

Del transpacífico al Indo-Pacífico: dos aproximaciones estratégicas para la política de comercio exterior mexicana

*From the Trans-Pacific to the
Indo-Pacific: Two Strategic Approaches
for Mexican Foreign Trade Policy*

Roberto Zapata Barradas

Socio en Consultores Internacionales ANSLEY

rzapata@ansleyconsultores.com



Resumen

En este texto se describe la relevancia de la región Indo-Pacífico para la política de comercio exterior de México. El autor señala algunas consideraciones sobre cómo deberían ser las negociaciones para incorporarse al IPEF a partir de la experiencia del TTP y el T-MEC.



Abstract

This text describes the relevance of the Indo-Pacific region for Mexico's foreign trade policy. The author provides some considerations on how negotiations to join the IPEF should be based on the experience of the TPP and the USMCA.



Palabras clave

Política comercial, Asia-Pacífico, Estados Unidos, TTP, T-MEC, IPEF



Keywords

Trade policy, Asia-Pacific, United States, TPP, USMCA, IPEF

Del transpacífico al Indo-Pacífico: dos aproximaciones estratégicas para la política de comercio exterior mexicana

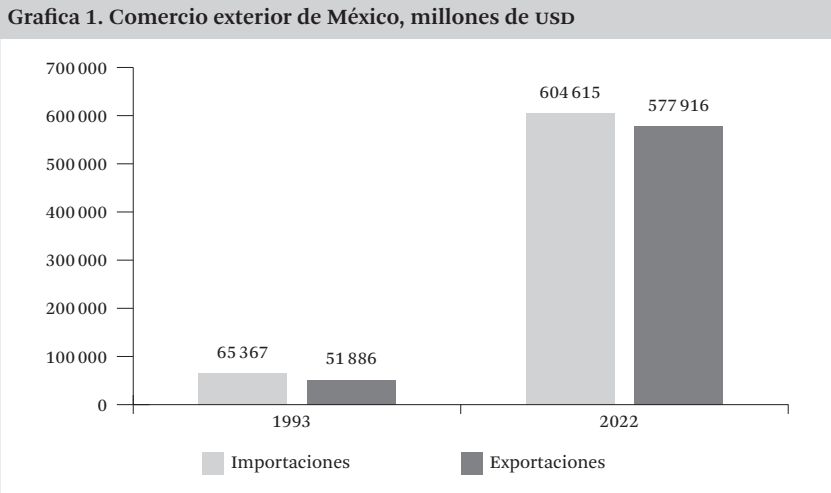
Roberto Zapata Barradas

La relevancia de la política comercial para México

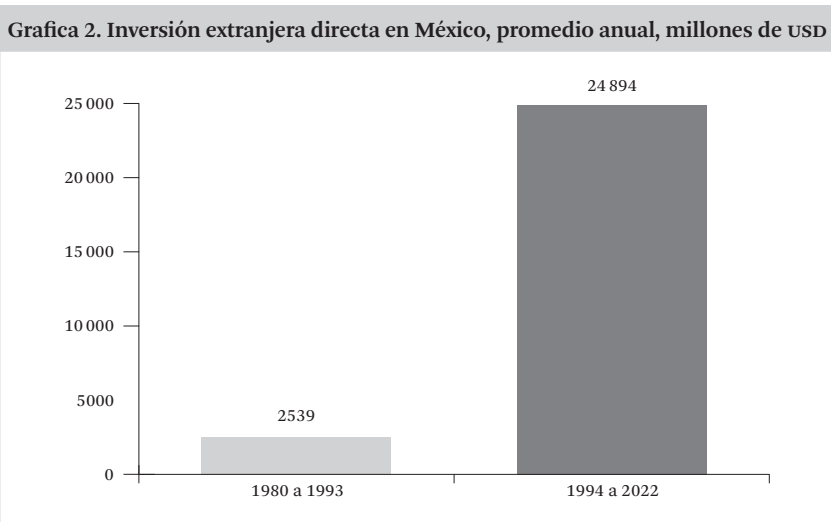
Tras su adhesión al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en 1986 y la posterior instrumentación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1994, México apostó por una estrategia de apertura que se anclaba en el comercio exterior, la inversión extranjera y la incorporación de nuestro país a la economía global como ejes clave para impulsar el desarrollo de la economía nacional. Desde entonces, el comercio exterior y la inversión extranjera directa (IED) se han convertido en el principal motor para el desarrollo económico en México. Nuestro comercio con el mundo se ha multiplicado por diez desde 1993 (véase Gráfica 1), y la IED pasó de un promedio anual de USD 2536 millones en el periodo 1980-1993 a USD 24 894 millones en el periodo 1994-2022 (véase Gráfica 2).

La transformación del perfil productivo de México desde la apertura comercial también ha sido cualitativa. La composición de las exportaciones cambió sustancialmente, para pasar de ser mayoritariamente petrolera en 1985 (55% del total), antes del ingreso al GATT, a principalmente manufacturera en 2022 (88% del total) (véase Gráfica 3).

