

## México en el panorama económico internacional\*

Francisco González de Cossío

### I. Antecedentes inmediatos

Hacia finales de la década de los setenta, el panorama económico internacional fue observando cambios sustanciales que derivaron en la presente etapa de transformaciones y redefiniciones del sistema económico global.

En efecto, a lo largo de la década anterior, el sistema económico internacional establecido en la posguerra fue evidenciando una creciente incapacidad para sostener un crecimiento dinámico. El agotamiento del impulso industrial de los países avanzados degeneró en una de las crisis más profundas de la historia reciente. La evolución lenta de la demanda en esas economías, la sobreproducción de bienes intermedios, la baja productividad del trabajo, la caída de la inversión productiva y las dificultades de índole económico y social para incorporar los avances tecnológicos en los procesos de producción industrial, aparecían como algunos de los factores responsables del estancamiento económico.

Los mecanismos impulsores del auge de las décadas anteriores hicieron patentes sus limitaciones; los de carácter comercial, representados por el GATT, se vieron cuestionados claramente con la adopción de crecientes medidas proteccionistas; los monetario-financieros del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, se vieron limitados frente al proceso devaluación-revaluación-flotación de las principales divisas mundiales y frente a la creciente gravitación de la banca privada transnacional en la esfera financiera.

Durante la segunda mitad de la década anterior, el panorama económico mundial se caracterizó por un crónico estancamiento en el crecimiento del producto interno bruto, altos índices de inflación y desempleo, niveles sin precedente en las tasas de interés y severos desequilibrios en el sector exter-

no de las economías de los países en desarrollo.

Las economías altamente industrializadas dejaron de ser el principal factor del crecimiento de la actividad económica mundial, y la tasa de expansión del comercio internacional se desplomó rápidamente. En efecto, el crecimiento del producto interno bruto mundial, que había promediado 4% en la década de los setenta, descendió a cerca de 2% en 1980, para caer a 1.2% en 1981. Esta situación determinó que el comercio mundial redujese su nivel de crecimiento, al pasar de 6.7% como promedio anual, entre 1976 y 1979, a 1.5% en 1980, y a su virtual estancamiento en 1982.

Por su parte, y como respuesta a sus propias necesidades de crecimiento económico y de modernización, los países en desarrollo manifestaron una clara disposición para crecer vía endeudamiento, o sea, contratando deuda externa. Este proceso fue alentado por el necesario reciclaje de los excedentes financieros de los países exportadores de petróleo, que no encontraban un rendimiento atractivo en las deprimidas economías industrializadas.

Los países avanzados respondieron a la crisis económica internacional con políticas internas de rigurosa disciplina fiscal y monetaria para abatir la inflación interna, e incluso aumentaron las barreras comerciales en un esfuerzo por corregir o disminuir sus desequilibrios externos. En el caso particular de Estados Unidos, principal mercado del mundo, este país acumuló déficit sin precedentes en su balanza comercial, mismos que se vio forzado a financiar a través del endeudamiento vía emisión de bonos y papeles financieros, y para hacerlos atractivos al inversionista doméstico y extranjero, tuvo que recurrir a la elevación de las tasas internas de interés (sobre todo de la tasa primaria), con el consecuente perjuicio a los países deudores que habían contratado sus deudas con tasas flotantes de interés.

Al actuar de esa manera, los países industrializados redujeron drásticamente las posibilidades de exportación de los países en desarrollo, al tiempo que alentaron el alza progresiva de las tasas de interés y disminuyeron drásticamente los flujos de in-

\* Deseo expresar mi agradecimiento a mis compañeros doctor Gil Gil Massa y licenciado Enrique Hernández, de la Dirección General de Relaciones Económicas Bilaterales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por su valiosa ayuda en la labor de investigación bibliográfica y documental para la elaboración de este ensayo, así como a la señorita Alejandra Genoveva Gómez León por su labor en la computadora para el proceso de textos.

nanciamiento externo. De igual manera, en el caso del ejemplo anterior, ese país se convirtió, en unos cuantos años, de acreedor neto en el país con la mayor deuda del mundo.

Para los países en desarrollo dichos acontecimientos tuvieron drásticas repercusiones, entre las que podemos mencionar las siguientes: deterioro de sus términos de intercambio; reducción de sus ingresos externos, vías exportaciones y nuevos créditos; desplome de los niveles de crecimiento económico e incremento de sus compromisos financieros con el exterior, derivado de la combinación de un fuerte endeudamiento externo y elevadas tasas reales de interés internacionales.

Al reducirse las posibilidades de recuperación en los países avanzados se agravó el desempleo en los mismos y se reforzaron aún más las tendencias proteccionistas, no lográndose controlar adecuadamente la inflación y acentuándose los desequilibrios de esas economías.

Las economías centralmente planificadas, por su parte, experimentaron, desde finales de la década anterior, una retracción en sus procesos de crecimiento, con déficit externos en su conjunto. Los esfuerzos de superación de sus estrangulamientos estructurales —sobre todo en el sector agrícola y en las industrias de alta tecnología— y la intensificación de sus relaciones con Occidente se vieron frenados al estancarse, en parte por razones políticas, su creciente integración a la economía mundial y al erigirse barreras artificiales a la expansión de los intercambios Este-Oeste.

En el marco del panorama económico mundial descrito, el inicio de la década de los ochenta presentaba condiciones claras de recesión económica como característica fundamental de los países en vías de desarrollo. Para América Latina, los niveles de estancamiento, inflación, desempleo y escasez de divisas, definían a la crisis como la más profunda desde la posguerra.

