

China en la OMC

Espejo para México

Luis de la Calle



COMO INSISTÍA EL VICEMINISTRO de Comercio Exterior y Cooperación Económica de la República Popular China y negociador en jefe de la adhesión a la Organización Mundial de Comercio, Long Yongtu: que el ciudadano común de su país (taxista, trabajador, mesero, ama de casa, etc.) estuviera plenamente enterado y sorprendido de que México fuera el último país del mundo en dar su acuerdo para permitir la adhesión de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) era inverosímil para la

delegación mexicana durante las sesiones de negociación.

Para China la decisión de adherirse a la OMC era de proporciones mayúsculas y sólo comparable con los grandes hitos de su historia; sinónimo de la voluntad política de crear una sociedad moderna, de fijar un rumbo y dar un proyecto nuevo de nación basado en el progreso material e incremento en el bienestar, y de insertarse en el escenario internacional como actor seguro de sí y pasar de una agenda defensiva a una activa y proporcional al tamaño del nuevo gigante del comercio en que se había convertido.

La sorpresa del ciudadano común aumentaba al saber que el impedimento para su adhesión no fuera una potencia —a la altura de un contrincante digno— sino un país en desarrollo que en numerosas ocasiones anteriores había mostrado una cercanía y deferencias especiales. México se volvió el negociador incómodo e inesperado.

Luis de la Calle se unió a Public Strategies Inc. en abril de 2002. Es gerente general y director de Asuntos Internacionales de la compañía en México. Fue subsecretario de Negociaciones Comerciales de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México, y director de la oficina del TLCAN de la Secofi en Washington, D.C. Es autor de diversas publicaciones sobre temas de economía internacional.



En México las cosas no eran muy distintas. El proceso de entrada de China a la OMC no pasaba de noche y recibía un estrecho escrutinio de los actores económicos y algunos políticos, aunque no del ciudadano común. Para la delegación china también resultaba difícil comprender el grado de oposición a su proceso de adhesión: ¿cómo era posible que el resto de los países miembro – muchos de ellos más pobres, más chicos comercialmente y sobre todo menos competitivos– hubieran concluido las negociaciones con China, sin mucho chistar, y México demandara condiciones “a todas luces inaceptables”? ¿Cómo era posible que la adhesión de China a la OMC fuera un asunto de enorme importancia política y económica en México? La principal razón para oponerse era la situación competitiva de la economía y las características del sistema económico chino que hacen difícil valuar precios y costos relativos y por lo tanto saber realmente a qué tipo y grado de competencia se enfrenta.

La economía mexicana se halla en una encrucijada y las decisiones que se tomen hoy tendrán un enorme impacto sobre el éxito en materia de crecimiento y desarrollo. Pocos hechos resaltan el punto de inflexión como la competencia proveniente de China que enfrentan las empresas mexicanas. La discusión de la importancia que tiene la competencia transpacífica cobró nuevo vigor a raíz de la adhesión de China a la OMC a finales del año pasado. Sin embargo, al referirnos a China lo hacemos en realidad por economía de palabras: México compite con todos los países asiáticos en el terreno internacional y, en menor medida, con algunas naciones latinoamericanas.

México debe aprovechar la adhesión de China a la OMC para reflexionar sobre su propia situación competitiva. Utilizarla como un espejo que permita ver de qué lado cojeamos los mexicanos y nos lleve a invertir en las auténticas ventajas que tenemos en el comercio internacional. Si el país logra conocerse mejor gracias al reto que implica la entrada de China a la OMC, la competencia que ya experimenta hará una enorme contribución al auténtico desarrollo económico. Éste es voluntario y costoso: sólo lo logran los países que deciden llevarlo a cabo y están dispuestos a sufragar los costos de las inversiones necesarias. De esta manera, si China obliga a una reflexión crítica un problema evidente podría convertirse en un catalizador del crecimiento.

