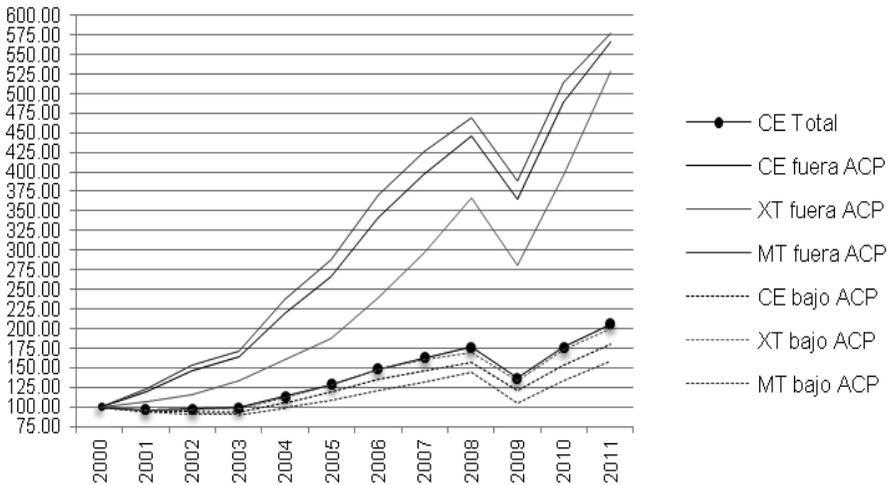
Nos propusimos alcanzar metas numéricas tanto en atracción de inversiones como en exportaciones para cada región del mundo considerando el dinamismo económico de las mismas y las ventajas que México ofrece para el desarrollo de los negocios, posicionándolo así como la nación que ofrece grandes oportunidades.

Desafortunadamente ni las metas ni los premios o sanciones a las representaciones diplomáticas que cumplieran o incumplieran aquellas no fueron dadas a conocer y es imposible evaluar el programa de política económica internacional del sexenio 2006-2012. En ausencia de los referentes del programa mencionado, nos proponemos destacar algunos rasgos importantes del desempeño comercial de México así como de su capacidad para atraer inversiones directas.

El desempeño comercial de México, 2000-2012

Para los fines de este trabajo se considera como parámetro de análisis la dinámica del comercio exterior total de México (es decir, la suma total del valor de las exportaciones más el de las importaciones), durante 2000-2011. En la Gráfica 1, la curva negra continua, con marcadores circulares, expresa los índices de crecimiento (2000 = base 100.00) de dicho parámetro. Los dos aspectos más importantes de la dinámica del comercio exterior total (CET) mexicano son los siguientes:

Gráfica 1. Dinámica de los principales componentes del comercio exterior mexicano, 2000-2011



Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos del Banco de México.

- Durante 2000-2011, el índice de crecimiento del CET pasó de 100.00 a 205.60 puntos; este incremento, por sí mismo, puede ser considerado como un éxito comercial moderado comparado con el desempeño de potencias exportadoras como China, Corea del Sur o Singapur.
- Dada la estrecha vinculación de la economía mexicana a la estadounidense, las profundas crisis experimentadas por esta última afectaron negativamente el desempeño comercial de México, como muestra los índices de crecimiento inferiores a 100.00 puntos registrados durante el trienio 2001-2003 y la severa contracción registrada en 2009; este aspecto particular de la dinámica del CET constituye una seria llamada de atención sobre la necesidad de una estrategia de diversificación del comercio exterior mexicano, sin descuidar los vínculos con Estados Unidos, en tanto principal socio comercial.

Las curvas en líneas discontinuas representan la dinámica del comercio exterior regulado por los ACP firmados por el gobierno mexicana-

no: la línea negra corresponde a los índices de crecimiento de la suma del valor de las exportaciones más el de las importaciones; la azul representa los índices del valor de las exportaciones y la roja los del valor de las importaciones. Los aspectos importantes de la dinámica de estos tres componentes del CET de México son:

- Los índices de los tres componentes crecieron con un ritmo inferior al del CET, a lo largo de todo el periodo de análisis; esto llama la atención, pues indica de manera inmediata las dificultades de los actores políticos y de los agentes económicos mexicanos para aprovechar al máximo las ventajas ofrecidas por las regulaciones comerciales contenidas en los ACP vigentes. Lo esperado era que, dadas las ventajas ofrecidas por las regulaciones contenidas en los ACP, el comercio regulado mediante dichos acuerdos creciera más rápido que el CET.
- La evolución de los índices de los tres componentes también está marcada por las dos crisis experimentadas por la economía estadounidense durante el periodo de estudio. Esto es debido a la enorme concentración del comercio exterior mexicano sobre el mercado estadounidense.
- Los índices de crecimiento de las exportaciones son superiores a los de las importaciones; en términos generales, esto indica que los ACP tienen una influencia positiva sobre la balanza comercial mexicana regulada por ellos; esto en la medida en que un crecimiento más rápido de las exportaciones con respecto a las importaciones contribuye a reducir un déficit o a consolidar un superávit comercial; en efecto, en 2000, la balanza del comercio regulado mediante ACP era de 4,439 millones de dólares; en 2011, el monto se elevaba a 74,754 millones de dólares.⁴

⁴ Fuente: Cuadro N del Anexo Estadístico. Por supuesto, en la práctica no todos los ACP tienen una influencia positiva sobre la balanza comercial mexicana; de los 13 ACP vigentes actualmente, seis (con América del Norte; Colombia y Venezuela; Salvador, Honduras y Guatemala; Perú; Bolivia; Guatemala) contribuyen de manera positiva al superávit comercial, destacando el ACP con América del Norte; los siete ACP restantes (con la Unión Europea, Chile, Costa Rica, Uruguay, Japón, Asociación Europea de Libre Comercio e Israel) concurren de manera negativa a dicho superávit.

