

## PANEL 1

# Geopolítica y cambios en la producción y el comercio: el proteccionismo de los Estados Unidos contra China y las oportunidades para México

MICHAEL FROMAN



*Presidente del Consejo de Relaciones Exteriores de los EE.UU. y ex vicepresidente de Mastercard. Fue Representante Comercial de los EE.UU. entre 2013 y 2017. Se desempeñó como Asesor del Presidente Barack Obama y Asesor de Seguridad Nacional Adjunto para Asuntos Económicos Internacionales.*

**E**STAMOS EN UN MOMENTO PARTICULARmente interesante. Hemos visto la peor inflación en veinte años, la peor pandemia en cien años, la mayor polarización política en los Estados Unidos desde 1960. Los peores eventos climáticos en largo tiempo, todo en los últimos cuatro años. Al mismo tiempo, hemos visto **cambios fundamentales en la geopolítica**. La Guerra Fría duró 40 años, la Pos Guerra Fría 30 años. Ahora estamos en un nuevo periodo, para el que todavía no tenemos un nombre, y tratando de descubrir cuáles son sus dinámicas. Incluye el regreso de la gran política, **una rivalidad multidimensional con China**, guerras en Europa, en Oriente Medio y en otros lugares, una crisis climática, pandemias globales, un retroceso en algunos temas económicos en los cuales se había avanzado en las últimas décadas y el surgimiento de nuevas tecnologías que pueden cambiar de raíz la forma en que trabajamos, vivimos y aprendemos.

Es un tiempo en el que hay una mayor necesidad de cooperación internacional y colaboración, precisamente cuando vemos incrementarse la fragmentación. Muchas de nuestras instituciones internacionales, ya sea la Organización Mundial de Comercio (OMC) o las Naciones Unidas, parecen ser especialmente frágiles. Hay falta de confianza en las instituciones, en los hechos y en la experiencia. En mi opinión, **es el panorama internacional más complejo que hemos visto en los últimos 75 años**.

La Guerra Fría fue bipolar: tú estabas con nosotros o contra nosotros. No quiero romantizar el periodo ni abordarlo con nostalgia, pero fue relativamente simple en cuanto al manejo de la geopolítica. Sabías dónde estabas y qué herramientas utilizar. El periodo posterior a la Guerra Fría fue un momento unipolar. El Fin de la Historia, como algunos lo llamaron, fue un **tiempo de dominación americana, o, para ser más precisos, de dominación del Consenso Neoliberal de Washington, de valores occidentales, de un empuje hacia las reformas de mercado y hacia la democracia, y duró unos 30 años. Ahora, eso está claramente terminado.**

## UN MUNDO POLIAMOROSO

No está claro dónde estamos. No creo que estemos en un mundo multipolar. La multipolaridad sugiere dos, tres o cuatro grupos que son fundamentalmente coherentes y que trabajan juntos en la mayoría de los temas. Creo que, en lugar de eso, estamos en un mundo que podría ser descrito como poliamoroso, en el que los países nos aman por algunos motivos, aman a los otros por otros motivos y aman a un tercer grupo de países por otros motivos.

India es el mejor ejemplo. Ama a los Estados Unidos por la cooperación tecnológica, militar y nuclear para uso civil. Pero ama a Irán por el petróleo y a Rusia por las armas. Y ama y odia a China, dependiendo de la hora del día. Es una relación mucho más complicada. No podemos decir que India sea parte de la órbita de los Estados Unidos, ciertamente no podemos decir que sea parte de la órbita de China, ni parte de la órbita de Rusia o de la de Irán; es poliamoroso.

