

Modelo para armar: una nueva diplomacia económica para México

Pablo Lozano Lozano

Introducción

Recientemente se anunciaron dos cambios fundamentales en materia de política exterior. En primer lugar, las embajadas y consulados de México en el mundo se harán ahora cargo de las funciones de promoción de las exportaciones y atracción de inversión extranjera directa, desempeñadas antes por ProMéxico. En segundo lugar, al instalarse el Consejo de Diplomacia Turística (12 de julio de 2019), se anunció que también se harán cargo de las tareas de promoción turística de México en mercados internacionales, antes desempeñadas por el Consejo de Promoción Turística de México.

Este traslado de funciones y responsabilidades a la Cancillería en su conjunto representa una muestra de confianza hacia el que, seguramente, es el servicio civil más antiguo y de mayor prestigio en México, como es el caso del Servicio Exterior Mexicano; también es un reconocimiento de que esas tareas han sido siempre inherentes al trabajo diplomático.

Sin embargo, la magnitud del desafío es enorme. El análisis que se deriva de este traslado de funciones no se refiere tanto a una cuestión de estructuras organizacionales. Existen países en donde los ministerios de relaciones exteriores y de comercio coexisten en uno solo; otros, en que ambos ministerios coexisten con agencias especializadas en la promoción internacional del comercio y el turismo. Hay también minis-

terios de relaciones exteriores que asumen ambas tareas.¹

A su vez, en algunos casos las organizaciones de promoción económica y turística se ubican dentro de los ministerios (sean de asuntos exteriores o comercio); otros en las que son organizaciones autónomas (pero supervisadas por un ministerio) o independientes (ya sea totalmente privadas —conformadas por asociaciones y cámaras de comercio—, o bien mixtas público-privadas, como resultado de un fideicomiso).²

¹ Donna Lee y David Hudson comentan acerca de los cambios en la práctica y organización diplomática en un número creciente de Estados, específicamente, frente a una importancia cada vez más esencial de la diplomacia comercial y económica. Donna Lee y David Hudson, “The Old and New Significance of Political Economy in Diplomacy”, en *Review of International Studies*, vol. 30, núm. 3, julio de 2004, pp. 343-360, disponible en https://www.researchgate.net/publication/32895042_The_Old_and_New_Significance_of_Political_Economy_in_Diplomacy (fecha de consulta: 7 de octubre de 2019).

² En nuestro propio entorno, es decir, la región de América Latina, encontramos modelos distintos. Por ejemplo, en nuestros socios de la Alianza del Pacífico se observa que, en el caso de Chile, su agencia de promoción de exportaciones, atracción de inversión extranjera y fomento del turismo se ubica en el Ministerio de Relaciones Exteriores. En Colombia, se cuenta con un patronato autónomo en el que participan el Ministerio de Comercio Exterior, el Banco de Comercio Exterior y gremios exportadores y empresariales. Además del comercio, inversiones y turismo, también es responsable de la administración de la marca país. En Perú, la Comisión para la Promoción de Perú para Exportaciones y Turismo es

De esta forma, en el mundo, existen estructuras organizacionales diferentes para la promoción económica internacional. Tales estructuras han venido cambiando y siguen modificándose, de acuerdo con las prioridades de cada país. Pero el punto esencial —que tiende a fortalecerse permanentemente en todo el orbe— es que, más allá del modelo de organización que se elija, sólo con un diseño institucional adecuado de políticas de promoción económica y con condiciones que hagan viable su efectiva implementación, los países logran tener una incorporación provechosa al entorno económico internacional.

Una contextualización apropiada para un nuevo modelo de diplomacia económica debe partir de que México tiene una economía plenamente integrada a la globalización económica, en un entorno de feroz competencia por las inversiones extranjeras directas, el acceso a los mercados para sus empresas y la atracción de turistas internacionales con capacidad de gasto.

México es hoy la décimo quinta economía del mundo.³ También es la déci-

un organismo autónomo supervisado por el Ministerio de Comercio y Turismo.