Punto de inflexión

Los últimos 25 años de historia económica de México se caracterizaron por inestabilidad financiera y macroeconómica, así como por los índices más altos de dependencia demográfica en términos del número de menores y ancianos dependientes de la fuerza laboral. Después de muchos años de esfuerzo se ha logrado un enorme y significativo progreso en términos de estabilidad económica, tanto que por primera vez se evitó una crisis financiera durante la última transición presidencial, y se ha experimentado una auténtica revolución demográfica por la dramática caída de la tasa de fertilidad que hoy llega a

niveles considerados inalcanzables no hace mucho tiempo: 2.3 niños por mujer fértil. El cumplimiento de estas dos condiciones necesarias para el crecimiento sostenido da una enorme esperanza a la realización del potencial de desarrollo de México pero, desgraciadamente, no son suficientes.

El punto de inflexión en que las entidades productivas del país se encuentran es resultado de un menor crecimiento prospectivo de la economía estadounidense; de un peso fuerte que hace patente la ausencia de competitividad; de la apertura a las importaciones que hoy restringe la capacidad de incrementar precios y explotar rentas, y de la competencia asiática. La encrucijada vuelve inevitable elegir qué tipo de futuro queremos.

No es posible esperar a que Estados Unidos tenga un crecimiento de 4%, como en los años noventa. Peor aún, no deben fincarse expectativas de recuperación en un mercado que crecerá más lentamente, en donde la inversión empresarial no volverá a ver los niveles de hace unos años si no se digieren tanto los excesos de acumulación de capital como el conocimiento de los hechos, ambas cosas asociadas a la alta tecnología y al *dot.com*, y donde persistirá la duda sobre la capacidad de financiar el enorme déficit de cuenta corriente. La frágil situación de los mercados de capital ha empeorado con el estallido de los escándalos contables y la consiguiente pérdida de credibilidad de las corporaciones e instituciones financieras. Ahora se sabe que el capitalismo clientelar que Estados Unidos condenó durante las crisis asiáticas y latinoamericanas también florecía en el mercado considerado como puerto seguro. No fue sino hasta que la burbuja explotó que las prácticas poco ortodoxas salieron a la luz.

Aunado a una demanda de exportaciones mexicanas menos boyante, la fortaleza del peso en los últimos dos años ha evidenciado las deficiencias competitivas de muchos sectores y empresas del país. Por este motivo la suerte de las empresas no ha sido pareja: la revaluación real ha removido el telón que cubría ineficiencias. Curiosamente, la depreciación del peso depende ahora de la del dólar frente al euro y el yen. Un dólar más débil es bueno para el país siempre y cuando su depreciación sea ordenada. El supuesto operativo más adecuado para las empresas es que el peso, aunque un poco depreciado, seguirá relativamente fuerte.

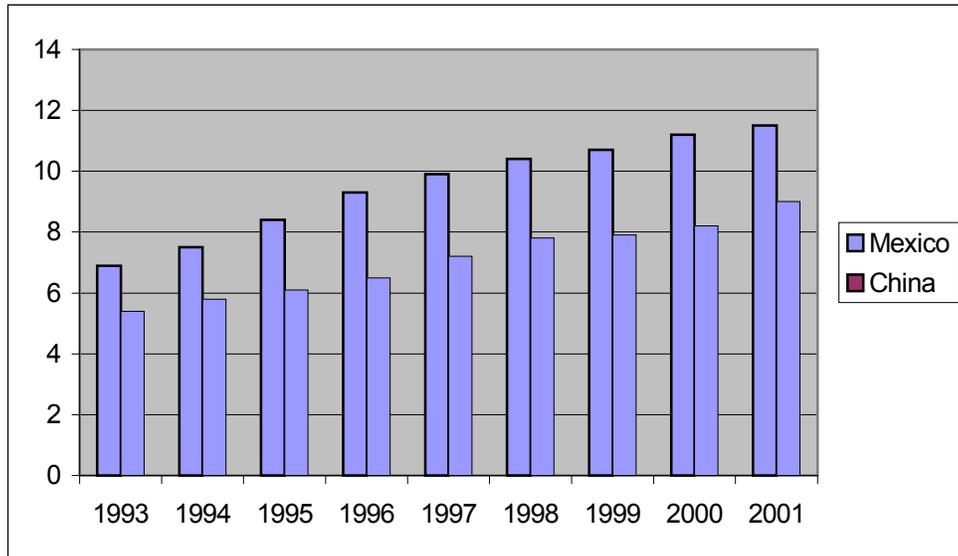
Asimismo, la apertura y la competencia de las empresas llegaron para quedarse: el primero de enero de 2003 todas las mercancías —con excepción de cuatro productos agrícolas— provenientes de Canadá y Estados Unidos entrarán a México libres de arancel; la mayoría de América Latina estarán exentos, y los de la Unión Europea (UE) pagarán un arancel promedio menor a 2 por ciento.