Los BRICS plus son una creación interesante. Invitaron a seis países a unirse a lo que ya era un grupo sin coherencia. Ahora tiene incluso menos coherencia, pero es un grupo muy interesante, al agregar a Irán, los Emiratos Árabes Unidos (EAU), Arabia Saudita, Etiopía y Egipto (es improbable que la Argentina se una, después de la elección que ganó Javier Milei, en 2023). El único elemento común es, **no un anti-ame-**

**ricanismo sino el anti-alineamiento con los Estados Unidos.** Ahí radica la importancia de los BRICS plus. No crearán su propia moneda, no pueden acordar mucho en nada. En lo único en que pueden acordar es en no estar totalmente alineados con los Estados Unidos, aunque pueden estarlo en algunas razones. Hay una gran relación entre los Estados Unidos y los EAU y Arabia Saudita en ciertos temas, por ejemplo, pero estarán con China, Rusia o Irán en otros. El único país que es realmente anti-Estados Unidos en ese grupo es Irán. Los demás son amigos, competidores, enemigos. Son poliamorosos a su propia manera.

**La importancia de todo esto es que se va a requerir una política exterior y una diplomacia mucho más sofisticadas.** Los Estados Unidos no pueden poner a los países en la posición de elegir entre nosotros y ellos, porque estarán con nosotros por ciertos motivos y con ellos por otros. **Se requerirán coaliciones para diferentes propósitos.** Lo que los europeos llamaban geometría variable, es decir, atrayendo diferentes países para diferentes motivos.

## ESTADOS UNIDOS Y CHINA

No son todas malas noticias, por cierto. Estuve en San Francisco, donde se celebró, entre el 11 y el 17 de noviembre de 2023, la 30ª Reunión de Líderes Económicos del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). La conferencia no fue muy productiva, pero el centro de atención fue la cumbre entre los Estados Unidos y China, entre Joseph Biden y Xi Jinping.

El discurso de Xi fue bastante destacable. Podría haber sido dado hace ocho o diez años. Fue sobre colaboración, asociación y la relación entre los pueblos. No hubo diplomacia de guerra. No se culpó a los Estados Unidos por intentar contener a China. No hubo discusión sobre nuestra interferencia en sus asuntos internos, como el conflicto con los uigures. No hubo discusión sobre Taiwán, el mar de China del sur o sus intereses nacionales. Se trató de restablecer la relación.

Uno podría preguntarse cuánto durará esto. Creo que es claro que al menos durante 2024, cuando habrá elecciones en Taiwán y en los Estados Unidos, ambos países y el mundo tienen un gran interés en que la relación se estabilice. Y creo que se logró ese objetivo, que acordaron delinear la relación y decir: *Olviden los globos espía, olviden los aviones que se acercaron mucho al estrecho de Taiwán, busquemos una manera de trabajar juntos el próximo año*. No espero grandes avances en las grandes cuestiones, pero podría haber algunos pequeños acercamientos en las relaciones militares, en las cuestiones climáticas y otros tópicos.

## DE LAS REFORMAS DE MERCADO CHINAS AL PROTECCIONISMO ESTADOUNIDENSE

¿Cómo llegamos a este punto bajo entre los Estados Unidos y China, en lo que es, tal vez, la relación bilateral más importante del mundo? En los años noventa, **China iba en un camino inevitable de liberalización económica y reformas de mercado**. Algunos pensaban que estas reformas llevarían a otras de índole política, pero, aunque se hicieran o no, había una visión de que, si incorporábamos a China al sistema de comercio mundial, si los hacíamos parte de la OMC, **China se convertiría en un actor responsable, en algo como nosotros. Con el tiempo, aprendimos que ese proceso de liberalización no fue tan lineal ni tan veloz, ni ha llegado tan lejos como esperábamos**.