Las curvas de líneas continuas permiten apreciar visualmente la primera paradoja del comercio exterior total mexicano: el crecimiento acelerado de los componentes no regulados por ACP. Como en el caso anterior, la línea negra representa los índices de crecimiento de la suma de los valores de las exportaciones y de las importaciones; la azul corresponde a los de las exportaciones y la roja a los de las importaciones. Los rasgos sobresalientes de este componente del CET son los siguientes:

- El crecimiento acelerado del comercio exterior no regulado por ACP; en efecto, mientras el índice del CET pasó de 100.00 a 205.60 puntos, el del CET fuera de ACP aumentó de 100.00 a 566.60 puntos.
- Los índices de crecimiento de las importaciones fueron permanentemente superiores a los de las exportaciones; todavía más, el diferencial tendió a ampliarse hasta 2007, antes de la crisis del subprime market en Estados Unidos; sólo después de 2009, el diferencial ha tendido a disminuir. Dicho en otros términos: el comercio exterior no regulado por ACP no sólo crece más rápido que el regulado por ACP, también contribuye a reducir un posible superávit o a ampliar un eventual déficit en la balanza comercial mexicana. En 2000, la balanza del comercio exterior mexicano no regulado por ACP arrojaba un déficit de -12,776 millones de dólares (en términos absolutos, ese déficit era prácticamente el triple del valor del superávit generado por el comercio regulado por ACP); en 2011, el déficit alcanzó un valor máximo histórico de -76,222 millones de dólares (en términos absolutos, era apenas superior a los 74,754 millones de dólares del superávit registrado por el comercio regulado por ACP) (véase Tabla 1).
- Los índices de crecimiento de los tres componentes del comercio exterior no regulado por ACP aumentaron durante la crisis estadounidense de 2001 y, con ello, mostraron las ventajas de la diversificación del comercio exterior para una economía nacional; por supuesto, con la crisis financiera global de 2007-2009, el comercio mundial sufrió una severa reducción que explica la contracción experimentada por el comercio exterior mexicano no regulado por ACP.

Tabla 1. Estructura del comercio exterior mexicano, 2000-2011

TOTAL	Fuera de ACP	Dentro de ACP	América del Norte	Unión Europea	América Central y del Sur										Japón	AELC*	Israel
					Colombia y Venezuela		Chile	Salvador, Honduras y Guatemala		Costa Rica	Perú	Bolivia	Nicaragua	Uruguay			
COMERCIO TOTAL																	
2000	340,579	6.65	93.35	82.89	6.20	1.56	0.49	0.39	0.33	0.14	0.11	0.01	0.04	0.06	2.17	0.42	0.10
2001	327,176	8.29	91.71	79.97	6.82	1.75	0.63	0.41	0.35	0.15	0.10	0.01	0.04	0.06	2.66	0.42	0.09
2002	329,725	9.97	90.03	77.62	6.93	1.87	0.67	0.40	0.36	0.24	0.12	0.01	0.04	0.04	3.20	0.32	0.09
2003	335,312	11.03	88.97	76.59	7.43	1.91	0.61	0.44	0.38	0.28	0.10	0.02	0.05	0.04	2.61	0.31	0.11
2004	384,808	12.97	87.03	73.79	7.45	2.29	0.82	0.50	0.39	0.32	0.14	0.02	0.05	0.04	3.06	0.32	0.12
2005	436,052	13.80	86.20	71.67	8.09	2.67	0.99	0.56	0.45	0.30	0.18	0.02	0.11	0.08	3.34	0.32	0.11
2006	505,983	15.33	84.67	70.09	7.94	2.88	1.11	0.67	0.45	0.26	0.20	0.01	0.12	0.06	3.34	0.31	0.10
2007	553,824	16.29	83.71	68.08	8.76	3.14	1.27	0.68	0.50	0.26	0.19	0.02	0.15	0.08	3.30	0.33	0.10
2008	599,946	16.87	83.13	66.91	9.44	3.21	1.20	0.70	0.58	0.28	0.27	0.03	0.08	0.08	3.06	0.39	0.12
2009	464,089	17.86	82.14	67.46	8.40	2.96	1.07	0.58	0.60	0.34	0.20	0.02	0.07	0.08	2.80	0.40	0.11
2010	599,955	18.45	81.55	67.17	7.85	3.17	1.13	0.64	0.57	0.45	0.22	0.02	0.07	0.07	2.82	0.44	0.10
2011	700,218	18.34	81.66	67.00	8.13	3.34	1.21	0.60	0.56	0.52	0.27	0.02	0.08	0.08	2.68	0.42	0.09
EXPORTACIONES																	
2000	166,121	2.98	97.02	90.74	3.46	1.88	0.59	0.26	0.59	0.17	0.13	0.02	0.06	0.06	0.56	0.35	0.03
2001	158,780	3.33	96.67	90.47	3.41	2.08	0.76	0.24	0.64	0.20	0.11	0.02	0.06	0.07	0.39	0.29	0.02
2002	161,046	3.55	96.45	89.97	3.50	2.10	0.82	0.20	0.62	0.23	0.14	0.01	0.06	0.02	0.74	0.11	0.03
2003	164,766	4.02	95.98	89.42	3.78	1.96	0.66	0.23	0.63	0.21	0.12	0.01	0.08	0.02	0.71	0.07	0.04
2004	187,999	4.20	95.80	89.26	3.64	2.18	0.86	0.24	0.62	0.21	0.13	0.02	0.08	0.02	0.63	0.06	0.03