Actualmente, el comercio exterior de México asciende a cerca de USD 1.2 billones (comparado con USD 117 000 millones en 1993), representa

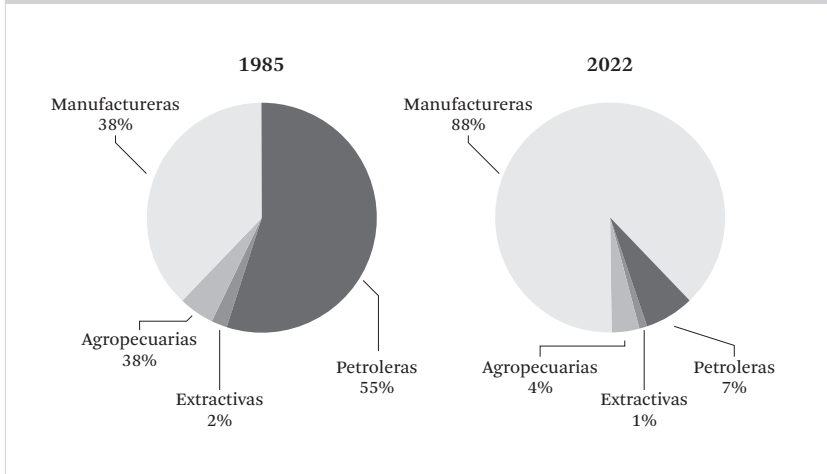


Fuente: Elaboración propia con información de Banco de México (Banxico), “Balanza de pagos”, en Sistema de Información Económica, secciones “Estructuras de Información, Por países, Exportaciones, Total” y “Estructuras de Información, Por países, Importaciones, Total”, en <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarDirectorioCuadros&locale=es> (fecha de consulta: 20 de marzo de 2024).



Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Economía, “Inversión Extranjera Directa”, cuadro “Información estadística general de flujos de IED hacia México desde 2006”, en <https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/ied/flujosportipodeinversion.xlsx> (fecha de consulta: 20 de marzo de 2024).

Gráfica 3. Composición de exportaciones mexicanas



Fuente: Elaboración propia con información de Banxico, “Balanza comercial de mercancías de México (sin apertura de maquiladoras)”, en Sistema de Información Económica, en <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE125&locale=es> (fecha de consulta: 20 de marzo de 2024).

aproximadamente cuatro quintas partes del PIB del país.¹ La apertura, junto con los tratados de libre comercio negociados por nuestro país posterior al TLCAN, con actores clave como la Unión Europea y Japón, han favorecido una inserción de México en las cadenas de suministro regionales (norteamericana, transatlántica y transpacífica) y globales. Esto ha convertido al país en un eslabón relevante en los flujos de comercio mundial, y lo ha colocado dentro de los doce principales actores del comercio internacional y el primero en América Latina (véase Cuadro 1).

La importancia económica que todo ello ha representado para México, desde entonces, también tuvo como consecuencia que la dimensión del comercio exterior pasara a ocupar un nivel prioritario, de interés nacional, en el quehacer internacional de nuestro país. México se convirtió en un

¹ Banco Mundial, “Comercio (% del PIB)-México”, en Datos de libre acceso del Banco Mundial, en https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.TRD.GNFS.ZS?name_desc=false&locations=MX (fecha de consulta: 20 de marzo de 2024).

actor de peso y respetado en las grandes ligas del comercio internacional, logrando influir en el diseño de las reglas comerciales bilaterales y de las arquitecturas comerciales regionales y multilaterales.

Cabe mencionar que el proceso de apertura de México sucedió en un contexto de reordenamiento global a fines de la década de 1980 y la primera mitad de la de 1990. En este periodo, la generación de consensos en torno a un comercio más libre y abierto permitió el robustecimiento institucional del orden liberal emanado de la posguerra. El mérito para nuestro país consistió en haber logrado leer e interpretar esa circunstancia y haber actuado, por propia iniciativa, para posicionarse dentro del tablero de juego comercial internacional.

En virtud de las oportunidades para el país por la vecindad geográfica y el extraordinario acceso preferencial al mercado más grande del mundo, que se traduce en que 85% de nuestras exportaciones se envíen a nuestros vecinos del norte,² la política comercial también se convirtió en uno de los ejes prioritarios en la conducción de la relación con Estados Unidos y Canadá. Esto sucedió no sólo a nivel bilateral o trilateral, sino también en la aproximación que cualquiera de los tres países, pero especialmente Estados Unidos, hicieran hacia otras regiones y foros en materia comercial.

Al ser el mercado de Estados Unidos el más importante para México, cualquier acción o planteamiento de política comercial que ese país previera, ya fuera con México, con terceros mercados, o en foros internacionales, potencialmente tendría implicaciones sobre los intereses de México. De forma similar, las aproximaciones de Estados Unidos hacia terceros generalmente pasaban por el análisis, en mayor o menor medida, del efecto multiplicador o el impacto que ello pudiera tener en nuestro acceso preferencial al mercado estadounidense.