A manera de ilustración de esta crisis puede mencionarse que la participación de los países en desarrollo en el total del comercio mundial había disminuido considerablemente; su deuda externa, que en 1982 bordeaba los 627 mil millones de dólares a tipos de interés variables, representaba una carga por servicio extraordinariamente alta, de 142 mil millones para ese mismo año.

Los persistentes y profundos síntomas de crisis ponían de manifiesto las incongruencias del "orden económico internacional" imperante y anunciaban la necesidad de profundos cambios estructurales en la base misma del sistema de producción capitalista. En los países avanzados, conforme se acentuó la crisis y se restringió la base productiva, surgieron nuevas estrategias de desarrollo industrial,

basadas en el impulso de tecnologías avanzadas, principal pero no exclusivamente en Japón. La emergencia de nuevas potencias industriales, de los llamados "países recientemente industrializados", que empezaban a dejar sentir su importancia en el panorama económico mundial, profundizó la competencia oligopólica en el mundo industrializado, lo cual conllevó la introducción de procesos productivos más intensivos en el uso de tecnologías de punta.

A la par con el proceso de ajustes que se está promoviendo en los países industrializados, en sus posiciones de competencia mutua, las relaciones económicas entre el Norte y el Sur, así como entre los propios países en desarrollo, observan un proceso paralelo de redefinición.

## II. México: nueva estrategia de industrialización y desarrollo económico

En el caso de México los efectos de la crisis económica mundial se combinaron con los rezagos e insuficiencias estructurales de su economía, que se hacían evidentes desde los primeros años de la década de los setenta; ellos precipitaron y condicionaron la severidad de la crisis. Hacia mediados de la década anterior, el aparato productivo mexicano observaba, entre otras, las siguientes limitaciones: incapacidad para enfrentar la competencia externa; gran dependencia de insumos, tecnología y de bienes de capital importados; desequilibrios sustanciales entre los sectores productivos; escasa capacidad para beneficiarse con economías de escala, derivada de la estrechez del mercado y del dominio monopólico de la empresa transnacional; disparidades en la productividad entre y dentro de cada rama productiva; escasa difusión tecnológica y concentración de la actividad económica. Todo lo anterior en el marco de un mercado marcadamente protegido, un peso sobrevaluado y condiciones oligopólicas y oligopsonicas en el mercado interno.

Estos factores, en conjunto, determinaban una alta vulnerabilidad económica de México frente al exterior y representaban un obstáculo importante para alcanzar un desarrollo y crecimiento autosostenido.

La política económica de México aplicada a mediados de la década de los setenta, no tuvo la flexibilidad necesaria para afrontar, eficientemente, los efectos derivados del panorama económico internacional. La magnitud y el carácter inesperado de la evolución externa desbordaron, desde un princi-

pio, la capacidad de respuesta de la estructura económica interna.

La baja en los precios del petróleo a partir de 1981, el endurecimiento del financiamiento externo y el aumento de las tasas de interés no pudieron ser atenuados en sus efectos. Hacia 1982 se presentaba una situación combinada de estancamiento económico con una elevada inflación, elementos nunca antes observados en la economía mexicana de manera simultánea.

Hacia 1982 el país presentaba el siguiente panorama económico: decrecimiento del PIB; tasa de desempleo de 8% de la población económicamente activa; caída de la producción manufacturera, inflación de 98% anual; déficit presupuestal de 16% como proporción del PIB, y elevado servicio de la deuda externa, el cual absorbía 40% del gasto programable.

Desde finales de 1982 se puso en marcha una estrategia de política económica dirigida al abatimiento de la inflación y la inestabilidad cambiaria, a proteger el empleo, el consumo básico y la planta productiva. Dicha política se denominó "Programa Inmediato de Reordenación Económica". Como complemento a esta serie de medidas, durante 1983 se anunció la segunda línea de estrategia: "el cambio estructural".

Por lo que respecta al aparato productivo, la nueva estrategia se concentraba en cinco criterios generales: aumento de la oferta de bienes y servicios básicos; incremento del grado de integración intra e intersectorial mediante el desarrollo selectivo de la industria de bienes de capital; vinculación de la oferta industrial con el exterior, impulsando la sustitución eficiente de importaciones y la promoción de exportaciones diversificadas; adaptación y desarrollo de tecnologías; ampliación de la capacidad para impulsar la producción y la productividad; y aprovechamiento eficiente de la participación directa del Estado en áreas prioritarias y estratégicas.

Desde su origen, la nueva estrategia de industrialización, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo y desplegada en los diversos planes y programas sectoriales que la instrumentan, reconoce la relación fundamental entre el crecimiento económico y el comercio exterior. A más de cinco años de iniciado el actual programa económico del gobierno, se observan avances significativos en la generación de un nuevo patrón de industrialización y en una mayor especialización del comercio exterior, más articulado al interior y competitivo en el

ámbito internacional.

De esta suerte el cambio estructural y la modernización económica aparejada de una apertura comercial, son dos procesos paralelos que, en conjunto, representan la respuesta de México a los retos presentes y anuncian el ocaso histórico del viejo modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones. En las actuales circunstancias del entorno económico mundial, resultaría imposible para todo país en desarrollo financiar su crecimiento sobre otra base que no sea la vía de mayor productividad y competitividad en los mercados internacionales, o sea, en una palabra la modernización, aparejada de una inserción eficiente en la economía internacional. Para el caso de México, tal modernización está planteada para llevarse a cabo con estricto apego al proyecto nacional, preservando soberanía, independencia y valores culturales propios.