TOTAL	Fuera de ACP	Dentro de ACP	América del Norte	Unión Europea	América Central y del Sur	América Latina y el Caribe										Japón	AELC*	Israel
						Colombia y Venezuela		Chile	Salvador, Honduras y Guatemala		Costa Rica	Perú	Bolivia	Nicaragua	Uruguay			
2005	214,233	4.32	95.68	4.30	2.93	1.32	0.31	0.74	0.20	0.16	0.02	0.15	0.03	0.69	0.07	0.04		
2006	249,925	4.74	95.26	4.42	3.29	1.57	0.36	0.69	0.21	0.21	0.01	0.21	0.03	0.64	0.06	0.04		
2007	271,875	5.38	94.62	5.36	3.95	1.94	0.43	0.76	0.25	0.25	0.02	0.27	0.03	0.70	0.10	0.05		
2008	291,343	6.24	93.76	5.95	4.23	1.83	0.54	0.91	0.32	0.40	0.03	0.13	0.06	0.70	0.22	0.08		
2009	229,704	6.05	93.95	5.09	3.75	1.70	0.46	0.88	0.28	0.26	0.03	0.10	0.04	0.70	0.21	0.04		
2010	298,473	6.56	93.44	4.85	4.06	1.78	0.62	0.85	0.27	0.33	0.03	0.10	0.07	0.65	0.30	0.03		
2011	349,375	7.47	92.53	5.48	4.41	2.09	0.59	0.85	0.29	0.37	0.03	0.12	0.08	0.64	0.36	0.03		
IMPORTACIONES																		
2000	174,458	10.16	89.84	8.81	1.26	0.40	0.51	0.07	0.10	0.10	0.01	0.02	0.05	3.71	0.49	0.17		
2001	168,396	12.96	87.04	10.03	1.44	0.50	0.58	0.08	0.11	0.08	0.01	0.02	0.05	4.80	0.54	0.15		
2002	168,679	16.10	83.90	10.20	1.65	0.52	0.60	0.11	0.25	0.09	0.01	0.02	0.05	5.54	0.53	0.15		
2003	170,546	17.79	82.21	10.96	1.86	0.57	0.63	0.14	0.34	0.08	0.02	0.02	0.06	4.45	0.55	0.18		
2004	196,810	21.35	78.65	11.10	2.40	0.79	0.74	0.18	0.43	0.14	0.02	0.03	0.07	5.38	0.56	0.20		
2005	221,820	22.96	77.04	11.76	2.42	0.66	0.79	0.17	0.40	0.20	0.01	0.07	0.12	5.90	0.57	0.17		
2006	256,058	25.66	74.34	11.38	2.49	0.67	0.96	0.21	0.31	0.18	0.02	0.03	0.10	5.97	0.55	0.17		
2007	281,949	26.80	73.20	12.04	2.37	0.63	0.92	0.25	0.26	0.14	0.02	0.03	0.12	5.80	0.55	0.16		
2008	308,603	26.91	73.09	12.73	2.26	0.60	0.84	0.27	0.25	0.14	0.02	0.04	0.11	5.28	0.56	0.17		
2009	234,385	29.43	70.57	11.66	2.19	0.45	0.70	0.32	0.39	0.15	0.02	0.05	0.11	4.86	0.60	0.18		
2010	301,482	30.21	69.79	10.82	2.29	0.48	0.65	0.29	0.63	0.11	0.01	0.04	0.08	4.98	0.58	0.17		
2011	350,843	29.16	70.84	10.77	2.28	0.34	0.60	0.28	0.76	0.17	0.01	0.04	0.08	4.70	0.49	0.15		

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Banco de México.

Las dinámicas diferenciadas de los componentes del comercio exterior regulado por ACP y del no regulado por ACP han provocado cambios estructurales significativos. En 2000, la suma del valor de las exportaciones y de las importaciones reguladas por ACP representaba 93.35% del valor del CET; pero, en 2011, la proporción se había reducido a 81.66%; inversamente, la suma del valor de las exportaciones y de las importaciones no reguladas por ACP aumentó de 6.65% a 18.34%. Este cambio indica una diversificación importante de los socios comerciales de México; sin embargo, los cambios registrados por los componentes del comercio exterior imponen un matiz importante sobre dicha diversificación. En efecto, del lado de las exportaciones, el valor de las reguladas por ACP disminuyó de 97.02 a 92.53% y mientras el de las no reguladas aumentaba de 2.98 a 7.47% del valor total, del lado de las importaciones los cambios fueron más acentuados: la disminución del valor de las reguladas por ACP fue de 89.84 a 70.84% y el incremento de las no reguladas por ACP fue de 10.16 a 29.16% (sin embargo la Tabla 1 muestra que en 2010 la proporción había alcanzado un máximo histórico de 30.21%).

La diversificación de los socios comerciales constituye una segunda paradoja que se ha desarrollado siguiendo una lógica peculiar: la de los mercados de exportación ha sido restringida y, en términos generales, las exportaciones mexicanas siguen siendo beneficiadas por las ventajas ofrecidas por los ACP, principalmente por el ALCA; la diversificación de los mercados de importación ha sido muy rápida y apunta hacia una forma peculiar de sustitución de importaciones: la economía mexicana ha dejado de consumir bienes provenientes de los mercados cubiertos por los ACP, sustituyéndolos por bienes producidos en economías excluidas de esos acuerdos; dicho de otra manera, durante 2000-2011, la peculiaridad de la lógica comercial de México ha consistido en sostener el crecimiento de las exportaciones hacia los mercados de los socios en ACP mediante el crecimiento de las importaciones de provenientes de economías no asociadas en ACP.

En resumen, la estrategia para la internacionalización de la economía mexicana se basa en una tercera paradoja: para exportar, México está obligado a importar; así, lo que gana con las exportaciones lo pierde con las importaciones. Esta lógica contrasta con la de la estra-

tegia comercial de las economías exitosas de Asia del Pacífico: éstas buscan suplir los insumos importados y necesarios para sus exportaciones con bienes producidos localmente.