³ Fondo Monetario Internacional, “World Economic Outlook Database”, en IMF Database, abril de 2019, en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/index.aspx> (fecha de consulta: 19 de agosto de 2019).

mo segunda economía exportadora,⁴ con acuerdos comerciales con 46 países, incluyendo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (que ahora evoluciona hacia el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá), el recientemente suscrito Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica y el Acuerdo Global con la Unión Europea (también renegociado hace poco). Igualmente, es el décimo segundo país en el mundo en recepción de inversión extranjera directa,⁵ y la sexta potencia mundial en materia de recepción de turistas internacionales.⁶

Las preguntas sobre el nuevo modelo de promoción económica en México tienen un ángulo estratégico vinculado al trabajo que realizará la Cancillería, pero tienen también un contexto considerablemente más amplio, que se refiere

a la urgencia no sólo de fortalecer la incorporación a la economía global, sino de que el potente sector externo de la economía mexicana contribuya a objetivos de desarrollo interno, como son la apremiante necesidad de reducir las desigualdades y elevar los niveles de ingreso; disminuir las disparidades regionales a través del desarrollo de las entidades federativas menos favorecidas, e incorporar las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) a las cadenas de valor global en la medida en que, en la actualidad, los actores relevantes del sector externo del país son, se entiende, fundamentalmente grandes empresas.

Por estas razones, no es atrevido afirmar que los retos estratégicos, logísticos y organizacionales de una nueva diplomacia económica serán, en el corto y mediano plazo, de una magnitud sólo equiparable a las grandes prioridades de la política exterior mexicana.

Con la finalidad de atender las inquietudes que puedan presentarse en este contexto, el objetivo del presente ensayo es pormenorizar de manera conceptual las actividades, responsabilidades y nuevas prioridades en materia de promoción, para, a partir de una serie de recomendaciones, construir un modelo que permita la implementación apropiada de una nueva diplomacia económica para México. Al mismo tiempo, se busca dejar de manifiesto el valor que aporta esta actividad en el fortalecimiento de la

⁴ Organización Mundial de Comercio, "Global Trade Growth Loses Momentum as Trade Tensions Persist", comunicado de prensa 837, 2 de abril de 2019, en https://www.wto.org/english/news_e/pres19_e/pr837_e.htm (fecha de consulta: 19 de agosto de 2019).

⁵ Datos correspondientes a 2018. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), *World Investment Report 2019. Special Economic Zones. Key Messages and Overview*, Ginebra, ONU, 2019, p. 3, en https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_overview_en.pdf (fecha de consulta: 19 de agosto de 2019).

⁶ Banco Mundial, "International Tourism, Number of Arrivals", en https://data.worldbank.org/indicator/ST.INT.ARVL?most_recent_value_desc=true (fecha de consulta: 19 de agosto de 2019).

presencia de México en el mundo. Las recomendaciones que en mi opinión deben conformar este nuevo modelo —que incluye actores, características y su funcionamiento— son desarrolladas a partir de la experiencia de campo “de primera mano” que significan las labores que se realizan en las embajadas y consulados de México.

Tareas antiguas, definiciones nuevas

Si bien de origen muy antiguo, es hasta las últimas décadas que se ha discutido la urgencia de reconocer a la diplomacia económica como instrumento vital de la política exterior de las naciones, es decir, como una de sus prioridades básicas y no como una herramienta accesoria del trabajo diplomático.⁷

México no ha sido la excepción a ese modelo accesorio o periférico. Los artículos relevantes de la Ley del Servicio Exterior Mexicano vigente (43 y 44) fueron elaborados hace más de veinticinco años

y no han sido modificados en las sucesivas reformas. El artículo 43, fracción I, señala que corresponde a los jefes de misión: “Mantener informada a la Secretaría sobre los principales aspectos de la vida política, económica, social y cultural del Estado ante cuyo Gobierno u organismo internacional estén acreditados”. Por su parte, el artículo 44, fracción II, menciona que corresponde a los jefes de oficinas consulares “fomentar, en sus respectivas circunscripciones consulares, el intercambio comercial y el turismo con México e informar periódicamente a la Secretaría al respecto”.