Las políticas de racionalización de la protección, el fomento a las exportaciones de manufacturas con mayor valor agregado y las negociaciones comerciales internacionales, entre otras, han sido elementos privilegiados en la estrategia del cambio estructural.

### III. La actual política económica exterior de México

**A** la luz de la nueva estrategia de industrialización y desarrollo, México ha fortalecido su quehacer económico internacional y enriquecido los principios que dan cauce a su acción en esa materia. En el ámbito externo, México ha mantenido una actitud de diálogo, negociación y concertación con los diversos países miembros de la comunidad de naciones para enfrentar las incongruencias evidentes del deteriorado "orden económico internacional".

México ha manifestado reiteradamente en foros multilaterales y bilaterales, regionales e internacionales, la urgencia de impulsar un Nuevo Orden Económico Internacional más justo y equitativo, que elimine las acentuadas y permanentes asimetrías observadas en el costo de la crisis económica mundial, el imperativo de que se reconozca la corresponsabilidad entre países acreedores, deudores, organismos y bancos internacionales en el tratamiento de la deuda externa de los países en desarrollo, y ha insistido en la necesidad de abordar dicho problema desde un enfoque político; ha subrayado la necesidad imprescindible de desman-

telar el proteccionismo comercial (practicado por parte de los países desarrollados), para permitir que el comercio mundial retome su papel de motor del crecimiento económico, señalando que ésta debe ser condición básica para que los países en desarrollo cumplan oportunamente con sus compromisos financieros con el exterior; ha reiterado la urgencia de establecer tasas de interés bajas y estables y condiciones que permitan un mayor acceso de las economías en desarrollo al crédito internacional; y ha hecho énfasis en la necesidad de revertir la situación que presenta América Latina como exportadora neta de capitales.

Resulta evidente que la debilitada capacidad económica de los países en desarrollo no permitirá a éstos soportar por tiempo indefinido la profundidad e intensidad de la crisis económica, ni la tendencia a la asimetría en la distribución de sus costos.

En este contexto de crisis económica mundial, la política exterior de México ha definido una estrategia global capaz de incorporar, articular y coordinar de manera coherente el manejo de la agenda económica y de la agenda política en la relación externa:

Así, desde el inicio de la década de los ochenta, la política exterior de México ha hecho frente, de la manera más eficaz y con estricto apego a los principios que sustentan su acción, a los principales problemas externos que se ubican fundamentalmente en torno a un ambiente político internacional intolerante, a la necesidad de reprogramación y pago de la deuda externa, a las trabas al comercio internacional y a los requerimientos de financiamiento y de inversión.

De esta suerte, la política exterior mexicana ha coadyuvado al proceso de modernización y cambio estructural de la planta productiva, disminuyendo la vulnerabilidad del país ante las adversas circunstancias del desenvolvimiento económico internacional. Sin lugar a dudas, los temas relacionados con la deuda externa, el financiamiento, la inversión extranjera, el comercio y los hidrocarburos, continuarán constituyendo los principales elementos económicos exógenos de incidencia en la economía mexicana.

#### *Comercio mundial*

La situación actual del comercio mundial no es muy favorable; la recuperación de las economías de los países industriales no se traduce, como en la década anterior, en un concomitante crecimiento del

comercio internacional. La creciente producción de mercancías que la propia revolución científico-técnica ha facilitado, acentúa la proliferación de prácticas proteccionistas, y la tendencia a sustituir productos primarios por sucedáneos profundiza el deterioro de los términos de intercambio de los países en desarrollo. Esta situación, al parecer, seguirá presente en el corto y mediano plazos; la velocidad del cambio científico y tecnológico y la profundización de la competencia internacional entre las tres hegemonías económicas (Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea confirman esa apreciación.

La apertura comercial emprendida gradualmente por México y que culminó con su adhesión al GATT, es congruente con la internacionalización de la economía mundial y es consecuente con los propósitos de modernización y cambio estructural; producirá sacrificios en el corto plazo pero a la larga deberá reordenar los factores internos de la producción hacia una economía más eficiente en atención a la ventaja comparativa a nivel internacional. Dicho en términos más sencillos, nos obligará a producir en lo que somos eficientes y competitivos y nos obligará a importar aquello en lo que otros son más eficientes.

#### *Cambio científico y tecnológico*

La creciente internacionalización de la producción de servicios, generada por cambios importantes en la distribución geográfica del poder económico y de la excelencia tecnológica, ha determinado que, en un contexto de crisis, el ritmo del cambio científico y tecnológico se profundice a tal velocidad que los ámbitos económicos y sociales de los países en desarrollo son frecuentemente incapaces de asimilarlo. Este proceso ha inaugurado una nueva fase de desarrollo de la economía mundial; está modificando drásticamente la producción, los flujos y la estructura del comercio internacional y está redefiniendo las relaciones entre los países desarrollados y en desarrollo. La superación de los rezagos tecnológicos acumulados y la adecuación de los sistemas productivos internos a las pautas de la nueva revolución tecnológica, es el reto ineludible del presente decenio.

#### *La deuda externa*

El problema de la deuda externa se ha constituido en el principal obstáculo para el crecimiento de los

países en desarrollo y de México en particular. Desde principios de la década de los setenta, el sistema financiero internacional observó un importante crecimiento —en contrapartida con el sistema productivo— de los excedentes financieros provenientes de los países exportadores de petróleo crudo. Este elemento, aparejado a la desaceleración de la economía mundial, anunciaba una nueva modalidad en la exacción monopolística del mundo subdesarrollado y en su expropiación; el grueso del excedente económico se dirigía a los países industrializados a través del sistema financiero, en detrimento de los canales tradicionales, es decir, el intercambio comercial y la inversión extranjera privada. La situación intolerable de los países en desarrollo como exportadores netos de capital ha determinado la disminución de su capacidad de maniobra, el deterioro de los niveles de vida de sus sociedades y, en algunos casos, la erosión de la legitimidad gubernamental y hasta del ejercicio de su plena soberanía.