Intrínquilis de la participación de las negociaciones del TPP

La incorporación del gobierno mexicano a las negociaciones sobre el Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP o Acuerdo de Asociación Transpacífico) abunda en el sentido de nuestra idea central: ante la ausencia de una estrategia institucional definida y continua, algún(os) individuo(s) ejerce(n) una influencia determinante en las reorientaciones coyunturales de las políticas gubernamentales. Tal es el caso de Bruno Ferrari, tercer secretario de Economía de la administración Calderón Hinojosa, quien terminó capitalizando la decisión, no muy transparente, de participar en las negociaciones del TPP.

El anuncio de tal decisión durante la reunión de APEC 2011, en Honolulu, Hawái, sorprendió a todo el mundo; pues significaba un giro de 180° con respecto a la política seguida por el gobierno mexicano, en el marco del foro; hasta entonces, había respaldado el proyecto de un Área de Libre Comercio de Asia Pacífico, constituida por las 21 economías asociadas en el foro Asia Pacific Economic Cooperation (APEC). La razón del respaldo a esa propuesta está en el contexto político de APEC durante la primera década del siglo XXI. Mientras ésta progresaba se delineaba con nitidez el incumplimiento de las Metas de Bogor y, en el marco de APEC, progresaban tres proyectos de integración regional:

- El primero ha sido impulsado por el APEC Advisory Business Council (ABAC), desde 2004, cuando presentó a los “líderes” de APEC el proyecto sobre una Free Trade Area of the Asia Pacific, preparado en conjunto con integrantes del Pacific Economic Cooperation Council (PECC) (Scollay, 2004). En 2006, los “líderes” instruyeron a los ministros de economía analizar la factibilidad de tal proyecto; sin embargo, pese a la insistencia de ABAC, los representantes gubernamentales asociados en APEC han dejado de lado la propuesta, mostrando sus reticencias a

poner en práctica un proyecto de comercio preferencial para las 21 economías del foro.

- El segundo proyecto se remonta a 1997, cuando los gobiernos de la Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) propusieron establecer el mecanismo ASEAN+3 como un foro de consulta y cooperación entre los gobiernos de la asociación más los de China, Corea y Japón. En 2002, los representantes de ASEAN y de China anunciaron su decisión de negociar un ACP bilateral y de comenzar con la liberalización de los productos agropecuarios mediante el Early Harvest Program (EHP o Programa de Cosecha Temprana); en enero de 2005, entró en vigor el acuerdo sobre comercio de bienes y, en julio de 2007, el de comercio de servicios; con esto, las reglas del juego en Asia del Pacífico cambiaron (WTO: 2007). Los gobiernos de Japón y Corea debieron adecuarse al nuevo contexto, para negociar sendos ACP con la ASEAN. Así, en diciembre de 2008, entró en operación el Agreement on Comprehensive Economic Partnership among State Members of the Association of Southeast Asian Nations and Japan (ASEAN) en julio de 2009 entró en vigor el Acuerdo sobre Comercio de Servicios y, en enero de 2010, el de Comercio de Bienes del ASEAN-Korea Free Trade Agreement (WTO: 2010). Finalmente, en noviembre de 2012, en el marco del East Asia Forum, organizado por la ASEAN, fue anunciada la decisión de empezar, durante el transcurso de 2013, la negociación del acuerdo denominado Regional Comprehensive Economic Partnership, entre los gobiernos de ASEAN y de China, Corea, Japón, Australia, Nueva Zelanda e India (Ministry of Economy: s.f.).
- El tercer proyecto está basado en la recuperación, en septiembre de 2008, del Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement (firmado por los gobiernos de Brunéi, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, y en vigor a partir de mayo de 2006) siendo presidente Bush y heredado a la primera administración de Barack Hussein Obama. En noviembre de 2008, los gobiernos de Australia, Vietnam y Perú anunciaron su decisión de sumarse a las negociaciones; en octubre de 2010, el de Malasia hizo lo mismo.

Hasta antes de noviembre de 2011, la explicación sobre el respaldo mexicano al proyecto propuesto por ABAC sobre el área de libre comercio abarcando las 21 economías de APEC hay que buscarla en la actitud defensiva de la secretaría ante el alud de importaciones de origen asiático, en general, y chino, en particular; apostar por un proyecto con pocos visos de prosperar generaba una situación cómoda para no dismantelar los mecanismos que regulan las importaciones chino-asiáticas.

En ese contexto, en octubre de 2011, en conferencia pública, Luis de la Calle, ex subsecretario de Relaciones Comerciales de la Secretaría de Economía y actor central del grupo de negociadores durante las administraciones de Zedillo Ponce de León y de Fox Quesada (De la Calle Pardo: s.f.) recomendaba al gobierno mexicano sumarse a las negociaciones del TPP y señalaba que “México no puede cruzarse de brazos y echarle la culpa al entorno internacional por no crecer. La prioridad en la agenda comercial debe ser exportar a Asia junto con Estados Unidos, quien ya es parte del TPP” (*El Universal*, 2011). La cita es inexacta; en realidad, hasta el momento de escribir estas líneas, los gobiernos de Brunéi, Chile, Nueva Zelanda y Singapur son los únicos miembros signatarios del TPP; el gobierno de Estados Unidos y otros seis negocian para incorporarse al acuerdo. Por ese entonces, en un arranque de optimismo, la administración Obama buscaba concluir unas negociaciones rápidas y esperaba anunciar la conclusión de las mismas durante la Reunión de Líderes de APEC, en Honolulu, Hawái, en noviembre de 2011. La extensión de los rubros incluidos en la negociación así como el compromiso entre nueve gobiernos ha sido más difícil de lo esperado por los estadounidenses, que debieron conformarse con las expresiones de los gobiernos canadiense, japonés y mexicano sobre su deseo de participar en las negociaciones.