² Banxico, “Balanza de pagos”, en Sistema de Información Económica, secciones “Estructuras de Información, Por países, Exportaciones, Total” y “Estructuras de Información, Por países, Importaciones, Total”, en <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarDirectorioCuadros&locale=es> (fecha de consulta: 20 de marzo de 2024).

Cuadro 1. Comercio exterior: 12 principales exportadores (miles de millones de USD)

		2018	2019	2020	2021	2022
	Mundo	39.37	38.35	35.53	44.96	50.53
1	China	4.62	4.58	4.66	6.04	6.31
2	Alemania	2.84	2.72	2.55	3.06	3.23
3	Estados Unidos	2.34	2.34	2.06	2.45	2.89
4	Países Bajos	1.37	1.34	1.27	1.60	1.86
5	Japón	1.49	1.43	1.28	1.53	1.64
6	Francia	1.26	1.23	1.07	1.30	1.44
7	Corea del Sur	1.14	1.05	0.98	1.26	1.41
8	Italia	1.05	1.01	0.93	1.18	1.35
9	Hong Kong	1.20	1.11	1.12	1.38	1.28
10	Bélgica	0.92	0.88	0.82	1.08	1.25
11	México	0.93	0.93	0.81	1.02	1.20
12	Canadá	0.92	0.91	0.81	1.01	1.18

Fuente: Elaboración propia con datos de Organización Mundial del Comercio (OMC), "WTO Stats", indicador "Estadísticas del comercio internacional, Valor del comercio de mercancías", en <https://stats.wto.org> (fecha de consulta: 20 de marzo de 2024).

La región Asia-Pacífico: un espacio de acción para México

Con la conciencia de lo anterior, el accionar internacional de México en otras áreas geográficas, especialmente en la región Asia-Pacífico, cobró una mayor relevancia. De manera notable, el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) se tornó en un espacio funcional para la diplomacia comercial de México y para el fortalecimiento de la presencia del país en la región.³

³ Establecido en 1989, el APEC tiene como misión promover una mayor integración económica entre las economías participantes, apoyar la liberalización del comercio y la inversión, facilitar el ambiente de negocios y fomentar la cooperación técnica. Véase APEC,

La participación continua de México a lo largo de casi tres décadas en ese foro,⁴ pero sobre todo el trabajo asertivo de sus funcionarios, y las redes que se formaron y cultivaron a todos niveles a lo largo de la región Asia-Pacífico permitieron generar líneas de política comercial de largo aliento que abonaron a la formación de una extraordinaria red comercial y a la profundización de la participación de la economía mexicana en la cadena de suministro transpacífica. El marco de acción del APEC contribuyó a desarrollar acciones bilaterales para proyectar esfuerzos institucionales mexicanos, como el Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica con Japón (AAEMJ, 2002-2005); los grupos de estudio para profundizar las relaciones comerciales con Australia y Nueva Zelanda (2006-2007), el lanzamiento de negociaciones comerciales con República de Corea (2007), los acercamientos con Perú y Chile para avanzar en la iniciativa entonces llamada “Arco Pacífico”, a la postre la Alianza del Pacífico, (2009-2010), la resolución de sensibilidades comerciales con China (Acuerdo sobre Medidas de Remedio Comercial, 2007-2008), así como para dar una mayor continuidad a la interlocución y administración de las agendas bilaterales con Estados Unidos y Canadá.

Notablemente, es en el marco del APEC que se gesta la iniciativa del Tratado de Asociación Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés). El hecho de que el TPP se derivara de dinámicas gestadas en ese foro no fue coincidencia. En vista del acelerado desarrollo de las cadenas de suministro regionales, las deliberaciones en el APEC llevaban varios años enfatizando las ventajas de promover una mayor integración, a través de una arquitectura regional con reglas comerciales convergentes e incubando ideas para ese fin.⁵

“Mission Statement”, octubre de 2023, en <https://www.apec.org/about-us/about-apec/mission-statement> (fecha de consulta: 20 de marzo de 2024).

⁴ México se incorporó al APEC en noviembre de 1993. Véase APEC, “1993 APEC Ministerial Meeting”, núm. 37, en https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/1993/1993_amm (fecha de consulta: 20 de marzo de 2024).

⁵ Roberto Zapata Barradas, “El Tratado de Asociación Transpacífico”, en Fernando de Mateo (coord.), *40 años de Política de Comercio Exterior de México, 1976-2016*, México, Secretaría de Economía, 2018, pp. 218-219.