Existe también un manual de organización “tipo” para embajadas, que atribuye funciones de promoción a titulares de oficinas y que es más específico en cuanto a objetivos y funciones de las secciones de asuntos económico-comerciales y promoción turística de las representaciones de México en el exterior (RME). No obstante, esas funciones se han enfocado a la información, atención de consultas y apoyo indirecto al empresariado mexicano. Se trata, por ello, de un enfoque generalista en el cual sería conveniente que se ubique el potencial de la diplomacia económica no sólo en las relaciones Estado-Estado, sino también en las relaciones Estado-empresa y empresa-empresa,⁸

⁷ El autor recomienda la lectura de Marta Czarnecka-Gallas, “The Role of Economic Diplomacy in Enhancing National Competitiveness”, en *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, núm. 28, 2012, pp. 62-73; Huub Ruel y Robin Visser, “Commercial Diplomats as Corporate Entrepreneurs: Explaining Role Behaviour from an Institutional Perspective”, en *International Journal of Diplomacy and Economy*, vol. 1, núm. 1, 2012, pp. 42-79; y D. Lee y D. Hudson, *op. cit.*

⁸ M. Czarnecka-Gallas, *op. cit.*, p. 69.

a fin de crear condiciones atractivas a la inversión y apoyar a las empresas mexicanas en sus esfuerzos de internacionalización.

Pero más allá del marco normativo, es bien sabido que los representantes diplomáticos mexicanos han sido parte de las acciones de promoción económica. Por ejemplo, en los países en que no había agregadurías de promoción comercial o turística eran las RME las que realizaban funciones básicas de promoción comercial y turística.

En otras palabras, las RME han mantenido regularmente circuitos de contactos y actividades en sus agendas. Ello implica vínculos con actores locales, prioritarios en el quehacer económico, financiero e industrial de la adscripción; con, de existir inversión mexicana, los sectores económicos del Gobierno y los empresarios mexicanos; con líderes empresariales locales, presidentes de cámaras de comercio y gremios patronales y sectoriales. Estos circuitos abarcan una noción amplia de diplomacia económica que lo mismo incluye el aliento a las exportaciones mexicanas que el fomento a las inversiones y la promoción turística.

Sin embargo, lo que se considera distinto en el nuevo modelo será la ubicación y extensión de las tareas de diplomacia económica, ahora asumidas por la Cancillería. La diplomacia económica, en tanto actividad con propósitos claros y específicos

de creación de valor,⁹ tendría una centralidad en la política exterior de México que involucraría las tareas que hoy se llevan a cabo en materia cultural, académica y de cooperación científico-técnica. Es decir, en adelante, se sumarían los esfuerzos de autopistas institucionales paralelas hacia una misma dirección.

Si se pidiera una definición, se podría decir que una *nueva diplomacia económica* se entendería como un abanico de actividades que incluyen la promoción comercial, la promoción y captación de inversiones, la promoción del turismo, el intercambio de tecnología, la cooperación científica y técnica, la diplomacia cultural, así como todas las actividades vinculadas a la marca país y a la imagen internacional de México lo mismo que a su posición en la escena económica mundial.

Se considera que esta nueva diplomacia económica sólo será fuerte y exitosa con un enfoque holístico de promoción y coordinación. En este sentido, en virtud de lo que se observa en otros modelos organizativos, es aconsejable fortalecer el sistema de vasos comunicantes y el diálogo cotidiano entre la propia Cancillería y otros actores tanto gubernamentales

⁹ Véase Michel Kostecki y Oliver Naray, "Commercial Diplomacy and International Business", en *Discussion Papers in Diplomacy*, abril de 2017, en https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20070400_cdsp_diplomacy_kostecki_naray.pdf (fecha de consulta: 7 de octubre de 2019).

como privados (cámaras empresariales y empresarios mexicanos) y subestatales (fundamentalmente los Gobiernos de los Estados), entre otros.

Un efecto de primer orden de esta nueva ubicación de la diplomacia económica, como una de las prioridades de política exterior, es que contribuirá a que se defina con mayor precisión, claridad y de una manera concreta, el interés nacional en relaciones con países específicos.

Al igual que muchos otros países, es válido preguntarse: ¿cuánto vale la relación de México con países específicos y cuánto vale el potencial de cada una de esas relaciones? Dejando fuera nociones geoestratégicas, el valor estricto de una relación, para efectos de diplomacia económica, podría determinarse por factores como el comercio, las inversiones mutuas, el flujo de turistas y la dimensión de las diásporas. También deben tenerse en cuenta elementos como el número de estudiantes y profesores en intercambios y proyectos de cooperación. Otra gama de variables concretas para determinar el valor y el potencial de una relación se refiere a la existencia de un andamiaje jurídico básico que permita contextualizar adecuadamente las relaciones (por ejemplo, mecanismos de consultas políticas, acuerdos para evitar la doble tributación, acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones, acuerdos de libre comercio, acuerdos de cooperación y acuerdos de supresión de visas).