En efecto, desde el viernes 11 de noviembre, antes de salir de Japón para asistir a la reunión de “líderes”, el primer ministro Yoshihiko Noda anunció la decisión del gobierno encabezado por él de incorporarse a las negociaciones del TPP (Fukue, 2011); el 14 de noviembre, durante la reunión de APEC 2011, la prensa mexicana divulgaba el anuncio del primer ministro de Canadá, Stephen Harper, del deseo canadiense de sumarse a las negociaciones y, de manera por demás

ambigua, afirmaba que “México está interesado en sumarse a las negociaciones para un pacto comercial en la Cuenca del Pacífico, dijo una fuente del gobierno mexicano a la agencia Reuters” (*El Universal*, 2011b). Tal indeterminación deriva tanto del título del artículo: “México va por un pacto comercial con APEC”, como del señalamiento del interés del gobierno mexicano por “un pacto comercial en la Cuenca del Pacífico”; en sentido estricto, título y señalamiento hacen referencia al proyecto impulsado por ABAC, es decir al de un Área de Libre Comercio de Asia Pacífico, y a la posición, hasta entonces oficial, de la Secretaría de Economía. La referencia a la incorporación de México a las negociaciones del TPP proviene de Sebastián Piñera, presidente de Chile, quien de manera anticipada habría anunciado que “Canadá y México estaban entre los países interesados en el TPP, después de que Japón anunciara su decisión de sumarse a la negociación para impulsar su estancada economía” (*El Universal*, 2011b).

¿Malentendido o tergiversación? El punto es que no fue el presidente de los Estados Unidos Mexicanos (quien no asistió a la Reunión de Líderes de APEC debido al accidente fatal donde perdió la vida el secretario de Gobernación, Francisco Blake Mora), ni siquiera el secretario de Economía, sino una fuente anónima la responsable de anunciar una decisión clave para el futuro del país; pues, a partir de entonces, el gobierno mexicano fue considerado como posible participante en las negociaciones del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica y puso en movimiento los mecanismos corporativistas del Estado mexicano para justificar a posteriori tal decisión. Así, entre el momento del anuncio de la “decisión” de participar en las negociaciones y el momento en que el gobierno fue aceptado como parte de los negociadores, la prensa y los organismos cupulares del sector privado fueron progresivamente otorgando su respaldo a la participación en las negociaciones.

Los equívocos de la prensa mexicana

Siguiendo el quid de este trabajo, pese a no haber sido él quien anunciara el realineamiento de la política económica internacional del gobierno mexicano con la de la administración Obama, Bruno Ferrari

terminó capitalizando personalmente la decisión; para algunos comunicadores, el secretario de Economía sería implícitamente el artífice de la nueva política económica internacional:

El secretario de Economía, Bruno Ferrari, aprovechó su estancia en Washington con motivo de la reunión Cumbre de América del Norte para impulsar el ingreso de México a la negociaciones (sic) del Acuerdo Trans Pacífico de Asociación Económico (sic) (TPP, por sus siglas en inglés).

El TPP que liderea (sic) Estados Unidos (sic) creará el bloque comercial más importante del mundo y desafortunadamente por un error de visión del anterior secretario de Economía, Gerardo Ruiz Mateos, México no participó desde un principio en las negociaciones y busca ahora ser aceptado antes de que se firme en noviembre próximo.

[...] Si México no ingresa perderíamos una gran ventaja competitiva frente a Chile que es uno de los fundadores de la iniciativa y Perú que sí se puso las pilas a tiempo. (Cortés, 2012).

El comentario supone un beneficio absoluto para México, derivado de la incorporación a las negociaciones, primero, y, luego, de la participación en el TPP; pero no menciona, por ejemplo, la complejidad de los rubros de una agenda que va más allá de los temas tradicionales de los acuerdos de comercio preferencial. Como principal justificación propone la pérdida de competitividad ante Chile y Perú, países de importancia secundaria en las relaciones económicas internacionales de México y cuyas exportaciones no entran necesariamente en competencia con las mexicanas; por el contrario, no hay referencia a la importancia de los déficits comerciales con las economías asiáticas ni a la relevancia de las inversiones directas provenientes de las mismas; en ese tenor, tampoco hay mención de los ACP que vinculan a Chile y Perú con economías asiáticas; así, si algunas desventajas tiene México ante ambos países latinoamericanos éstas se encuentran en la ausencia de mecanismos de regulación de las relaciones con las economías asiáticas (excepción hecha de Japón, por supuesto). Un aspecto interesante adicional es la mención de noviembre de 2012 como nueva fecha tentativa para la culminación de las negociaciones, que también ha sido rebasada y que, ahora, ha sido trasladada para finales de 2014.

Otros comunicadores convirtieron el tema en un galimatías; por ejemplo, durante el XIX Congreso del Comercio Exterior Mexicano organizado por el Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología (Comce), en Guadalajara, a mediados de mayo de 2012, uno de los reporteros de El Universal informaba:

El TPP entró en vigor en enero de 2006 por iniciativa de cuatro países (Brunéi, Chile, Nueva Zelandia y Singapur), pero en 2009 se integraron Estados Unidos, Australia, Perú y Vietnam, y Malasia en 2010.

En noviembre de 2011 el presidente Felipe Calderón declaró ante la APEC su interés de formar parte del TPP en el proceso de las negociaciones al ser las dos zonas de mayor crecimiento y era consistente con la política de ampliar la política comercial con Latinoamérica (*El Universal*, Camacho, 2012).

De manera errónea, el informador afirma la integración de Estados Unidos, Australia, Perú, en 2009, y de Perú, en 2010, a un TPP que hasta ahora sigue siendo negociado. Por si eso no fuera poco, contra toda evidencia histórica, también afirma que Felipe Calderón “declaró ante APEC su interés de formar parte del TPP”; ya ha sido mencionado que Calderón Hinojosa no asistió a la reunión de “líderes de APEC” de 2011, pues fue retenido en México por el accidente que costó la vida a su secretario de Gobernación.