En este campo la política exterior mexicana ha mantenido los principios de diálogo, concertación y corresponsabilidad con los países acreedores y con el sistema financiero internacional en el tratamiento del problema de la deuda externa. Sin embargo, todo parece indicar que las modalidades a través de las cuales se ha abordado dicho problema empiezan a desbordar sus límites. Resulta evidente que, aún con considerables aumentos en las exportaciones, no será posible seguir cumpliendo con la actual estructura de pagos de intereses y de amortizaciones. En la reciente reunión de la Comisión del Sur Jesús Silva Herzog, ex secretario de Hacienda de México, hizo el siguiente resumen del estado actual de la problemática:

1. Hace justo 6 años estalló la crisis de la deuda y México fue protagonista importante en esa crisis. A la fecha, no ha habido avances significativos hacia una solución definitiva, únicamente paliativos y correctivos temporales que sólo han ganado tiempo.

2. Los pronósticos pesimistas que apuntaban a un derrumbe del sistema financiero internacional y de la economía mundial, no se cumplieron. Y no se cumplieron porque pagamos; pero ¿qué hubiera sucedido si no hubiésemos pagado? Tampoco se cumplieron las visiones optimistas que señalaron que en 2 ó 3 años el problema sería resuelto. Lo cier-

to es que sólo hemos capeado el temporal, pero el problema de la deuda externa no está resuelto. Es más, tal vez no estemos hoy más cerca de una solución que hace seis años.

3. La responsabilidad compartida por el origen y desarrollo del problema es reconocida. Sin embargo, el peso del ajuste no ha sido compartido de manera equitativa. Por ejemplo, los países industrializados arguyen que los bajos precios de nuestras materias primas y productos básicos se establecen por el libre juego de las fuerzas del mercado cuando se trata de fijar el precio real de nuestra deuda, el que obviamente está muy por debajo de su valor facial; quieren que pagemos a la par.

4. Los países deudores, en general, atraviesan una crisis severa que ha reducido de manera significativa sus niveles de vida y de bienestar económico; ha abatido su inversión, y ha descuidado la atención a las necesidades sociales. Somos ahora exportadores netos de capital; situación insostenible. "Fenómeno perverso", lo ha llamado recientemente el presidente de México.

5. La banca comercial internacional ha visto la transformación de parte de sus activos en créditos a largo plazo, sus ingresos por concepto de créditos con países deudores se han reducido y la corriente de crédito voluntario prácticamente se ha suspendido. Al mismo tiempo han fortalecido su posición financiera para hacer frente al problema y los quebrantos sufridos, en algunos casos, no han sido trascendentes.

6. Los organismos financieros multilaterales, principalmente el Banco Mundial y los bancos regionales, han jugado un papel relativamente marginal en el problema de la deuda; se han convertido en receptores netos de recursos, situación inversa a la que debería de imperar.

7. Los gobiernos acreedores han mantenido una actitud ortodoxa, resistiendo la necesidad de una mayor flexibilidad con un horizonte de más largo plazo frente al problema y con reconocimiento de sus implicaciones, cada vez más claras, de naturaleza política.

Este es el problema. Ahora bien, ¿cuáles son las perspectivas?

8. En primer lugar, hay necesidad de reconocer que no existen ni soluciones mági-

cas ni fórmulas milagrosas para resolver el problema. También resulta conveniente reconocer que la solución definitiva no parece posible en el corto plazo. Es decir, vamos a tener que convivir por un largo tiempo con el problema y con sus consecuencias.

9. Es una verdad, ahora aceptada generalmente, que la solución no está en el estancamiento, sino en crecer. El problema consiste en cómo crecer, pues la traba de la deuda es un verdadero obstáculo al desarrollo. La necesidad de políticas económicas adecuadas, no recetas religiosas ni dogmáticas, es ahora un imperativo para todos los países deudores. El ahorro interno, el esfuerzo propio de nuestros países, será ahora un factor más decisivo ante la insuficiencia previsible de recursos financieros.

10. La transferencia negativa de recursos debe reducirse; la única forma de hacerlo es: a) disminuir el tamaño de la deuda; b) disminuir el monto del servicio de la deuda; y c) canalizar mayores corrientes financieras hacia los países deudores. Los mecanismos financieros para lograrlo no son el problema; existen numerosos medios. Lo que se requiere es la voluntad política.

11. Las negociaciones con la banca comercial se han hecho bajo el supuesto de que los bancos participantes representan un todo homogéneo y no lo son. Las diferentes características y entornos legales regulatorios deben ser reconocidos para actuar en consecuencia. El principio de caso por caso aplicado a los países deudores puede aplicarse también, en esencia y con sus limitaciones, a los bancos acreedores.

12. Los organismos multilaterales de financiamiento requieren fortalecer sus recursos y flexibilizar sus actitudes fundamentales.

13. Los países deudores —en esta nueva etapa del problema de la deuda, en la que deberemos movernos en el terreno de mayores grados de conceccionalidad— deberán intensificar su diálogo y coordinación. Parece que hay mucho que recorrer en esta dirección.