La cuestión de medir el valor de cada una de las relaciones de México tiene un propósito: como muchos países, se cuenta con un universo finito de recursos, una política de austeridad, el uso eficiente de gastos y la necesidad de resultados en el corto plazo. Es bien sabido que la vecindad con la gran potencia mundial del último siglo ha propiciado que la noción de diversificación sea ya una premisa atávica. No es el objetivo de este ensayo proponer líneas de diversificación, sino únicamente llamar la atención sobre el hecho de que el modelo de diplomacia económica que se asuma se ubica en un entorno en el que se tendrán que definir prioridades: sean países, regiones o mercados. Se propone que en un ejercicio se incorpore una clasificación de mercados teniendo en cuenta su importancia desde el punto de vista de los intereses económicos de México, así como los sectores y proyectos prioritarios, incluyendo aquellas industrias en las que el país tiene ventajas competitivas y posibilidades de exportación. Para ese ejercicio estratégico, las RME pueden hacer contribuciones fundamentales y, esencialmente, les corresponderá su implementación.

Para ensamblar el modelo

El modelo de diplomacia económica que se propone tendrá una dimensión de promoción comercial y de inversiones, y una

segunda dimensión de administración de la marca país y de promoción turística e imagen de México. Se entiende que ambas implicarán nuevas tareas¹⁰ para las embajadas y consulados, pero también, y en especial, para las oficinas centrales.

Por la profundidad de este cambio, es importante reflexionar sobre las características del modelo, sus actores y funcionamiento. Desde el punto de vista de los actores, el engranaje incluye dos reflexiones. La primera va en el sentido de que se puede entrever que casi todo el trabajo de las áreas de cooperación educativa, cultural, científica y técnica puede tener también un contenido económico, que va desde el mayor conocimiento del país hasta el desarrollo de las industrias creativas, el fomento de la economía cultural y la transferencia de tecnologías de vanguardia. La segunda se refiere al papel institucional de coordinación de las oficinas centrales con otros actores gubernamentales; con entidades empresariales y con las secretarías de economía, turismo y áreas de relaciones internacionales de las 32 entidades

federativas. El funcionamiento del engranaje supone una plena sincronía y diálogo permanente de todos los actores, bajo la coordinación de la Cancillería: si todos trabajan hacia el mismo objetivo, es muy probable que la estrategia funcione y se obtengan resultados.

En efecto, una tarea básica de la Cancillería será la conducción, coordinación y ejecución de las estrategias de promoción económica que llevan a cabo las dependencias y entidades de la administración pública federal, que dan particular importancia a la promoción y al crecimiento del sector exportador, la atracción de inversiones y la subsecuente creación de empleos de calidad. La coordinación del sector público es prioritaria para el éxito de las actividades de promoción. Ello debería extenderse también a las 32 entidades federativas del país con estrategias diferenciadas. Se ha mencionado ya en este artículo la importancia de que las tareas de promoción en materia cultural, académica y de cooperación científica y técnica se encuentren conjugadas con la nueva diplomacia económica. A propósito, la inclusión de la nueva política de promoción y cooperación cultural, que busca la reconfiguración simbólica de México y la atención a circuitos culturales con resultados de alto impacto, será por lo tanto sumamente necesaria. Como se anota más adelante, un manejo apropiado y unificado de la marca *México*

¹⁰ Kostecky y Naray mencionan que la promoción comercial incluye tareas como el involucramiento en ferias comerciales (sectoriales), organización de misiones comerciales, conferencias o seminarios y campañas de promoción de la marca "hecho en". Además, diversa literatura de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) agrega a estas actividades, el otorgamiento de créditos a la exportación. M. Kostecky y O. Naray, *op. cit.*

permitirá incluso estrategias particulares de promoción para los estados, de acuerdo con sus proyectos y sectores productivos prioritarios.

En el exterior, las RME serán el actor instrumental de mayor importancia: se entiende como una prioridad, sistematizar y multiplicar sus contactos con las áreas económicas de los Gobiernos, agencias nacionales y locales de promoción de comercio e inversiones, cámaras de comercio, organizaciones empresariales, líderes del sector privado, empresas locales con presencia en México y empresas mexicanas instaladas en la adscripción; así como con medios de comunicación especializados en temas económicos. Las RME se destacan por sus capacidades de despliegue, acción, adaptación e incluso improvisación si así se requiere.