Finalmente, aunque el mercado interno crecerá en las nuevas condiciones macroeconómicas y demográficas, no es suficiente para garantizar el desarrollo. Es decir, la competencia china es ineludible: para poder crecer es necesario enfrentarla exitosamente en el extranjero, particularmente en Estados Unidos, así como tener éxito en la atracción de inversiones.

Un país como México sufre la competencia asiática en tres frentes: en el mercado interno de bienes a través de importaciones legales y contrabando; en las exportaciones hacia el mercado estadounidense de bienes, y en el mercado que busca atraer la inversión extranjera. La mayoría de las inversiones que México no obtiene se llevan a cabo en los países del Pacífico Occidental. No hace mucho tiempo se decía que el país enfrentaba competencia por arriba y por abajo: por arriba, de parte de países tecnológicamente más avanzados, con una mayor integración de valor por unidad producida, un mayor contenido tecnológico, empresas de envergadura y trabajadores altamente capacitados, como Corea del Sur y Taiwán; por abajo, por parte de países con costos de mano de obra sensiblemente menores, como India, Indonesia, Pakistán y, antes, China. Este último combina ahora dos elementos cruciales: bajos costos laborales e incursiones significativas en sectores de alta tecnología, diseño y productividad. Es decir, el reto no es dar un salto tecnológico cualitativo que permita en un solo movimiento conseguir una competitividad relativa, sino hacerlo en forma dinámica durante muchos años para mantenerla.

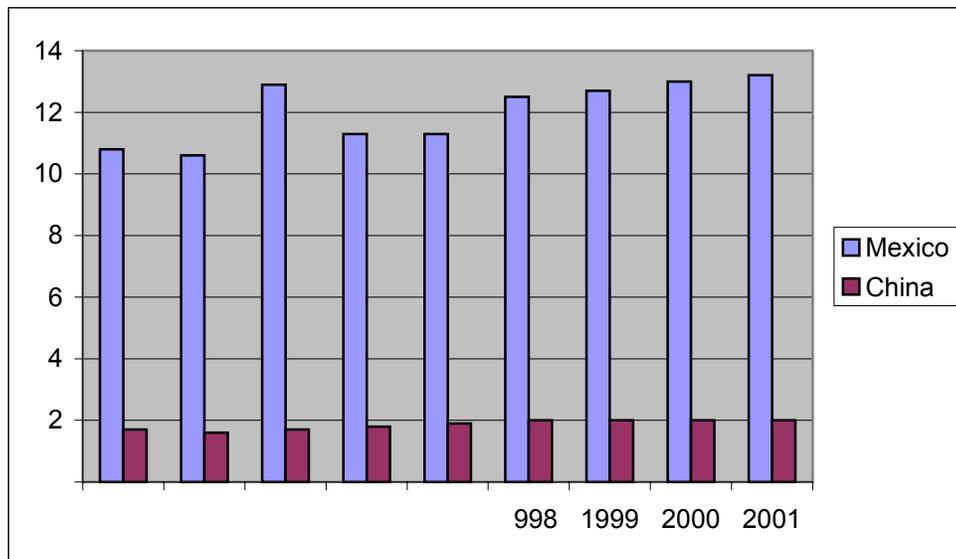
La gráfica 1 ilustra la penetración de los productos mexicanos en el mercado del norte, así como la participación de China. Al desplazar a Japón en el año 2000, México se convirtió en el segundo proveedor mundial del mercado estadounidense, y cubre 11.5% de las importaciones totales de ese país, mientras que China lo hace en 9%. Tanto México como China incrementaron significativamente su participación en el mercado. Sin embargo, el crecimiento de la participación será cada vez más complicado debido a los rendimientos decrecientes de penetración. Para seguir teniendo éxito las empresas deben diversificar el tipo de productos que venden, entrar en segmentos de mercado donde están subrepresentadas, incrementar el contenido nacional y tecnológico y posicionarse en áreas sensibles a la entrega justo a tiempo. Las gráficas 2 y 3 (agrícolas y autos) muestran productos donde la cercanía geográfica es fundamental y México goza de una ventaja considerable; la gráfica 4 muestra un sector (textil y confección) donde competimos frente a frente con China y cómo el país perdió participación en 2001, por lo que es probable que pase de primero a segundo proveedor en 2002.