14. Por último, el entorno internacional no es favorable; el menor dinamismo en las economías industriales, las tendencias proteccionistas y la tendencia alcista de las tasas de interés, van a complicar el problema de la deuda. Asimismo, la necesidad de corregir el

desequilibrio externo de Estados Unidos se va a traducir en la necesidad de que ese país exporte más e importe menos. Esto hará más difícil la expansión de las exportaciones de los países deudores, lo que es indispensable para obtener las divisas para apoyar su crecimiento y desarrollo económicos.

#### *La inversión extranjera*

En el contexto del proceso de cambio estructural y modernización de la economía mexicana, la inversión extranjera directa, que durante las décadas anteriores constituyó el principal expediente de la exacción capitalista de los países en desarrollo, se ha orientado al cumplimiento de los siguientes propósitos: coadyuvar al desarrollo tecnológico nacional, sustituir selectivamente importaciones y generar exportaciones con saldos netos positivos. La nueva flexibilidad de la legislación mexicana en la materia permite la autorización mayoritaria del capital accionario extranjero en los sectores de bienes de capital y de tecnologías de punta, y da énfasis a la inversión extranjera proveniente de empresas medianas y pequeñas.

La inversión extranjera con su influjo paralelo de transferencia de tecnología, puede y debe complementar la inversión y el esfuerzo nacional. Una bien entendida división internacional del trabajo, no aquella que supone maestros y siervos, permitirá alcanzar la modernización y el cambio estructural en el que México está embarcado. Sin embargo, es imperativo diversificar la fuente de la inversión extranjera y los orígenes de los flujos tecnológicos. Las economías asiáticas constituyen, sin duda alguna, el curso de acción claro y definitivo.

#### *El mercado mundial de hidrocarburos*

El mercado petrolero internacional se ha caracterizado por una elevada inestabilidad, provocada por un importante exceso de oferta; esta situación ha marcado una clara tendencia a la reducción en los precios. La falta de coordinación entre los productores de petróleo miembros de la OPEP para coordinar una adecuada fijación de cuotas de producción y exportación, y la actitud de enfrentamiento de algunos países productores independientes, hacen incierta, en el corto plazo, la estabilización del mercado y el eventual incremento al nivel buscado de 18 dólares por barril, del precio internacional de los hidrocarburos.

En esencia, puede afirmarse que la condiciona-

lidad económica externa y la adopción de una nueva estrategia de crecimiento y desarrollo económicos, han influido en el manejo de la política exterior mexicana. En materia económica, la acción internacional de México se ha dirigido a reforzar las importantes transformaciones observadas en el ámbito interno, a saber: desmantelamiento de la protección comercial, flexibilización de la política en materia de inversiones extranjeras y reorientación del aparato productivo hacia el mercado internacional, entre otros objetivos. En consecuencia, la deuda externa se ha negociado activamente a nivel bilateral con los principales acreedores y, paralelamente, se ha avanzado en el esfuerzo de construir un marco multilateral, conjuntamente con los países deudores de América Latina. A su vez, se ha mantenido una política petrolera de adecuación de la producción y comercialización del petróleo a los propósitos de estabilización a niveles razonables del precio internacional de ese energético y se ha fortalecido la cooperación internacional para el desarrollo, tanto a nivel multilateral como bilateral.

#### IV. La cooperación internacional para el desarrollo

**E**n el contexto de una sociedad internacional cada vez más compleja y de una economía mundial progresivamente integrada, México ha mantenido una política de cooperación económica bilateral activa, dirigida a profundizar y diversificar sus relaciones económicas con los países miembros de la comunidad de naciones, buscando en todo momento una vinculación más favorable de la economía mexicana con el exterior y la optimización de la contribución de los factores económicos externos al logro de los objetivos nacionales de desarrollo.

Nos referimos a esa política económica bilateral realizando nuestro análisis desde una óptica regional.

##### *América del Norte*

Con los países de América del Norte, y en especial con Estados Unidos, la acción económica bilateral de México ha observado la tesis de que sólo mediante el diálogo, el respeto y la cooperación es posible solucionar cuestiones que se presentan en las relaciones bilaterales.

Con esa óptica, México ha fortalecido e innovado el marco normativo de su relación con Estados

Unidos y Canadá, lo cual ha permitido definir claramente la naturaleza y dirección de la cooperación bilateral y atenuar las posibilidades de conflicto.

Es de señalar que a la par con la pronunciada asimetría observada en la relación de México con Estados Unidos, se aprecian paralelismos en las situaciones económicas que cada país encara. En efecto, ambas naciones están evaluando sus políticas económicas tradicionales y redefiniendo su estrategia de inserción en el ámbito externo en los diversos sectores económicos, situación que permite a México la posibilidad de incrementar su relación con ese mercado a la luz del cambio estructural y modernización de la planta productiva nacional.

El Memorándum de Entendimiento sobre Subsidios y Derechos Compensatorios suscrito entre México y Estados Unidos en abril de 1985, y el Entendimiento Marco sobre Comercio e Inversión entre ambos países, alcanzado el 6 de noviembre de 1987, constituyen en sí mismos, expresiones de mejoría en la atmósfera de la relación político-económica entre México y ese país, aunque no se soslaya la existencia de importantes problemas en la relación bilateral, ubicados en los campos del comercio, inversiones, cooperación financiera y deuda externa, entre otros.