Se da por sentado que también habrá un esfuerzo especializado de capacitación para el personal de las RME en los temas centrales y prioritarios de la nueva diplomacia económica del país, que puede ser enriquecida con la perspectiva de los sectores académico y empresarial. Resulta conveniente usar la experiencia en educación a distancia del Instituto Matías Romero para capacitar mediante cursos y foros al cuerpo diplomático en promoción de exportaciones y atracción de inversiones, uso de plataformas de datos, cooperación científica y técnica, promoción de la imagen

de México y administración de la marca país, así como promoción turística.

También sería útil analizar si los programas de becas para estudiantes mexicanos en el exterior corresponden a las necesidades de especialización técnica que el desarrollo del país requiere, particularmente en disciplinas STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics). Al mismo tiempo, esos programas pueden abrir espacios no explorados hasta ahora, que beneficien a comunidades que tradicionalmente no estaban incorporadas a estos ámbitos.

Junto con los actores, un segundo punto esencial es la cuestión presupuestaria. En un escenario de entendidas restricciones, no puede dejarse de señalar que a la par de los esfuerzos por racionalizar el gasto y que las acciones sean eficientes, se recomienda estudiar alternativas que permitan un presupuesto base para realizar actividades de diplomacia económica.

Por lo que se refiere a las estrategias de promoción, un aspecto central se refiere a la administración de la marca país, definida como “la presentación estratégica de un país con el objetivo de crear capital de reputación a través de la promoción de intereses económicos, políticos y sociales en el país y en el extranjero”.¹¹ De acuerdo

¹¹ Gyorgy Szondi, “Public Diplomacy and Nation Branding: Conceptual Similarities and Differences”,

con el ranking de marca país de 2018 de Brand Finance,¹² México es la marca país más valiosa de América Latina y la décimo cuarta a nivel mundial. Por ello, todas las actividades en el exterior deberán realizarse consistente y permanentemente bajo la marca *México*.

En el contexto de la instrumentalización de la marca *México*, todas las actividades de promoción económica podrán utilizar también la marca *Hecho en México*, con el objetivo de apoyar la actividad exportadora y la internacionalización de las empresas mexicanas, especialmente las mipymes, uno de los sectores más importantes de la economía nacional y que, en este entendido, el apoyo a su actividad exportadora y su inclusión en las cadenas globales de valor se ha constituido como un prioridad en la nueva estrategia de promoción económica de la administración federal. En este mismo contexto, deberá estudiarse la conveniencia de diseñar una marca para las actividades de promoción gastronómica y culinaria con referencia

a la designación de la comida mexicana como Patrimonio Mundial de la Humanidad de la UNESCO. Las marcas *México*, *Hecho en México* y la mencionada marca gastronómica deberían ser emblemáticas y consistentes en toda la promoción económica del país.

En el mismo sentido, se sugiere diseñar un esquema encaminado específicamente a asesorar y apoyar a mipymes, con relación a las oportunidades y condiciones para sus productos y servicios, en el contexto de los acuerdos internacionales en materia comercial de los que México es parte.

De igual manera, en la formulación de las estrategias de promoción puede asumirse, como punto de partida, que las tareas de proveeduría de información son esenciales para las RME. Un estudio reciente del Comité Económico y Social Europeo sobre mejores prácticas de actividades de promoción de exportaciones nacionales¹³ recomienda la sistematización y publicación de información en línea como punto de partida indispensable de tales tareas. Atendiendo esta recomendación, pareciera resultar

en *Discussion Papers in Diplomacy*, octubre de 2008, disponible en <https://www.kamudiplomasi.org/pdf/nationbranding.pdf> (fecha de consulta: 7 de octubre de 2019).

¹² Brand Finance, *Nation Brands 2018. The Annual Report on the Most Valuable Brands*, Londres, Brand Finance, octubre de 2018, p. 7, en https://brandfinance.com/images/upload/brand_finance_nation_brands_reports_2018.pdf (fecha de consulta: 21 de agosto de 2019).