Más allá de las inexactitudes del artículo citado, el mismo tiene la virtud de revelar el tenor de las negociaciones en materia de propiedad intelectual; de acuerdo con el informe, Francisco Rosenzweig, subsecretario de Comercio Exterior, señaló que “pese a los requerimientos de Estados Unidos en materia de piratería, México será aceptado en el proceso de negociaciones del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica”, asimismo y con el fin de lograr esa aceptación afirmó:

[...] estamos trabajando con el Instituto Mexicano de Propiedad Intelectual (IMPI), con reuniones técnicas donde se aporta información y demostrando el compromiso de México para combatir la piratería y les interesan los avances en el tema así como la regulación que tiene México, sus avances y los compromisos que estaría dispuesto a asumir.

Cuando menos, en el tema de la piratería y de la propiedad intelectual, queda claro que los intereses estadounidenses determinan una agenda orientada a contrarrestar, vía regulaciones en la materia dictadas esencialmente por el gobierno estadounidense y aceptadas por todos los negociadores, el deterioro de la competitividad de la economía de Estados Unidos; la administración Calderón Hinojosa parecía no hacer otra cosa que someterse a ese interés. Ahora bien, dada la amplitud de los temas extraeconómicos en negociación, queda por ver la frecuencia con que se repite esta tónica y hasta qué grado la agenda del TPP en negociación es un complejo sistema neoproteccionista favorable a Estados Unidos y... a México.

El subsecretario Rosenzweig, además, afirmó: “está por terminar la primera etapa que comprende consultas internas en las cuales todos los sectores productivos mexicanos estuvieron de acuerdo.” La lógica de la administración Calderón Hinojosa era curiosa: primero, hizo pública una decisión trascendental para el futuro del país y, luego, procedió a realizar las consultas con los representantes de los “sectores productivos” para justificarla. Por supuesto, dada la efectividad del corporativismo mexicano, es natural que “todos los sectores productivos” hayan terminado apoyando el proyecto gubernamental, tal como veremos a continuación.

El corporativismo y el respaldo del sector privado a la participación en las negociaciones del TPP

Basado en lo que los sociólogos y politólogos denominan “relaciones cliente-patrón” (Rothstein, 1979) en el ámbito mexicano, el corporativismo, con frecuencia, es comprendido de manera unilateral como una relación entre los agentes gubernamentales y los representantes de una clase subalterna; así, en el caso mexicano, esa relación fue establecida, en 1929, con la burocracia, para crear el Partido Nacional Revolucionario (PNR); posteriormente, la creación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), en 1936, y de la Confederación Nacional Campesina (CNC), en 1938, sentaría las bases para la transformación del PNR en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), en 1938;

finalmente, la institucionalización de los sectores obrero, campesino y popular permitiría la metamorfosis del PRM en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Cierto, la relación entre la clase política y las clases subalternas es el elemento constitutivo del corporativismo clásico mexicano; pero eso no significa que el mecanismo no sea utilizado para subordinar políticamente a clases sociales como la de los patronos o inclusive a sectores de oposición de una clase política diversificada. Los ejemplos no siempre son evidentes, pero existen; así, en 1988, el Pacto de Solidaridad Económica firmado por representantes gubernamentales y de las clases obrera, campesina y empresarial, permitió poner en práctica mecanismos de estabilización económica (Domínguez: 2004); en 2013, el Pacto por México, establecido entre el presidente de los Estados Unidos Mexicanos y los representantes de los tres partidos políticos principales, apunta hacia la regeneración del tejido social destruido por la violencia durante los últimos seis años y hacia el restablecimiento del ascendente moral de la clase política sobre una sociedad mexicana cada vez más distanciada de ella.

La administración Calderón Hinojosa, de origen panista, recurrió al mecanismo fundamental del priismo clásico para justificar *a posteriori* la decisión de participar en las negociaciones del TPP. En efecto, de vuelta de la reunión de APEC, en Honolulu, el 1 de diciembre de 2011, Bruno Ferrari se reunió con los representantes del Consejo Coordinador Empresarial (CCE)⁵ para obtener su apoyo; uno de los comunicadores especializados en temas económicos señalaba:

⁵ El CCE está integrado por siete organizaciones asociadas: la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin); la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco); la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex); la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS); el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN); el Consejo Nacional Agropecuario (CNA) y la Asociación de Bancos de México (ABM); y por cinco invitados permanentes: Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México (Canaco); Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Cancintra); la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB); el citado Consejo Mexicano de Comercio Exterior (Comce) y la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD); véase Consejo Coordinador Empresarial, *El Consejo Coordinador Empresarial*, en [<http://www.cce.org.mx/acerca-de/>].

En términos generales digamos que hubo consentimiento preeliminar (sic) para sondear la incorporación de México al multimencionado acuerdo, máxime la eventual presencia de EU, Canadá y Japón (sic) organismos como Concamin van a llevar la petición a sus consejos y se espera que entre diciembre y enero se puedan tener los avales (Aguilar, 2011).

Dicho de otro modo, con excepción de la Concamin, el resto de los organismos asociados en el CCE, sin más, dio un “consentimiento preeliminar”, hay que insistir, para participar en las negociaciones del TPP y no para “la incorporación de México al multimencionado acuerdo”. Sobre la base de ese consentimiento “preeliminar,” no es sorprendente que los representantes del propio CCE, del Comce y de la Coparmex hayan reiterado en diversas ocasiones su apoyo a la participación del gobierno en las negociaciones (Camacho, 2012). Finalmente, debido a un prurito de transparencia y de responsabilidad institucional, después de las consultas con sus agremiados, fue hasta mediados de julio de 2012 que la Concamin anunció su respaldo a las negociaciones, manifestando su voluntad de participar en ellas, formando parte del “cuarto de junto” (*El Universal*, 2012).