La confirmación formal de Estados Unidos de su interés por participar en la iniciativa del TPP a fines de 2009,⁶ significaba que este país encabezaría la apuesta para impulsar un modelo de integración comercial profundo en la región, con el acompañamiento de los otros países participantes. Dicho modelo se construiría con base en un conjunto de reglas comerciales preferenciales y legalmente vinculantes que, por su amplitud y nivel de ambición, seguramente se convertirían —como terminó sucediendo— en referencia para subsecuentes negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales.

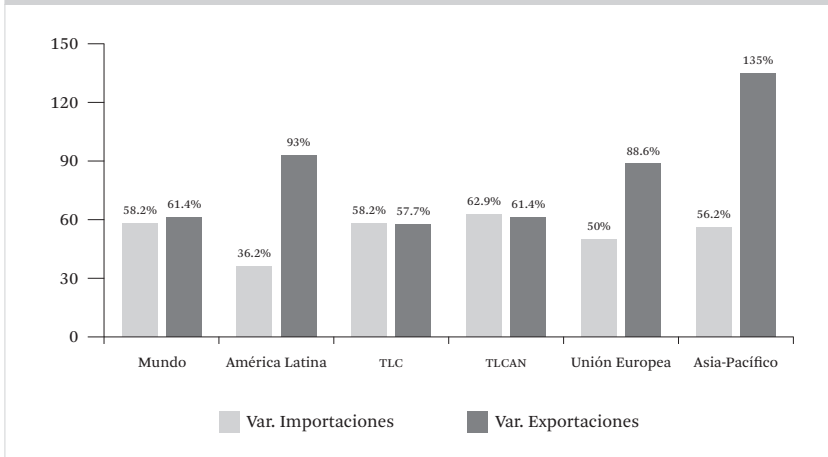
Al “exportar” su modelo de libre comercio, Estados Unidos utilizaría al TPP como un mecanismo para negociar los términos de la apertura de importantes mercados para sus exportaciones hacia la región, pero también la apertura del propio mercado estadounidense a las importaciones provenientes de esos países. Y es aquí donde las implicaciones estratégicas para México, que inicialmente no estaba considerado como uno de los participantes de dicha iniciativa, se volvían más evidentes.

El TPP y el T-MEC, la revisión de nuestra política comercial

Además de que su principal mercado de exportación (el estadounidense) se abriría a terceros mercados —con o sin la participación de México—, el TPP ofrecía un modelo de apertura que resultaba familiar para nuestro país y que era impulsado por nuestro mayor socio comercial hacia la región de mayor dinamismo económico y que registraba el mayor crecimiento para nuestro comercio exterior en ese momento (véase Gráfica 4). Esto brindaba una oportunidad única a México para ampliar la proyección geográfica de su política comercial, haciendo sinergia con Estados Unidos y Canadá, además de asumir el riesgo de llevar a cabo una “modernización” del entonces TLCAN, pero en un contexto mucho más amplio que el trilateral, sin tener que reabrir ese tratado, sino mediante un andamiaje paralelo.

⁶ Office of the United States Trade Representative, “Trans-Pacific Partnership Announcement”, comunicado de prensa, 14 de diciembre de 2009, en <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2009/december/trans-pacific-partnership-announcement> (fecha de consulta: 20 de marzo de 2024).

Gráfica 4. Crecimiento del comercio de México por regiones, variación 2009-2012



Fuente: Elaboración propia con datos de Banxico, "Balanza de pagos".

Entendiendo estas implicaciones estratégicas, México aprovechó la plataforma del APEC para, desde ella, desarrollar su cabildeo con Estados Unidos y con los entonces otros ocho participantes para asegurar su entrada al proceso del TPP. En ese sentido, el país no esperó pasivamente a ser invitado, sino que tomó la iniciativa, desplegó una amplia y coordinada operación diplomática a diversos niveles y abrió los espacios para asegurar su participación.⁷

La determinación de México por participar en la negociación del TPP llevó a nuestro país, en la práctica, a "reabrir" los términos de su relación comercial con Estados Unidos luego de 17 años de funcionamiento

⁷ México expresó su interés por formar parte del proceso de negociación del TPP en la Cumbre de Líderes del APEC en Honolulu, noviembre de 2011. Posteriormente, los participantes del TPP invitaron a México a adherirse a la iniciativa durante la Cumbre del G20 en Los Cabos, el 18 de junio de 2012, en el marco de una reunión bilateral entre los entonces presidentes Barack Obama y Felipe Calderón. Véase Dirección General de Negociaciones Multilaterales y Regionales-Secretaría de Economía, *Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)*, México, Secretaría de Economía (Memorias Documentales 2006-2012), 2012, en https://www.economia.gob.mx/files/transparencia/informe_APF/memorias/14_md_tpp_sce.pdf (fecha de consulta: abril de 2023).

del TLCAN, pero ahora en un contexto ampliado. Esta negociación también requirió que México efectuara la más profunda revisión y actualización de su política comercial desde el GATT y el TLCAN, obligándolo a salir de su “zona de confort”.