Grafica 1. Participación en las importaciones totales de Estados Unidos



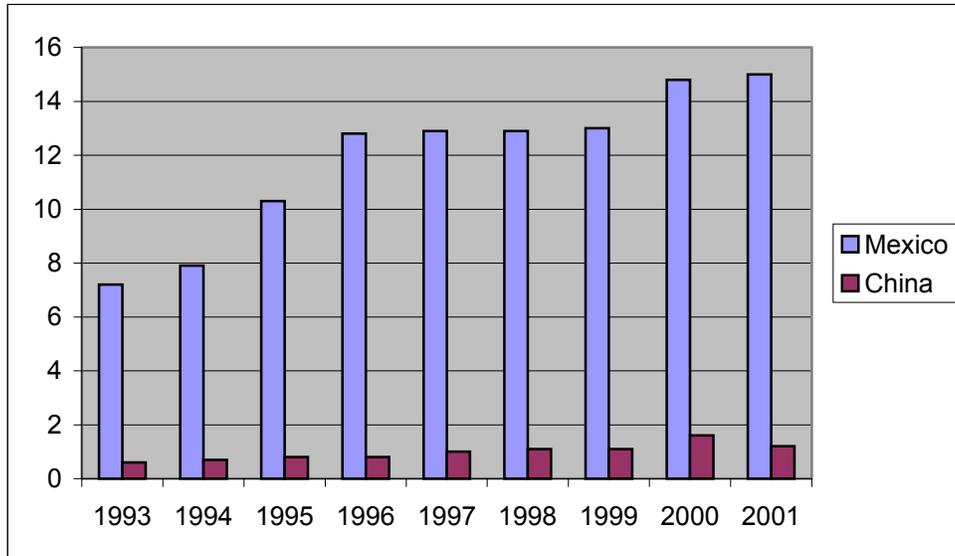
FUENTE: SE con datos de USDOC

Grafica 2. Sector agroalimentario
Participación en el mercado de Estados Unidos



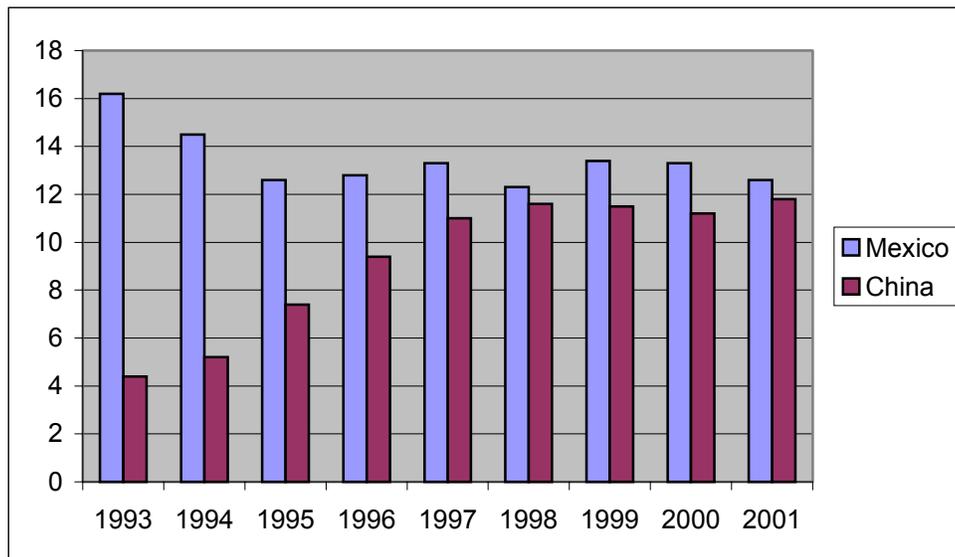
FUENTE: SE con datos de USDOC

Grafica 3. Sector equipo de transporte y autopartes
Participación en el mercado de Estados Unidos



FUENTE: SE con datos de USDOC

Grafica 4. Sector textil y confección
Participación en el mercado de Estados Unidos



FUENTE: SE con datos de USDOC

La adhesión de China a la OMC

CHINA inició la negociación para entrar a la OMC varios años antes de que ésta existiera como tal, cuando funcionaba como el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). El proceso requiere negociar un protocolo de adhesión que debe ser aprobado por los miembros de la OMC en su conjunto, así como negociaciones bilaterales.

La negociación del Protocolo de Adhesión fue una de las más complejas que se hayan dado en la OMC dada la envergadura del país entrante, la peculiar estructura de la economía china, el temor que infundía su adhesión a muchos países, la categoría de país en desarrollo y las complicaciones de su política interna, tanto para el país entrante como para los que otorgaban el acuerdo de entrada.

En el ámbito bilateral, el candidato a ingresar a la OMC debe entablar negociaciones con cada miembro que lo solicite, con el objetivo de obtener mejores condiciones de acceso al mercado del candidato sin requerir del país miembro una apertura adicional a la que ya brinde a todos los demás. Las concesiones resultantes de las negociaciones bilaterales se extienden a todos los miembros de la OMC en virtud del principio de