De nueva cuenta, la tónica de los pronunciamientos de los organismos del sector privado es el tópico de los retos y de las oportunidades presentes en el TPP; pero, no hay ninguna referencia concreta a los temas económicos y extra económicos de la agenda de la negociación, a los beneficios concretos en términos comerciales y financieros que representaría un acuerdo que extendería el sistema de preferencias a las economías de Australia, Brunéi, Malasia, Singapur y Vietnam, y que representan alrededor de 2% del valor del comercio exterior mexicano; tampoco existe referencia alguna al precio que habrá de pagarse en términos de regulaciones sobre competencia, comercio electrónico, medio ambiente, propiedad intelectual, legislación laboral, temas legales, estándares sanitarios y fitosanitarios, barreras técnicas al comercio y telecomunicaciones, tan sólo por citar los temas más amplios de la agenda en negociación. En resumen, parecería que ante la incapacidad de abandonar el dogma del libre juego de la oferta y de la demanda, los actores políticos se sienten inermes por la competitividad de los principales abastecedores de importaciones y prefieren acogerse al sistema neoproteccionista promovido por el gobierno estadounidense.

Conclusiones

Más allá de la nebulosa entorno al origen de la decisión de sumar el gobierno mexicano a las negociaciones del TPP, Bruno Ferrari logró proyectarse como el artífice de la reorientación de la administración Calderón Hinojosa, desde una actitud pasiva con respecto a los ACP a una proactiva orientada hacia la negociación de nuevos acuerdos. En la primera parte, hemos mencionado el acuerdo con Perú de manufactura completa de Bruno Ferrari; también debemos señalar que, en marzo 2009, siendo todavía secretario de Economía Gerardo Ruiz Mateos, los gobiernos de México y América central decidieron hacer converger los acuerdos comerciales existentes entre ellos; la primera ronda de negociaciones todavía estuvo bajo la responsabilidad de Ruiz Mateos; pero Bruno Ferrari cubrió las seis rondas siguientes así como la firma del Tratado de Libre Comercio Único entre Centroamérica y México, el 22 de noviembre de 2011. Además a Ferrari también se debe el mérito de impulsar la Alianza del Pacífico, constituida por los gobiernos de Chile, Colombia, México y Perú.

Ahora, la administración Peña Nieto ha heredado los compromisos establecidos por su antecesora: las negociaciones del TPP y la Alianza del Pacífico. Como presidente electo, el nuevo titular del Ejecutivo hizo profesión de fe librecambista:

[...] aseguró que su gobierno será un impulsor del libre comercio y (sic) proyectar a México ante el mundo, siendo ése el rumbo de su gestión en materia comercial.

Durante su participación en México Cumbre de Negocios y ante cientos de empresarios, dijo estar convencido de que ésa es la ruta para elevar la competitividad y mostrarse ante el mundo mientras otras naciones del orbe imponen medidas proteccionistas.

Así se podrá enfrentar el entorno comercial en todo el mundo, por eso se debe aprovechar la Alianza del Pacífico celebrada con Colombia, Perú y Chile, y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés), que mi gobierno apoyará.

Para Peña Nieto el libre mercado tendrá un sentido social, lo que significa lograr las condiciones para el crecimiento, generación de empleos

y una justa redistribución de la riqueza entre los mexicanos que permita consolidar a las clases medias en un entorno de oportunidad.

Más allá de la errónea sinonimia establecida entre el libre mercado sometido a la ley de la oferta y de la demanda, por un lado, y, por el otro, un mercado regional regulado por acuerdos intergubernamentales preferenciales, es alentador ver que, a diferencia de lo sucedido en las administraciones priistas de Salinas de Gortari y Zedillo Ponce de León, el jefe de la nueva administración priista diferencia claramente entre el bienestar de la sociedad concebido como el objetivo principal de las políticas públicas y los acuerdos intergubernamentales de comercio preferencial entendidos como uno de los instrumentos necesarios para alcanzar ese objetivo. No obstante, como ha demostrado la práctica, los ACP no son una condición suficiente para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos; queda, por tanto, ver si la nueva administración se dota de otros instrumentos para conseguir el objetivo planteado.

En primer término, todavía está por verse si, a diferencia de lo sucedido durante las administraciones de Salinas de Gortari y Zedillo Ponce de León, los nuevos responsables de la política económica abandonan la sumisión pasiva al libre juego de la oferta y de la demanda, para regular las relaciones económicas internacionales del país sobre la base de decisiones estratégicas determinadas por el interés nacional y orientadas por las condiciones imperantes en los mercados.

En segundo lugar, debe mostrar que la Presidencia de la República es quien define y vigila la puesta en práctica de las políticas internacionales, que esa práctica corresponde a las diferentes secretarías en sus propios ramos y que las políticas internacionales tienen un carácter institucional consistente, para mantenerlas en el largo plazo y para poner fin a la reinversión sexenal del país.

En tercer término, requiere aceptar que el gobierno ha dejado de ser el único agente con intereses internacionales y establecer mecanismos que permitan a los actores sociales participar en el diseño y la supervisión de la política, doméstica e internacional; transparencia y participación social son condiciones *sine qua non* del fortalecimiento de la democracia y, tanto en la decisión sobre la participación en las

negociaciones del TPP como en las primeras fases de la misma, la falta de transparencia ha sido la tónica predominante.

La nueva administración está apenas en sus inicios y tiene la posibilidad de reinventar el país. Resta por ver si los nuevos actores y el nuevo PRI estarán a la altura de la tarea que les impone la historia para echar los cimientos de una nueva sociedad.