La participación de México aseguró el acceso preferencial para sus exportaciones al TPP, particularmente a los países asiáticos dentro de la iniciativa. Mediante esta plataforma, nuestro país abrió nuevas opciones de mercado en la región para su producción manufacturera y agrícola.⁸ Asimismo, se aseguraba, bajo consideraciones estratégicas, que la cadena de suministro que fluye a través del Pacífico con destino al mercado norteamericano, sopesara a México como un eslabón clave, al ser parte del esquema preferencial negociado para la región.

El TPP, en su versión original, se firmó en febrero de 2016 entre doce partes.⁹ El acuerdo marcó un hito en cuanto al nivel de ambición de los tratados de libre comercio en el mundo, al incluir muy amplias coberturas en materia de liberalización de bienes y servicios, así como un conjunto único de disciplinas de alto nivel, varias de ellas llamadas “de siguiente generación”. En éstas se enmarcan disposiciones sobre protección a la inversión, el comercio electrónico, las empresas propiedad del Estado, la propiedad intelectual, la coherencia regulatoria, la transparencia y la anticorrupción, entre otras. El valor estratégico del TPP es que se concibió como una plataforma para guiar una mayor integración comercial en la región Asia-Pacífico mediante el establecimiento de un elevado estándar de reglas comerciales entre sus partes que fungiera como base para delinear la arquitectura económica regional.

Con todo, el 30 de enero de 2017, de forma aún incomprensible para muchos, Estados Unidos decidió abandonar el TPP, el cual ya representaba un proceso de negociación acabado y firmado, logrado en gran medida

⁸ México logró la liberalización arancelaria inmediata para 90% de sus exportaciones. R. Zapata Barradas, *op cit.*, p. 236.

⁹ Secretaría de Economía, “México suscribe el Tratado de Asociación Transpacífico (TPP)”, comunicado 11/16, 3 de febrero de 2016, en <https://www.gob.mx/se/prensa/mexico-suscribe-el-tratado-de-asociacion-transpacifico-tp> (fecha de consulta: 20 de marzo de 2024). Además de México, las partes signatarias fueron Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, Malasia, Nueva Zelandia, Perú, Singapur y Viet Nam.

gracias al liderazgo de ese país, pero pendiente de ratificación.¹⁰ Una consecuencia para México fue que esa decisión evitó que el TPP cristalizara una modernización indirecta del TLCAN, alcanzada como parte de esta negociación plurilateral. Otro efecto fue que el ejercicio resultó uno de gran valor al haberse convertido, circunstancialmente, en una oportunidad única para preparar al país para el reto que le vendría a continuación: la renegociación del TLCAN bajo la administración Trump en Estados Unidos.

La renegociación del TLCAN implicó un complejo y turbulento proceso en torno al interés nacional más relevante en ese momento para nuestro país, el cual era preservar el libre comercio con nuestro mayor socio comercial. El reto fue significativo ya que, a diferencia del objetivo común que en su momento guio la negociación del TLCAN —por ejemplo, una visión compartida respecto a los beneficios de la libre circulación de bienes y servicios en Norteamérica—, en esta ocasión Estados Unidos cuestionaba los beneficios mismos del libre comercio en los términos previamente pactados por ese país, incluyendo lo contenido en la asociación comercial con México.¹¹

Con esa disonancia, el arte de la negociación del acuerdo sucesor del TLCAN, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), fue usar como base buena parte de lo previamente negociado en el TPP en materia de bienes y servicios, facilitación comercial, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, comercio electrónico, empresas propiedad del Estado y protección de la propiedad intelectual, por referir algunas. Pero de forma destacada, el T-MEC también descansa en cambios sustanciales propios, que reflejan estándares más estrictos en relación con cualquier tratado de libre comercio previamente negociado.

¹⁰ Office of the United States Trade Representative, “The United States Officially Withdraws from the Trans-Pacific Partnership”, comunicado de prensa, 30 de enero de 2017, en <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/january/US-Withdraws-From-TPP> (fecha de consulta: 20 de marzo de 2024). Eventualmente, el acuerdo sería rescatado por las 11 partes restantes, México incluido, e implementado en diciembre de 2018 bajo la forma del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT).

¹¹ Véase, por ejemplo, Office of the United States Trade Representative, “2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report”, 1 de marzo de 2017, en <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2017/2017-trade-policy-agenda-and-2016> (fecha de consulta: 20 de marzo de 2024).

Entre ellos, resaltan compromisos en materia de observancia de los derechos laborales, los restrictivos requisitos de origen para el sector automotor, un proceso de revisión recurrente del funcionamiento del acuerdo y una cláusula sobre un procedimiento para reevaluar los términos acordados entre las tres partes, en caso de que alguna de ellas decidiera negociar un tratado de libre comercio con un tercero que, a juicio de una de las partes del T-MEC, no tenga un comportamiento de economía de mercado (léase China).¹²

Quizá más relevante, el “paquete” del T-MEC es hoy referencia obligada para Estados Unidos en materia de política comercial para los siguientes años, dado que su estándar se coloca al centro del consenso político en ese país. Cualquier iniciativa comercial estadounidense futura, así sea de alcance limitado, partirá de ese punto. En este sentido, la política comercial de México logró situarse en una posición ventajosa nuevamente, al conseguir preservar su acceso preferencial al mercado más importante del mundo, mediante un nuevo estándar de disciplinas que gozan del consenso estadounidense y que, al momento, nadie más ha pactado con nuestro mayor socio comercial.