¹³ Henri Lahtinen y Heikki Rannikko, *Study on Best Practices on National Export Promotion Activities*, Bruselas, European Economic and Social Committee/Ramboll, septiembre de 2018, en <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e13fa3eff54-11e8-a96d-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF> (fecha de consulta: 7 de octubre de 2019).

entonces urgente la elaboración de un portal *web*, moderno y atractivo, en el cual esté integrada toda la información de los programas gubernamentales de promoción a la exportación y apoyo a la internacionalización de las empresas. La plataforma “Data México”, presentada el pasado 30 de abril por la Secretaría de Economía (SE), será un instrumento para el diseño de políticas públicas y toma de decisiones que podrá atender las recomendaciones sobre mejores prácticas: se trata de una innovadora plataforma digital de código abierto que, por medio del análisis y la visualización de datos, permitirá la toma de decisiones en política industrial, innovación, competitividad y atracción de inversiones. Debido a que “Data México” incluirá entre sus usuarios —además de a empresarios, académicos y organizaciones de la sociedad civil— a funcionarios públicos, la red diplomática y consular de México podrá enriquecer el portal con las particularidades específicas de su adscripción. Para este propósito, la comunicación permanente con las compañías mexicanas ya establecidas en el exterior es vital, a fin de conocer sus perspectivas e inquietudes. El sitio podría contar también con una guía para hacer negocios en México, que sería traducida por cada representación al idioma local.

Las estrategias generales deberán también incluir un análisis sobre herramientas más eficaces de promoción,

como es el caso de las ferias comerciales especializadas y las ferias turísticas. Ese análisis deberá realizarse teniendo en cuenta los aportes de las RME, bajo los criterios y parámetros que la Cancillería determine, en coordinación con la SE y la Secretaría de Turismo (Sectur) —a la luz tanto del Convenio de Colaboración en Materia de Promoción de Exportaciones y Atracción de Inversión Extranjera, firmado entre la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la SE en enero de 2019, como del Convenio de Colaboración sobre Promoción Turística, suscrito por la SRE con Sectur en abril de 2019—, en coordinación con el sector empresarial y teniendo en cuenta en particular las potencialidades de proyección para las mipymes del país. Hay estudios que sugieren que:

Las ferias y exposiciones son una de las herramientas de comunicación más complejas pero irremplazables, ya sea para promocionar o presentar los nuevos productos y servicios, así como para mantener u obtener relaciones. Por lo tanto, deben utilizarse en las actividades diplomáticas con la mayor frecuencia posible con el objetivo de promover los intereses económicos nacionales y el desarrollo

de una red de contactos comerciales en el extranjero.¹⁴

Por lo que se refiere a las tareas concretas de las RME, la nueva diplomacia económica procurará concentrarse en las tareas establecidas como prioritarias por el Gobierno actual: la promoción comercial; el apoyo a las empresas mexicanas para ubicar sus productos en nuevos mercados, fomentando así el crecimiento del sector exportador y la integración a las cadenas globales, particularmente con la inclusión de micro, pequeñas y medianas empresas; el incremento del contenido nacional de las exportaciones, así como la atracción de inversiones que creen empleos de calidad y potencien la actividad económica.

Distintos estudios coinciden en que las representaciones diplomáticas pueden tener una función esencial en la promoción de las exportaciones; tales estudios muestran que la apertura y operación de una embajada inciden positivamente en el incremento del número de empresas exportadoras; que la promoción de exportaciones mediante el servicio exterior reduce las barreras de entrada en el mercado, y que las embajadas juegan un papel importante en la promoción

de exportaciones, especialmente para empresas de mediana dimensión.¹⁵ A su vez, otros estudios anotan que “los servicios diplomáticos comerciales son particularmente útiles para los recién llegados a un mercado determinado o para las pequeñas y medianas empresas sin experiencia en la exportación”.¹⁶ Por su parte, en el caso de las grandes empresas, el énfasis de la diplomacia comercial está en las relaciones públicas que involucran al Gobierno del país anfitrión y a personalidades del sector privado.¹⁷

Dado que las barreras comerciales convencionales se han reducido y el transporte logístico se ha vuelto más barato, otras barreras, a menudo intangibles, han cobrado relevancia. La distancia cultural e institucional parece asumir un papel cada vez más importante en las relaciones comerciales internacionales.¹⁸ Los obstáculos que actualmente

¹⁴ Dina Tomšić, “International Fairs as a Tool of Economic Diplomacy”, en *Croatian International Relations Review*, vol. 14, núm. 50/51, enero-junio de 2008, pp. 33-45.