Referencias

- Agendasia: Luis de la Calle Pardo, en [http://www.agendasia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=126%3Aluis-de-la-calle-pardo&catid=41%3Acurruculos&Itemid=53].
- Aguilar, Alberto (2011), “Nombres, nombres y... nombres. Economía por carta de IP para sumarse al TPP, CCE anoche en Los Pinos con agenda de 2012 y alto a comercio ilegal esencial”, *Milenio*, 2 de noviembre, en [<http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9072429>].
- Alba Vega, Carlos (1997), “La COECE: un caso de cooperación entre los sectores público y privado en México,” *Revista de Comercio Exterior*, núm. 332, febrero, en [<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/332/7/RCE7.pdf>].
- APEC Business Advisory Council, Report to APEC Economic Leaders 2004 (2004), *Bridging the Pacific: Coping with the Challenges of Globalization*, Santiago de Chile; en [<https://www.abaonline.org/v4/download.php?ContentID=1679>].
- ASEAN Secretariat, ASEAN-Japan Free Trade Area, en [<http://www.asean.org/communities/asean-economic-community/item/asean-japan-free-trade-area-2>].
- Camacho, Eduardo (2012), “Aplaude IP ingreso de México al Transpacífico. El TPP es un reto comercial que los empresarios deben aprovechar”, *El Universal.com.mx*, 21 de junio, en [<http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/95833.html>].
- (2012), “Se confía que el país firme acuerdo TPP”; *El Universal.com.mx*, 19 de mayo, en [<http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/95112.html>].

- Carreño, José (2012), “Mercosur frena el libre comercio en América”, *El Universal*, 5 de noviembre, en [<http://www.eluniversal.com.mx/primer/25200.html>].
- Consejo Coordinador Empresarial, El Consejo Coordinador Empresarial, en [<http://www.cce.org.mx/acerca-de/>].
- Cortés, Maricarmen (2012), “Desde el piso de remates: insiste México en ingresar al TPP”, *El Universal*, 3 de abril, en [<http://www.eluniversalmas.com.mx/columnas/2012/04/95168.php>].
- De la Mora Sánchez, Luz María (2012), *Apertura con reciprocidad: cómo representar a México en la economía global*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.
- Domínguez Orozco, Jaime (2004), *Reexpresión de estados financieros*, Ediciones Fiscales ISEF, SA., México, en [<http://books.google.com.mx/books?id=6EjCxJWQwSAC&pg=PA26&lpg=PA26&dq=pacto+contra+la+inflación&source=bl&ots=tQ7MRv8PUD&sig=dV31bF5jjMZArwm12MectgX4onE&hl=es&sa=X&ei=Vpd9UdbsFqPo2AXNx4CwCw&ved=0CEAQ6AEwAw#v=onepage&q=pacto%20contra%20la%20inflación&f=false>].
- El Universal* (2011), “Expertos recomiendan a México integrarse al TPP”, 11 de octubre, en [<http://www.eluniversal.com.mx/notas/800334.html>].
- (2011), “México va por pacto comercial con APEC,” 14 de noviembre, en [<http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/91034.html>].
- (2012), “Sector industrial apoyará en TPP,” 19 de julio, en [<http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/96404.html>].
- Fukue, Natsuko (2012), “Japan will join the TPP dialogue, Noda decides”, *Japan Times*, 12 de noviembre, en [<http://www.japantimes.co.jp/news/2011/11/12/national/japan-will-join-tpp-dialogue-noda-decides/#.UX1En78UNEQ>].
- Giménez Cacho, Luis Emilio (1996), “El nuevo foro de la política industrial,” *Nexos en línea*, 1 de junio, en [<http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=448292>].
- Gómez Quintero, Natalia y Sergio Javier Jiménez (2008), “Someterán a examen al cuerpo diplomático. El gobierno busca promover las inversiones”, *El Universal*, 8 de enero, en [<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/156906.html>].

- Haro, Francisco Javier, José Luis León y Juan José Ramírez (2011), “Claroscuros de la diplomacia económica. Fracazos, éxitos e incertidumbres”, vol. 6 *Asia*, tercera parte, cap. 4, en Mercedes de Vega (coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.
- Historia del PRI, en [<http://prihistoria.blogspot.mx/2010/04/fundacion-del-pnr-1929-1938.html>].
- Ministry of Economy (s/f), Trade and Industry, Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership, en [<http://www.meti.go.jp/press/2012/11/20121120003/20121120003-4.pdf>].
- Office of the United States Trade Representative, Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement, en [<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/outlines-trans-pacific-partnership-agreement>].
- Presidencia de la República (s.f.), Pacto por México. Todos los acuerdos, en [<http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Par-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf>]
- Ramírez Bonilla, Juan José (2008), “O México na América do Norte: além do NAFTA”, *Processos de integracao regional e cooperacao intercontinental desde 1989*, Universidade Nacional do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil.
- Rothstein, Frances (1979), “The Class Basis of the Patron-Client Relations”, *Latin American Perspectives*, vol. 6, núm. 2, pp. 25-35, en [<http://www.jstor.org/stable/2633484>].
- Salinas de Gortari, Carlos (2013), “El instrumento que cambió a México”, en *CNNExpansión.com*, 13 de diciembre, en [<http://www.cn-expansion.com/expansion/2013/12/10/el-instrumento-que-cambio-a-mexico>].
- Scollay, Robert (2004), Preliminary Assessment of the Proposal for a Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP). An Issues Paper for the APEC Business Advisory Council (ABAC); APEC Business Advisory Council, en [<https://www.abaonline.org/v4/download.php?ContentID=1292>].
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior, Países centroamericanos-México. Antecedentes y negociaciones, en [http://www.sice.oas.org/TPD/CACM_MEX/CACM_MEX_s.asp].

Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, en [http://en.wikipedia.org/wiki/Trans-Pacific_Strategic_Economic_Partnership].

World Trade Organization, Regional Trade Agreements Information System, List of all RTAs, en [<http://rtais.wto.org/UI/PublicaIIRTAList.aspx>].