nación más favorecida. Treinta y siete países solicitaron realizar negociaciones bilaterales con China. La última negociación bilateral, con México, terminó el 13 de septiembre de 2001; es decir, un día hábil antes de que se aprobara el Protocolo por el pleno del grupo de trabajo.

La gran mayoría de los observadores del proceso de adhesión calculaban que las negociaciones más complejas serían entre China y Estados Unidos y la Unión Europea, ya que los dos miembros más poderosos de la OMC demandarían reformas importantes a los regímenes legal y comercial, así como una apertura significativa no sólo en materia de aranceles sino también en servicios, inversión, propiedad intelectual, amén de que China no se sujetara a las ventajas que tienen los países en desarrollo en términos de flexibilización y calendarización para la implementación de disciplinas. Adicionalmente, la lógica dictaba que una vez que se terminara la negociación con los países grandes, el acceso a la OMC sería simplemente un trámite, por la importancia estratégica y geopolítica de su entrada.

Desde el punto de vista chino, lograr la adhesión a la OMC también requería olvidarse del dolor de cabeza anual que le implicaba, por ley, la renovación del trato de nación más favorecida (NMF) con el congreso de Estados Unidos. En junio de cada año, Washington escenificaba una batalla entre los grupos a favor de los derechos humanos que buscaba condicionar el trato NMF a avances en la materia, contra las asociaciones empresariales que argumentaban por la apertura económica en términos de la importancia para la expansión de oportunidades de negocios, así como el efecto catalizador de la libertad económica en el mercado de las ideas y el debate político.