¹⁵ Véase Shon Ferguson y Rikard Forslid, *Sizing up the Impact of Embassies on Exports*. Rochester, SSRN (IFN Working Paper 1012), febrero de 2014.

¹⁶ M. Kostecki y O. Naray, *op. cit.*, p. 9.

¹⁷ *Ibid.*, p. 18.

¹⁸ Marie-Lise E. H. van Veenstra, Mina Yakop y Peter A. G. van Bergeijk, “Economic Diplomacy, the Level of Development and Trade”, en *Discussion Papers in Diplomacy*, núm. 119, octubre de 2010, en https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/20101000_cdsp_artikel_%20van%20Veenstra,%20Yakop%20and%20van%20Bergeijk.pdf (fecha de consulta: 7 de octubre de 2019).

encuentran los exportadores se ubican en cuatro categorías: a) información (falta de conocimiento sobre cómo exportar y sobre mercados potenciales); b) limitaciones internas (de recursos humanos o financieras); c) de procedimiento (idioma, diferencias culturales, burocracia en ambos países),¹⁹ y d) exógenos (tipo de cambio, impuestos, corrupción, entre otros).²⁰ Esto supone, para efecto de las RME, un amplio conocimiento del mercado local (legislación, diferencias culturales, entre otros) y un intenso trabajo de relaciones públicas con actores relevantes (instituciones nacionales y locales de Gobierno, agencias de promoción de comercio e inversiones, cámaras patronales y de comercio, empresarios, entre otros) que puedan facilitar la entrada, operación y venta de productos de empresas mexicanas.²¹

Numerosos reportes concuerdan en que la actividad de apoyo primordial de la diplomacia económica comercial es la *inteligencia*, que, entre otros aspectos, incluye la búsqueda de información y el manejo de consultas comerciales de las empresas del país de origen y del país en el que se encuentra la representación. Kostecki y Naray anotan que un diplomático comercial al que entrevistaron dijo que aproximadamente el 95% de los clientes no solicitan servicios elaborados, sino principalmente información básica sobre asuntos legales, situación política, etc.²² Por tanto, las RME deberán contar con una capacidad sólida para suministrar tanta información básica de inteligencia comercial (ambiente de negocios, marco normativo, facilidades para hacer comercio, situación política, entre otros) como información oportuna acerca de las oportunidades de exportación y de inversión.

¹⁹ Kostecki y Naray comentan que el apoyo tal vez sea menos urgente en los países vecinos que en mercados distantes, donde, entre mayores sean las diferencias culturales y de la manera de hacer negocios, más importante será el papel que desempeña la embajada al dar un apoyo inicial. M. Kostecki y O. Naray, *op. cit.*, p. 13.

²⁰ Sridhar N. Ramaswami y Yoo Yang, "Perceived Barriers to Exporting and Export Assistance Requirements", en Salih Tamer Cavusgil y Michael R. Czinkota (eds.), *International Perspectives on Trade Promotion and Assistance*, Nueva York, Quorum Books, 1990, pp. 197-206.

²¹ Se anota que es común denominador en publicaciones académicas la importancia de que las representa-

ciones realicen trabajo de *networking* y de asistir a las empresas en hacer "*matchmakings*".

²² "La principal actividad de apoyo de la diplomacia comercial es la inteligencia, que incluye la búsqueda de información y el manejo de consultas comerciales de las empresas del país de origen y del anfitrión. Un diplomático comercial centroamericano considera que 'aproximadamente el 95% de los clientes no solicitan servicios elaborados, sino principalmente información básica sobre asuntos legales, situación política, etc.' Una pregunta típica sería: '¿existe el mercado para el producto X en el país Z?'" M. Kostecki y O. Naray, *op. cit.*, p. 8.

Las tareas de las RME en materia de promoción turística serán también fundamentales: el World Travel & Tourism Council consideró que en 2018 la contribución de los viajes y el turismo al PIB de México se ubicó en 17.2% del total de la economía.²³ Igualmente, en materia de creación de empleos, los datos más recientes muestran que 4.25 millones de personas se encuentran empleadas en el sector turístico, es decir, 3.7% del total de la población económicamente activa.²⁴

Las estrategias generales de promoción turística, imagen de México y administración de la “marca país” pueden definir herramientas para diversificar la oferta turística, en particular hacia nuevos destinos, promocionar nuevos esquemas asociados a los pueblos indígenas, e incrementar la relación visita/gasto de los turistas internacionales.