El Indo-Pacífico y México

Estados Unidos se vio presionado, tanto internamente como desde algunos de sus aliados, para contar con un liderazgo más claro y estructurado en Asia-Pacífico, tras el vacío generado por su retiro del TPP y ante la creciente presencia de China en la región y a nivel global. En este sentido, en mayo de 2022, Estados Unidos anunció, junto con otros doce países, una iniciativa para negociar un Marco Económico Indo-Pacífico para la Prosperidad (IPEF, por sus siglas en inglés).¹³ Este nuevo enfoque

¹² Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, artículo 32.10, Tratado de libre comercio con un país de economía que no es de mercado.

¹³ Los países participantes en la iniciativa IPEF son Australia, Brunei Darussalam, Filipinas, Fiji, India, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, República de Corea, Singapur, Tailandia y Viet Nam. La Casa Blanca, “Fact Sheet: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity”, 23 de

se ajusta en su aproximación geográfica para tener una cobertura regional más amplia, al incluir a otros mercados destacados como los de República de Corea, Indonesia y Tailandia, países originalmente no previstos en el TPP. Además, el IPEF incluye a India, el país con mayor población del planeta.¹⁴ Ese cambio en el enfoque regional hace que ahora adquiera el alcance “Indo-Pacífico”.

A partir de su lanzamiento, los países participantes del IPEF han precisado sus objetivos y avanzado en un nuevo proceso de negociación regional bajo 4 pilares: (Pilar I) comercio; (Pilar II) cadenas de suministro; (Pilar III) economía limpia; y (Pilar IV) economía justa.¹⁵ En este sentido, las negociaciones bajo este mecanismo buscan crear un entorno de certidumbre para avanzar en la conectividad e integración del comercio y la economía digital a nivel regional, sin interrupciones y fortaleciendo capacidades productivas en áreas estratégicas, a fin de reducir vulnerabilidades en las cadenas de suministro.

No obstante, contrario al atractivo que ofrece un tratado de libre comercio, el IPEF no prevé negociar apertura de mercados sobre la base de concesiones arancelarias mutuas, dada la falta de consenso político en Estados Unidos para ofrecer tal tipo de beneficios. El IPEF buscará subsanar lo anterior mediante “nuevos y creativos” enfoques en torno al comercio y la cooperación tecnológica. Todavía está por verse qué significa ello.

Si bien lo anterior es una limitante muy importante en cuanto al componente de ambición del IPEF, ello no lo hace carente de consideraciones geopolíticas. El objetivo de contar con un conjunto de reglas para la cadena

mayo de 2022, en <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/> (fecha de consulta: 20 de marzo de 2024).

¹⁴ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales-ONU, “India to Overtake China as World’s most Populous Country in April 2023”, 24 de abril de 2023, en <https://www.un.org/en/esa/india-overtake-china-world-most-populous-country-april-2023-united-nations-projects> (fecha de consulta: 20 de marzo de 2024).

¹⁵ Office of the United States Trade Representative, “United States and Indo-Pacific Economic Framework Partners Announce Negotiation Objectives”, comunicado de prensa, 9 de septiembre de 2022, en <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/september/united-states-and-indo-pacific-economic-framework-partners-announce-negotiation-objectives> (fecha de consulta: 20 de marzo de 2024).

de suministro regional, actualizadas a la realidad geopolítica imperante, es en sí valioso. Factores que no estaban presentes hace más de 10 años, cuando se inició la negociación del TPP, como la guerra comercial y el escalamiento en la rivalidad tecnológica entre Estados Unidos y China, los efectos de la pandemia de covid-19 en la economía mundial, el impacto comercial del conflicto Rusia-Ucrania y la consecuente disrupción en las cadenas de suministro, son consideraciones que guiarán las discusiones del IPEF. Esto no es menor, al tratarse de temas que exigen respuestas rápidas ante imprevistos, acceso ininterrumpido a insumos clave y, como tal, mayor coordinación.

Así, los cuatro pilares del IPEF adquieren una dimensión estratégica que toma como punto de partida lo logrado por Estados Unidos en sus negociaciones recientes pero profundizará en la dirección que marcan políticas internas de largo aliento y que serán determinantes en los objetivos de fortalecimiento industrial (como la Ley de CHIPS y Ciencia y la Ley de Reducción de la Inflación) de ese país. Con lo anterior se busca establecer líneas de acción en áreas relacionadas con la economía digital y la movilidad de datos como insumo para la producción de inteligencia artificial, el cumplimiento de compromisos en materia laboral y medioambiental, la protección de la propiedad intelectual, la transición hacia la electromovilidad, la manufactura de semiconductores, la producción y suministro seguro de minerales estratégicos, la producción y uso de energías limpias, y alinear sus estándares en la búsqueda de una supremacía en el desarrollo industrial y tecnológico.