El cálculo de México había sido distinto: no podía siquiera contemplar el fin de la negociación bilateral antes de que Estados Unidos y la UE hubieran terminado las suyas para utilizar los textos como punto de partida para las concesiones que requeriría. Esto, por supuesto, implicaba un riesgo considerable en materia de diplomacia, pero mostraba también una voluntad –nueva– de convertirse en un jugador clave en la escena comercial internacional. Para que México pudiera obtener concesiones más allá de las que habían logrado las grandes potencias, era necesario que las autoridades chinas entendieran la importancia que la negociación tenía para el país y la voluntad política de alargar o retrasar la negociación hasta que se atendieran las preocupaciones de la industria nacional.

La negociación tuvo básicamente dos vertientes: acceso de mercado y manejo de los casos de antidumping que México había impuesto a los exportadores chinos para 1300 fracciones arancelarias. La negociación de acceso era relativamente sencilla y acotada a los productos de interés de los exportadores nacionales, mientras que la negociación de antidumping presentaba importantes retos jurídicos, estratégicos y multilaterales, ya que la forma de solucionar el tema tendría un impacto en el resto de los miembros de la OMC. El asunto antidumping se asemejaba a un *jumbo* –ya en el aire– que hay que aterrizar, en una fecha perentoria, y con un enorme público que observa la negociación entre los pilotos y la torre de control.

Aunque con renuencia, el gobierno chino finalmente aceptó que se discutieran los casos de antidumping como parte del paquete de acceso con México. Sin embargo, existía el problema de contaminación ya que, al ser de conocimiento público, otros países exigirían un trato similar. La manera de resolver el dilema era introducir el cambio al Protocolo un día u horas antes de que terminara la negociación multilateral, a fin de hacer prohibitivo el costo de que otro país pidiera el mismo trato.

México solicitó un plazo largo durante el cual las cuotas compensatorias fueran inmunes a cuestionamientos judiciales en la OMC, mientras que el gobierno chino propuso originalmente un periodo de tres años para que se eliminaran las medidas en contra de sus exportaciones. Ante la perspectiva de que no fuera posible saldar la diferencia de plazo y eliminación, el país fue sometido a presión internacional y diplomática. De alguna manera se antojaba imposible que un país de tamaño mediano estuviera dispuesto a obstaculizar la adhesión de China. Geopolíticamente era prácticamente imposible oponerse a un acontecimiento de carácter histórico para el que ya había un acuerdo de todas las potencias comerciales y todos los países en desarrollo. Sin embargo, México soportó la presión.

Al final, la estrategia funcionó como había sido diseñada: México consiguió concesiones que otros países no obtuvieron:

- ▶ Las cuotas compensatorias contra las exportaciones chinas no podrán ser cuestionadas ante un panel de solución de controversias antes de 2008.
- ▶ Las cuotas compensatorias no desaparecen *de jure* en 2008.
- ▶ La excepción quedó en el Protocolo de Adhesión.
- ▶ México se beneficia igualmente de las condiciones obtenidas por Estados Unidos para considerar a China economía de no-mercado durante 12 años para salvaguardas y 15 años para casos nuevos de antidumping.

Quizá lo más curioso fue el decidido aplauso del resto de las delegaciones en Ginebra cuando México y China anunciaron el acuerdo justo antes de la aprobación del Protocolo de Adhesión. Hubo —hay todavía—, un reconocimiento a la implementación de una estrategia que permitió a México a la vez evitar un serio conflicto internacional y conseguir condiciones de transición que no fueron dadas a ningún otro país. México supo aprovechar, en el mejor estilo marcial del Lejano Oriente, el momentum e importancia de la propia iniciativa china para extraer concesiones que en condiciones normales hubiesen sido impensables.