Las RME, de la misma forma, deberán mantener contactos con actores vinculados al turismo internacional, incluyendo agencias turoperadoras, líneas aéreas y publicaciones especializadas; recomendar formatos eficaces de promoción de acuerdo con las características económicas y culturales del mercado, incluyendo la participación en ferias y la realización de viajes de familiarización, y proporcionar información especializada a turistas internacionales, incluso a través de campañas masivas, medios digitales y portales *web*, como puede ser el caso de la traducción por parte de las embajadas —a la mayor cantidad posible de idiomas— del sitio *www.visitmexico.com* de la Sectur.²⁵

Conclusiones

Este artículo presenta una serie de recomendaciones, desde la perspectiva de una representación en el exterior, de aquellas estrategias y actividades que se estiman primordiales en el desarrollo de una nueva diplomacia económica de México.

²³ World Travel & Tourism Council, *Mexico 2019 Annual Research: Key Highlights*, en <https://www.wttc.org/economic-impact/country-analysis/country-data/> (fecha de consulta: 21 de agosto de 2019). Por otro lado, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) ubicó la participación del PIB turístico (PIBT) en 8.7% del PIB total del país en 2017. Véase el PIBT y las cuentas nacionales en Inegi, “Turismo”, en https://www.inegi.org.mx/temas/turismosat/default.html#Informacion_general (fecha de consulta: 21 de agosto de 2019).

²⁴ Secretaría de Turismo, *Resultados de la actividad turística, junio de 2019*, p. 30, en [http://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2019-06\(ES\).pdf](http://www.datatur.sectur.gob.mx/RAT/RAT-2019-06(ES).pdf) (fecha de consulta: 21 de agosto de 2019).

²⁵ Salvador Gil-Pareja, Rafael Llorca-Vivero y J. A. Martínez-Serrano ponderan positivamente el efecto del trabajo de las embajadas en el flujo turístico. Esta incidencia podría llegar hasta entre 15% y 30% de turistas internacionales. Salvador Gil-Pareja, Rafael Llorca-Vivero y J. A. Martínez-Serrano, *The Impact of Embassies and Consulates on Tourism*, julio de 2005.

Si bien las tareas de promoción comercial, de inversiones y de promoción turística han sido siempre inherentes al trabajo de las RME, la diplomacia económica tendrá ahora una nueva centralidad. La importancia de esta nueva diplomacia económica incluye por lo tanto actividades transversales como la promoción comercial, la promoción y captación de inversiones, la promoción del turismo, el intercambio de tecnología, la cooperación científica y técnica, la diplomacia cultural, así como todas las actividades vinculadas a la marca país y a la imagen internacional de México.

La centralidad de la diplomacia económica para la Cancillería implicará esfuerzos de coordinación por lo menos en tres ámbitos: al interior de la Cancillería; de la Cancillería con otras entidades gubernamentales como las secretarías de Economía, Turismo, Agricultura y la banca de desarrollo, con entidades empresariales y con las secretarías de las entidades federativas, y, por último, entre la Cancillería y las RME. Se entiende que un trabajo coordinado permitirá que la estrategia

que se implemente sea exitosa y se obtengan resultados.

Es aconsejable que las estrategias centrales de promoción diseñadas desde México sean enriquecidas en la medida de lo posible con las recomendaciones que emitan las RME, teniendo en cuenta su amplio conocimiento de los mercados locales. Tres estrategias básicas tendrán que referirse a: la administración homogénea y flexible de la marca *México*; la asesoría y apoyo a mipymes, y a facilitar la proveeduría de información sobre los programas gubernamentales de promoción a la exportación, apoyar la internacionalización de las empresas y fomentar la captación de inversión.

Finalmente, se recomienda que el modelo de diplomacia económica que ahora se diseña contribuya a objetivos económicos puntuales alineados al interés nacional como: mejorar el bienestar social de los ciudadanos, coadyuvar a disminuir la desigualdad social, generar empleos de calidad, fomentar el emprendimiento y la innovación a través de la transferencia de tecnologías, incorporar a las mipymes a las cadenas de valor global y disminuir disparidades regionales.