De esta forma, para Estados Unidos, el IPEF incluye un matiz doble: por un lado, el cómo articular un esquema en la región Indo-Pacífico para avanzar en los objetivos de fortalecimiento de su planta industrial ante su competencia y rivalidad creciente con China y, por otro, el cómo avanzar en moldear el entorno económico-comercial alrededor de China. En este sentido, este marco podría llegar a convertirse en un enfoque novedoso para crear consensos sobre ciertos estándares que, aún sin la ambición de tratados como el hoy llamado Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT) o el T-MEC, sirvan como referencia en el diseño de futuras reglas comerciales. De tener avances sustanciales, no puede descartarse que el IPEF incluso llegue a convertirse, en el mediano plazo, en una plataforma para el regreso de Estados Unidos hacia nuevos compromisos

que favorezcan la negociación de preferencias comerciales con la región, con base en disciplinas vinculantes. Desde luego, esto está sujeto a la construcción de los consensos políticos necesarios en Estados Unidos.

El IPEF no incluye a México, uno de los dos mayores socios preferenciales de Estados Unidos, aun cuando la apertura comercial de México, con Estados Unidos como mercado ancla, lo convirtió en un actor relevante en las cadenas globales de valor. Por ello, para los actores y hacedores de la política de comercio exterior en México, resulta difícil pensar en una cadena de suministro fluida, segura e integrada en el Indo-Pacífico si nuestro país no está alineado a éste o cualquier otro esquema que contribuya a tal efecto.

Habrán existido razones para no haber considerado de inicio a México como parte del IPEF. Pero si nuestro principal socio comercial de nuevo está planteando una agenda comercial para esa región y México no es parte de ella, eso motiva a la reflexión sobre las acciones de política que nuestro país debería articular hacia adelante por propia iniciativa, entendiendo que la inacción representa un costo de oportunidad. Por ejemplo, México no tendrá una política robusta para aprovechar plenamente la expectativa de relocalización (*nearshoring*) de las inversiones hacia nuestro país si no existe una política comercial igualmente robusta que considere los enfoques de avanzada para la cadena de suministro que Estados Unidos estará planteando en el marco Indo-Pacífico. En ese sentido, la forma más directa de tomar en cuenta esos enfoques sería participar en las discusiones del IPEF.

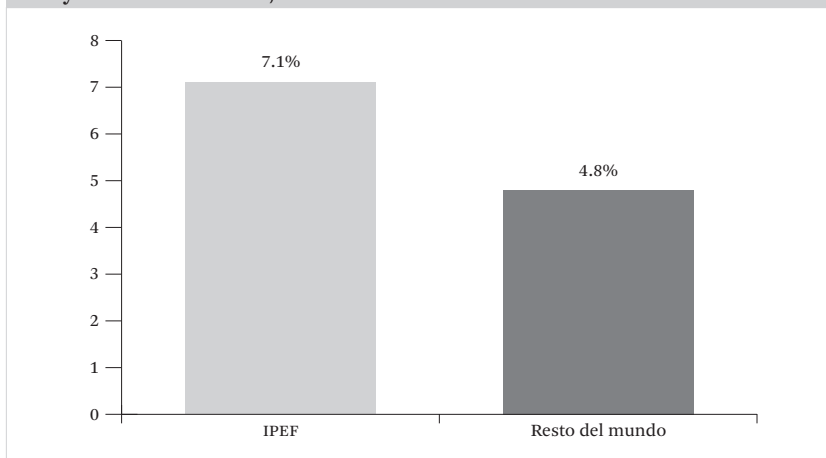
Igualmente, si México quiere mantener su posición como eslabón clave en la cadena de suministro hacia adelante, tanto en la región Indo-Pacífico como a nivel global, tendrá que ejecutar una política comercial activa, con una estrategia no sólo definida hacia la región, sino también claramente coordinada a nivel del Ejecutivo Federal. En ausencia de una visión amplia en ese sentido, nuestra política comercial se limitará a algunas acciones aleatorias, sin mayor articulación, las cuales correrán el riesgo de quedarse en señales de buena voluntad.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que parte de la tarea en materia de los compromisos “duros” que Estados Unidos buscará acordar en el IPEF ya fue hecha por México por virtud del TPP y, especialmente, del T-MEC. Es el caso, por ejemplo, el cumplimiento de altos estándares laborales y ambientales, o la economía digital. También es importante considerar

que el hecho de que la negociación del IPEF no preveía en un inicio compromisos de apertura sobre la base de preferencias arancelarias le evita a México desgastes internos con sectores productivos tradicionalmente sensibles a ello. Todo esto debería facilitar un acercamiento más asertivo hacia la región por parte de nuestro país.