Implicaciones de la adhesión

DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO la adhesión de China a la OMC no tiene un impacto importante en el corto plazo. Primero, porque sus exportaciones seguirán recibiendo el mismo trato por parte de Estados Unidos y la UE. Segundo, porque no hay cambios antes de 2008 —ni quizá después— en el régimen de importación hacia México. El cambio más importante es en China misma: es la señal de que seguirá por la ruta de las reformas económicas y que tomará las decisiones necesarias para asegurar el crecimiento. Éste es precisamente el tipo de indicación que requieren los inversionistas para empezar grandes proyectos. Mucha de la inversión que recibió México por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se debía no tanto a la reducción de aranceles de entrada a Estados Unidos sino al compromiso de marchar hacia delante que implicaba la puesta en vigor —aun la expectativa— del tratado. Además, la apertura hace que China sea más atractiva porque, al permitir la importación de insumos, disminuye también el costo de producción.

¿QUÉ HACER?

LA PERSPECTIVA de una mayor y creciente competencia china, y de otros países, debería hacer que nos preguntáramos cómo incrementar nuestra competitividad de una manera dinámica, es decir, no sólo una vez, sino constantemente. Ésta es

una pregunta que tendríamos que plantearnos de cualquier manera, y que el ritmo de crecimiento de las economías asiáticas apresura.

En lo nacional es necesario que México mejore su oferta de rendimiento y riesgo a la inversión interna y foránea: al inversionista le interesa la combinación de retorno a la inversión, principalmente dictado por la diferencia entre ventas y costos de producción, y riesgo de operación en el país. A mayor riesgo se demandará un mayor retorno. Lo primero que debe hacerse es reconocer que México es relativamente caro y riesgoso para producir. Caro por la falta de infraestructura de transporte, por la pobre oferta energética y de agua, por la dificultad de encontrar abundantes trabajadores calificados, por la maraña de trámites burocráticos. Riesgoso por las constantes variaciones al régimen jurídico y el parco desarrollo y lentitud de nuestro sistema judicial. Así, es imperativo que se adopte una política industrial fundada en dos pilares: programa nacional de reducción de costos y disminución de riesgo de operación. Esta política también funcionaría como filtro: cualquier propuesta contraria a estos dos pilares debería ser rechazada rotundamente.

Es innegable que el país ha mejorado su oferta rendimiento-riesgo al asegurar acceso a los principales mercados del mundo y al lograr una estabilidad macroeconómica, además de la transición política. Sin embargo, la clave estriba no sólo en el mejoramiento de la oferta, sino el mejoramiento continuo. La señal es, hoy, que China ha aprendido esta lección.

En el contexto del comercio internacional es más importante recalcar las ventajas fundamentales del país para hacerlo más atractivo que trabajar solamente en las debilidades. México tiene tres ventajas fundamentales:

- 1) La juventud de los trabajadores y el cambio de la pirámide poblacional. El aprovechamiento del bono demográfico depende de nuestra habilidad de invertir en educación y entrenamiento. Sólo así se podrá dar el salto tecnológico que permita la incorporación de valor por unidad producida. Asimismo, el bono demográfico es la oportunidad que se presenta una vez en siglos de crear una clase media amplia que permita el crecimiento explosivo del mercado interno. Demográficamente, los tigres asiáticos llevan 15-20 años de delantera a México. ¿Sabremos aprovechar, como ellos, el bono?
- 2) La cercanía al mercado de Estados Unidos hace de México el único país del mundo que tiene la mano de obra y la localización para surtir el mercado norteamericano justo a tiempo y convertirse en el socio estratégico para la producción de manufacturas y servicios: desde la provisión de ensaladas preparadas y la alta confección de moda, reparación de maquinaria, trabajos dentales, lavandería y el *back office* hasta la producción integrada de productos de alta tecnología.

- 3) Los principales competidores del país – asiáticos y latinoamericanos – no tendrán en el mediano plazo el acceso privilegiado que tiene México gracias a los tratados de libre comercio con Estados Unidos, la UE y América Latina. Esta ventaja, sin embargo, no es permanente y debe aprovecharse para posicionar el producto mexicano en los principales mercados antes de que se erosionen las preferencias.