El entendimiento y la concertación han sido, desde siempre, los criterios con que México ha procurado una relación estable con los países de América del Norte, sin desconocer ni soslayar el importante potencial de conflicto existente en una relación de por sí compleja. La interdependencia asimétrica existente en la relación de México con Estados Unidos y Canadá y los marcados niveles de desigualdad en el desarrollo y especialización de sus estructuras productivas, han sido factores importantes para que México haya declinado la posibilidad de inserción en un esquema trilateral de la denominada "iniciativa canadiense", privilegiando, en contrapartida, el carácter económico con cada uno de esos países.

##### *América Latina y el Caribe*

En un contexto de aguda crisis económica que afecta a los países de América Latina y el Caribe y que se traduce en problemas de financiamiento, comercio, inversión y deuda externa, México ha invertido importantes recursos políticos a efecto de mantener una participación decidida y constructiva en los esfuerzos de cooperación e integración económica con los países del área.

Las características comunes de su pasado, su evolución histórica, sus estructuras sociales y los fundamentos ideológicos de un buen número de países latinoamericanos coincidentes con los de México, son los elementos que constituyen una atmósfera favorable para traducir la voluntad política en acciones concretas de cooperación económica y para alcanzar un nivel sin precedentes, en el pasado reciente, de diálogo franco y concertación sobre problemas e intereses comunes.

Frente a los problemas económicos de la región, los países latinoamericanos deberán emprender diversas acciones encaminadas a reactivar sus economías, en un marco de creciente equidad, avanzar hacia el ajuste y la estabilización, pero con crecimiento económico; elevar la inversión no especulativa; impulsar la modernización de las estructuras productivas, y mejorar su capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias de la economía internacional y su inserción en ella.

Para cumplir con estos propósitos se requiere eliminar las barreras para alcanzar un crecimiento y desarrollo económicos sostenidos. La reducción sustancial en el pago por servicio de la deuda externa, la obtención de un flujo neto de financiamiento externo, el desmantelamiento de las medidas proteccionistas y la reducción de las tasas de interés internacionales, constituyen los derroteros a seguir para hacer de la región una sociedad viable en términos de crecimiento, equidad y soberanía.

Estos propósitos han permitido avanzar en los anhelos de integración y han dado lugar a una mayor identidad política entre los países de la región. Este proceso encuentra su cristalización en la constitución del Grupo de los Ocho, en cuyo marco se han impulsado acciones que promueven el proceso integracionista a la luz del presente entorno internacional. En noviembre de 1987 se celebró en México la primera reunión a nivel de jefes de Estado del Mecanismo de Concertación Política. De ahí emanó el denominado "Compromiso de Acapulco", que destacó la voluntad de los países que lo conforman por alcanzar el objetivo descrito.

El Grupo de los Ocho y el Consenso de Cartagena se constituyen como las más recientes expresiones de diálogo y concertación latinoamericanas, como las instancias generadoras de alternativas realistas e innovadoras a los problemas más urgentes de la región y como mecanismos de expresión alternos a los organismos e instituciones internacionales y regionales que han mostrado sus

limitaciones en la percepción y generación de soluciones objetivas a los problemas de los países del área.

El Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y el Caribe, mejor conocido como Acuerdo de San José, que fue prorrogado por octava ocasión el 4 de agosto pasado y en el que se incluyó a Belice por primera vez, significa una alternativa para satisfacer las necesidades energéticas de las naciones de América Central y el Caribe y es hoy por hoy un ejemplo que demuestra el rico potencial de la cooperación entre los países en desarrollo cuando, no obstante sus carencias, ejercen sus responsabilidades con respetuosa solidaridad y con una visión muy clara de los requerimientos de largo plazo de nuestras sociedades.

En la perspectiva de la integración, México ha fortalecido el marco normativo de su relación económica bilateral con la mayor parte de los países latinoamericanos, a través de acuerdos de integración en el marco de la Aladi y convenios de cooperación a nivel sectorial, destacando los ámbitos comercial, financiero e industrial. La cooperación intrarregional, y en especial los procesos subregionales de integración, permitirán a la región ampliar el margen de maniobra a las restricciones externas para procurar crecimiento con equidad.

En cuanto a Centroamérica, en fechas recientes se elevó a la consideración del presidente de la República una propuesta para un programa integral de cooperación en el que se fusionan y globalizan diversos esfuerzos de México para la cooperación económica, científico-técnica, cultural y educativa con los países de la región. El objetivo central de esta iniciativa consiste en una auténtica cooperación sin intenciones hegemónicas y que pruebe la tesis central mexicana de que en el conflicto centroamericano subyacen elementos de injusticia económico-social y de carencias e insuficiencias perpetuadas. Una cooperación mexicana seguramente aliviaría esos problemas y ayudaría eficazmente a una solución duradera.

Puede afirmarse, a manera de síntesis, que América Latina, desde el río Bravo hasta la Patagonia, incluyendo el mar Caribe, representa un verdadero mosaico de realidades de diversa índole geográfica, histórica, económica y cultural. Constituye un inmenso territorio de 21 millones de Km<sup>2</sup>; posee 400 millones de habitantes y representa un mercado regional de más de 700 mil millones de dólares, con enormes posibilidades —todavía no

aprovechadas— de intercambio y complementación.

### *Europa Oriental y la URSS*

Las coincidencias observadas en algunos de los objetivos de política exterior de México con los países de Europa Oriental y la URSS, referidos a la cooperación entre regímenes política y económicamente distintos, constituye un ambiente positivo para impulsar la cooperación económica bilateral en áreas donde la complementación industrial pudiera ser factible, en atención al amplio potencial económico existente entre las partes.