La responsabilidad para retomar un enfoque robusto hacia la región y aprovechar las oportunidades que ofrece comienza por una decisión clara del sector público, apalancada a la noción de que el comercio exterior con esa región, al ser de las más dinámicas (véase gráfica 5), contribuye al desarrollo económico del país. Nuestro otro socio comercial norteamericano, Canadá, lo entendió y no sólo anunció su propia iniciativa, en gran medida alineada a los objetivos del IPEF, sino que incluso ya cabaldea con Estados Unidos su incorporación plena al foro.¹⁶

Gráfica 5. Promedio anual de la tasa de crecimiento del comercio exterior del IPEF y el resto del mundo, 2013-2022



Fuente: Elaboración propia con dato de Banxico, "Balanza de pagos".

¹⁶ Global Affairs Canada, "Canada Launches Indo-Pacific Strategy to Support Long-term Growth, Prosperity, and Security for Canadians", comunicado de prensa, 27 de noviembre de 2022, en <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/11/canada-launches-indo-pacific-strategy-to-support-long-term-growth-prosperity-and-security-for-canadians.html> (fecha de consulta: 20 de marzo de 2024); y Global Affairs Canada, "Minister Ng Meets United States Trade Representative Katherine Tai", 2 de mayo de

No obstante, la responsabilidad de avanzar en una siguiente etapa de acercamiento a la región por parte de México no se limita al sector público. El sector privado mexicano aprendió una lección a raíz de las negociaciones comerciales recientes (TPP y T-MEC): la mejor estrategia es tomar la iniciativa y actuar. Por ello, el sector privado deberá tomar un papel propositivo para maximizar los beneficios que derivan del comercio internacional e impulsar una agenda clara hacia adelante, dado que las cadenas de suministro confluyen en nuestro territorio.

Consideraciones finales

Al igual que sucedió a fines de la década de 1980 y principios de la de 1990, estamos atestiguando un reordenamiento en las relaciones internacionales, y el comercio exterior es parte importante del mismo. Un reordenamiento de esta naturaleza abre ventanas de oportunidad. Estados Unidos es parte central en esa reestructura y México, como uno de sus principales socios comerciales, por definición también estará implicado en dicho momento de cambio.

El enfoque actual que toma la política económico-comercial de Estados Unidos, que busca el desacoplamiento norteamericano de sectores estratégicos fuera de China, o al menos la reducción del riesgo en las cadenas de suministro que operan los mismos, y que pone el acento en políticas internas para el fortalecimiento industrial, hace que la conducción del comercio internacional tenga un énfasis marcadamente geopolítico que podría abrir escenarios de fragmentación comercial. En este sentido, la coyuntura actual demanda una nueva lectura estratégica para reposicionar al país en el tablero de comercio mundial por los siguientes 20 años y el dilema para México es si quiere o no regresar a jugar a las grandes ligas comerciales.

2023, en <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2023/05/la-ministre-ng-rencontre-la-representante-au-commerce-des-etats-unis-katherine-tai.html> (fecha de consulta: 20 de marzo de 2024).

La política comercial, como otras dimensiones de política pública, lleva mucha dedicación y años para construirse, y el largo plazo comienza en la actualidad. Si queremos que nuestra relación de comercio e inversión con Estados Unidos y con el resto del mundo continúe siendo estratégica en su práctica y operación, mientras que aprovechamos la actividad de comercio exterior de nuestro país para impulsar el desarrollo, las iniciativas comerciales se vuelven imperiosas.

El Indo-Pacífico será una de las regiones en donde se buscará revisar y actualizar las reglas del comercio internacional para las siguientes décadas. Si México se quiere ubicar ventajosamente en la mira de los productores de manufactura y servicios —como un aliado estratégico para la producción— y se quiere aprovechar plenamente la relocalización —*nearshoring*— de las inversiones, se deben enviar las señales adecuadas. El IPEF podría ser una herramienta de promoción muy útil para ello.

Desde luego, es importante tener en cuenta que los retos para estar en posibilidad de maximizar las oportunidades que el mundo le presenta a México parten del ámbito local e incluyen múltiples áreas que conforman la competitividad del país, como la capacidad de garantizar y escalar el suministro de energía a la planta fabril, la facilitación en materia logística y de infraestructura para el movimiento ágil de mercancías y la aplicación robusta del Estado de derecho, por mencionar algunos aspectos. Aun así, México, se mantiene en la mira de los inversionistas, gracias a un entorno mundial crecientemente geopolítico que rebasa por mucho la realidad mexicana. Si México no es capaz de aprovechar a plenitud esta ventana de oportunidades, dejará pasar un espacio único para tomar control de las decisiones y posicionarse favorablemente ante un reordenamiento global cada vez más evidente, del cual otros países buscarán tomar ventaja.