Al final del día, lo que se haga en el ámbito de la empresa es quizá mucho más importante para el desarrollo del país: debe desecharse el mito de que la suerte de la empresa o del trabajador en lo individual está en función de que a México le vaya bien; obviamente es al revés. Las empresas deben emprender pasos decididos hacia la modernización de todas sus operaciones: desde el manejo de inventarios hasta la mercadotecnia de sus productos, pasando por la inversión en capital humano y en investigación y tecnología. Lo que es cierto en el ámbito nacional lo es más para las empresas: es necesario un programa agresivo de reducción de costos de producción, un programa de modernización que apueste a favor de la tecnología para poder emprender la producción de bienes con alto valor agregado, la reducción del riesgo de prestar e invertir a través de mejoras sustanciales al gobierno corporativo, mejora de calidad continua, así como un convencimiento a los mercados del proceso de modernización emprendido en el ámbito de cada empresa.

La modernización de cada empresa, una a la vez, requiere importantes recursos que difícilmente podrán obtenerse sin una mejora sustantiva en el gobierno corporativo para potenciar la capacidad estratégica de las empresas y ampliar su acceso a los mercados de capitales. La escasez de recursos crediticios y de inversión no sólo es atribuible al sector financiero, sino a la falta de condiciones en las empresas que las hagan merecedoras de tales inyecciones. En particular, es imprescindible mejorar la transparencia en la rendición de cuentas y la protección de los derechos de los accionistas minoritarios. Para muchas empresas mexicanas, controladas familiarmente, estos cambios no sólo son económicos sino culturales.

China ¿invencible?

LA ENTRADA DE CHINA A LA OMC es parte de su proceso de evolución e integración a los mercados mundiales. Es la incorporación de una quinta parte de los recursos mundiales a la economía global, lo que desde el punto de vista económico crea enormes posibilidades de incremento del bienestar, ya que ahora se puede echar mano de una importante dotación de recursos antes inexistente. Sin embargo, el proceso de adhesión trae consigo costos significativos de ajuste para muchas economías: la suya, por supuesto, y las que compiten con ese país, como la mexicana.

Hoy, China aparece como un competidor implacable, difícil de enfrentar, lo cual no quiere decir, sin embargo, que la competencia no es posible y beneficiarse de esta nueva presencia en el mundo del comercio exterior. En el pasado, los analistas han considerado a Japón como el paradigma de la eficiencia, y a sus empresas invencibles: la burbuja se reventó hace más de 10 años. En otros tiempos no se veía cómo se detendría el crecimiento de los tigres asiáticos, hasta que llegó la crisis de 1997. Luego, extrapolamos el éxito de la nueva economía a la desaparición de los ciclos de negocios en Estados Unidos, hasta que la burbuja del *dot.com* y los escándalos contables nos enseñaron otra cosa. ¿Tendrá China un destino similar?

Hay ciertas realidades que alcanzarán al crecimiento desbocado en China: la política de hijo único incrementará la carga fiscal y familiar sobre los trabajadores; los subsidios cruzados entre regiones, sectores y gobiernos regionales y central no son sostenibles; las disciplinas de comercio internacional a que se comprometieron traerán enormes beneficios pero obligarán a reconocer muchos costos hoy ocultos. Finalmente, muchas de las inversiones en infraestructura física —de transporte y de oficinas y hoteles espectaculares— no resultarán rentables y habrán de pagarse. Dicho de otra manera, China se volverá un día una economía más cara. Además, el éxito de este país lo llevará a ser uno de los principales importadores del mundo y a sostener un *boom* de consumo que países como México deben traducir en oportunidad. Ya en 2002, Caborca, en Sonora, está exportando tanta uva de mesa a China como a Inglaterra, su principal mercado fuera de América del Norte. Esto debería ser sólo el principio.

* * *