La apertura económica y la modernización del aparato productivo inducidas recientemente por la URSS —*perestroika*— y seguramente adoptadas en su espíritu por los países del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), han abierto amplias posibilidades para que el proceso de cambio estructural y modernización integral de la planta productiva mexicana encuentre mayores oportunidades que permitan aprovechar procesos productivos, tecnologías avanzadas y mercados de esos países, atractivos en términos de costo y competitividad.

Para comprender los cambios actuales en la URSS, es importante ubicar ese proceso de modernización en el contexto de los albores de una nueva revolución tecnológica generada por los grandes países industrializados y por la rápida aplicación de técnicas complejas y sofisticadas en la modernización de sus plantas industriales, lo cual es llevado a cabo en una perspectiva de aguda competencia internacional. La robótica, la biotecnología, la microelectrónica, los semiconductores y la invención de nuevos materiales representan un severo reto a las economías centralmente planificadas, cuya producción estuvo definida por el criterio de cantidad y no de calidad, lo que obstaculizó la innovación tecnológica, castró el elemento de la competencia interna e inhibió la competitividad internacional.

La profundidad de la reforma económica soviética es indicativa de que la carrera por el beneficio de las ventajas comparativas, en materia tecnológica y de productividad, es la pauta que definirá el reordenamiento de las relaciones económicas entre los países durante los próximos años. En este tenor, la reforma soviética prevé: la reconstrucción y modernización de la planta industrial; la elimina-

ción de instancias burocráticas intermedias; el otorgamiento de mayor libertad de decisión a la empresa; la promoción del comercio directo entre las unidades productivas y la fijación de los precios de acuerdo a la oferta y demanda; el establecimiento de un nuevo sistema de crédito y bancos que opere bajo un criterio comercial; el establecimiento de empresas conjuntas de propiedad mixta, incluido el capital extranjero, y la puesta en marcha de una profunda reforma agraria.

Desde esa perspectiva, la cooperación bilateral de México con cada uno de los países de economía centralmente planificada constituye una buena alternativa de diversificación de sus relaciones comerciales, financieras, industriales, etc. Asimismo, el paralelismo de la *perestroika* y el cambio estructural y modernización de México amplía las posibilidades de complementariedad económica existentes.

Es de señalar que hasta antes de la década de los años setenta, las relaciones económicas con los países del Consejo de Ayuda Mutua Económica eran prácticamente inexistentes; sin embargo, a partir de 1975, año en que se firmó el Convenio de Cooperación México-CAME, se ha fortalecido y acrecentado el instrumental intergubernamental referido a la cooperación económica, científica y tecnológica con cada país miembro de ese bloque, lo que ha permitido definir las pautas de cooperación económica bilateral con criterios de equidad en las concesiones otorgadas, de ventajas mutuas y de cooperación entre las partes.

La cooperación de México con los países de economía centralmente planificada es una realidad y se inscribe dentro de los más caros principios de coexistencia pacífica, autodeterminación y pluralismo en nuestras relaciones con países con sistemas políticos y sociales diferentes. Esta cooperación deberá ser adelantada, además, con un criterio de diversificación de nuestras opciones políticas a fin de reducir nuestra vulnerabilidad de frente al exterior.

### *Europa Occidental*

Europa Occidental constituye una región de gran interés para México en términos de ampliación y fortalecimiento de los vínculos económicos, científicos y tecnológicos, particularmente si se consideran las positivas contribuciones que los factores de la producción europeos puede hacer al proceso de cambio estructural en que está inmerso el aparato pro-

ductivo mexicano. Las relaciones económicas de México con la Comunidad Económica Europea son las más importantes de aquellas que nuestro país mantiene con todos los bloques de integración existentes en el mundo.

La Comunidad de Los Doce ha redefinido sus objetivos de integración económica a través de la adopción del Acta Final Europea de julio de 1987. En el ámbito económico se manifiesta una mayor cohesión y una mayor coordinación; en el político se advierte una convergencia creciente, una formulación cada vez más frecuente de posiciones comunes y una amplia capacidad de iniciativa colectiva; en el social, los doce países han emprendido acciones para trascender hacia una integración progresiva y armónica. Este proyecto conjunto ha llevado a los países de la Comunidad Europea a mantenerse a la vanguardia de algunos sectores estratégicos de la economía internacional y hacia un auténtico mercado común europeo hacia 1992.

En el contexto global de modernización y cambio estructural se vislumbra una capacidad de complementación natural entre las economías europeas y la de México. El gobierno de México busca mecanismos y acciones de cooperación que actúen en forma conjunta y simultánea en los diversos planos de las relaciones económicas con el exterior. Las prioridades actuales enfocan a los problemas de la deuda, el financiamiento y el acceso de las exportaciones mexicanas a los mercados internacionales. La cooperación económica entre México y la Comunidad puede contribuir en forma positiva en estas áreas y redundar en amplios beneficios para ambas partes.

En ese sentido, los principales objetivos de México en su relación con las comunidades europeas pueden resumirse como sigue: reorientar las relaciones económicas de México hacia los países comunitarios, con el propósito de ampliar el acceso de las exportaciones no petroleras; asegurar un flujo continuo y creciente de recursos financieros y promover en forma activa y selectiva mayores volúmenes de inversión directa a México en sectores prioritarios; promover la participación de empresas europeas en el sector industrial, privilegiando a la pequeña y media empresa; y ampliar las bases de la cooperación y complementación económica, científica y técnica y de coordinación en los foros económicos internacionales. El diálogo político entre el Consenso de Cartagena, el Grupo de los Ocho y la Comunidad, constituye una demostración de

las posibilidades de una cooperación constructiva en los problemas de los países latinoamericanos.

#### *Asia y Oceanía*

La creciente interdependencia de la comunidad internacional de naciones señala la necesidad de volver la vista hacia África, Asia y Oceanía y, en especial, hacia los países que conforman la Cuenca del Pacífico, región donde tienen efecto las mayores transacciones económicas y donde se gestan las grandes transformaciones de la economía internacional. Se pone de manifiesto la prioridad que México otorga a la cooperación económica con los países de esa región y su interés por estrechar y diversificar sus relaciones económicas y científico-técnicas, desde la perspectiva de una incorporación más favorable a la Cuenca, particularmente con los países del noreste y sureste de Asia, los cuales pueden representar un mercado importante para los productos mexicanos, dada su población y su rápido crecimiento económico.

De esta forma, México está decidido a participar en la configuración de una zona de cooperación entre países con las más diversas formas de organización económica, política y tradición cultural. La región está integrada por 24 países ribereños y 23 isleños; está habitada por más de la mitad de la población de la Tierra y ahí se produce casi el 50% de la riqueza mundial. Además, en el Pacífico se localizan el 21% de las reservas probadas de crudo, la mitad del carbón, gas natural y uranio, el 87% del caucho, el 67% de algodón y el 63% de la lana de todo el mundo. Durante los últimos 15 años el volumen del comercio de los países de la Cuenca del Pacífico se ha sextuplicado. La Cuenca del Pacífico tiene una participación del 50% del comercio mundial; la mayor parte del comercio intrazonal se explica por las corrientes entre Canadá, Estados Unidos y Japón. Estados Unidos dirige más del 44% de su inversión directa total a los países del área, en tanto que Japón destina casi 70% de su inversión directa a la Cuenca, por lo que ambas economías son factor clave de la pujanza del Pacífico.

En esa región se localizan los dos países con los que México está fuertemente ligado en su economía: Estados Unidos y Japón. Actualmente más del 81% de nuestras transacciones económicas se realizan con esos dos países; además, son los mayores socios financieros y comerciales de México y ocupan el primero y tercer lugar, respec-

tivamente, como inversores e importadores de petróleo mexicano. Descontando a Estados Unidos, el comercio de México con el resto de los países de la Cuenca prácticamente duplica el nivel de intercambios comerciales con América Latina y representa más de la mitad de nuestros intercambios con el resto del mundo.

En el enfoque estructural se observa también un significado geopolítico en torno a diversos intereses presentes en el área; Estados Unidos y Japón compiten por el liderazgo al tiempo que vigilan de cerca el avance de la presencia soviética, en materia económica, y observan la participación de China.

Lo anterior da cuenta de la importancia que la Cuenca del Pacífico representa para México, como región llamada a desempeñar un papel protagónico en el reordenamiento económico mundial. En esa perspectiva, esa área representa para nuestro país una posibilidad importante de cooperación tanto Sur-Sur como Norte-Sur.

## V. Conclusiones

**M**éxico es un país de peso en el entorno económico internacional. Su tamaño físico en términos absolutos, su población, sus recursos naturales, su perfil y su historia, así como su ubicación física y virtual, hacen de México un país significativo en el escenario internacional. Si además se tiene en cuenta su adherencia a los principios más caros de la humanidad y el respeto que ésta ha suscitado entre la comunidad de naciones, concluiremos que a México no se le puede dar por descontado.

Ser la treceava economía más grande del mundo nos hace tener que adoptar una de dos posiciones: o vemos hacia arriba y nos sentimos mal por la prioridad de los 12 más grandes que nosotros, o vemos hacia abajo y nos sentimos bien por estar por arriba de los 145 más chicos que nosotros. Nos parece que ni una ni otra de estas actitudes es ciento por ciento correcta. Sí, debemos estar orgullosos de nuestros logros y dejar de practicar la autodenigración, pero debemos tener un sentido de

autocrítica de los errores que hemos cometido a fin de evitar el cometerlos de nueva cuenta.

México no tiene otra alternativa que crecer. Crecer dentro de la democracia, la libertad y la justicia social. Esta es su agenda política para lo que resta del siglo. Para su agenda económica, México debe adoptar una estrategia que redefina sus términos de relación con el exterior y poner su casa en orden. Las posibilidades que México tiene para desarrollarse en razón de sus abundantes recursos humanos y naturales, tanto en cantidad como en calidad, son inconmensurables.

Tal agenda económica debe, entre otros, contemplar los siguientes elementos:

- a) Reducción sustancial en los pagos por servicio de la deuda externa; debe encontrarse un camino para reducirlos. De hecho ya pagamos la deuda externa, pues hemos pagado más de lo que nos han prestado, sólo al liquidar los intereses.
- b) Saneamiento de las finanzas internas, incluyendo la reducción de la deuda interna, tan perversa y amenazante como la externa. Declaración de la inflación como enemigo público número uno.
- c) Obtención de corrientes adicionales de financiamiento externo. Los capitales internacionales seguirán buscando el acomodo más eficiente, y las economías en crecimiento siguen proporcionando la mejor opción, ya sea a base de inversión extranjera nueva o directamente recursos frescos.
- d) Dar la lucha sin cuartel por el desmantelamiento de las barreras al comercio internacional; los mercados protegidos no benefician a nadie, amén de que prohíjan ineficiencia y corrupción.
- e) No pedir sino exigir la reducción de las tasas de interés a los niveles históricos, entendiendo por históricos el promedio de los últimos cincuenta años.

Combinemos estas dos agendas —la política y la económica—, al menos de aquí al final del siglo, y saldremos adelante.