De hecho, ha habido una gran regresión en ese aspecto, y eso ha creado conflictos. Recuerdo sentarme con mis homólogos chinos durante la administración del presidente Barack Obama en incesantes y largos diálogos estratégicos y económicos, con cientos de oficiales de ambos lados produciendo comunicados que nunca nadie leyó, pero que pensamos que eran muy importantes en ese momento, **advirtiéndoles que si no había progreso en estos asuntos, perderían el apoyo de la comunidad de negocios**. Eso es exactamente lo que pasó. Creo que ellos lo tomaron como una broma, que podían seguir haciendo lo que estaban haciendo, y no los culpó. Los chinos son increíblemente discipli-

nados en perseguir sus intereses nacionales y hacen lo que sea necesario para cumplir con sus objetivos. Pero, en muchas ocasiones, **eso se dio compitiendo en condiciones de inequidad afectando a empresas de otras partes del mundo**, y ello motivó que se derrumbara el apoyo.

Eso se manifestó políticamente en los Estados Unidos con el aumento del populismo, el nacionalismo, el aislamiento y el proteccionismo. No es todo culpa de China, por cierto. Algunas cosas derivan de la inmigración, algunas otras de factores sociales, pero es más fácil culpar al comercio o culpar al extranjero que a problemas domésticos. **El resultado fue un cambio tectónico en nuestra política, que se alejó del compromiso internacional y se tornó hacia esta perspectiva más populista y de aislamiento**.

**En lugar de ellos convertirse más en nosotros, nosotros nos convertimos más en ellos. Miramos sus políticas y dijimos Proteccionismo:** evitemos que ingresen sus exportaciones, de la misma manera que China ha impedido las importaciones a su mercado. Se pusieron restricciones a la inversión extranjera, tanto interna como externa, de la misma manera que los chinos lo han hecho durante años. Se establecieron restricciones a las exportaciones de materiales críticos, circuitos integrados (*chips*) y minerales. Nos comprometimos con la política industrial. Las políticas que entonces criticamos a China, como el proteccionismo, las restricciones a las inversiones extranjeras, las restricciones a exportaciones y la política industrial, son ahora lo que Jake Sullivan, nuestro Consejero de Seguridad Nacional, denominó en su discurso de abril **el nuevo Consenso de Washington. Hemos adoptado las políticas de China**.

## POLÍTICA INDUSTRIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS COMO EN CHINA

Ahora, ¿Podremos hacerlo tan bien como ellos, tan a largo plazo como ellos? Porque la política industrial en los Estados Unidos no está muy profundamente asen-

tada. Nuestra frustración nos llevó a una lógica del tipo **si no puedes derrotarlos, úneteles. Y como no pudimos cambiar la forma en que China hizo sus políticas, decidimos involucrarnos en el mismo tipo de políticas.** Lo vimos en la Ley de Reducción de Inflación (*Inflation Reduction Act - IRA*), en la Ley de Ciencia y Semiconductores (*Chips and Science Act*) y en la doctrina de Biden de invertir domésticamente para ser competitivos, colaborar con aliados y socios económicos y competir donde sea más importante, que es, por supuesto, en seguridad nacional, pero también en las grandes tecnologías que creemos que necesitamos dominar.

Estas políticas proteccionistas han causado mucha tensión en algunas de nuestras relaciones comerciales. Los europeos se han quejado mucho por la *Inflation Reduction Act*, por la atracción de inversiones fuera de Europa y que se dirigirán hacia los Estados Unidos como resultado de las subvenciones y las restricciones que creará la legislación de *Compre nacional* (*Buy America*).

Soy un poco empático con los europeos. Primero, porque durante mucho tiempo han sermoneado a los Estados Unidos sobre estar más involucrados en cuanto al cambio climático. Suelo decir: **Estados Unidos innova, Europa regula.** Creo que esas son nuestras respectivas fortalezas. No podemos regular de la manera en que lo hace Europa, ni podemos conseguir un precio para el carbono, pero podemos innovar.

Considero un poco hipócrita que los europeos nos critiquen por hacer lo que podemos hacer en nuestro sistema para tratar de abordar el cambio climático. Entre el valor de cumplir estrictamente las reglas de la OMC versus la urgencia de salvar el planeta, considero que lo segundo tiene más sentido, debido a la urgencia de lidiar con el cambio climático. Hacer lo que sea necesario. **Incluso en contra de algunas de nuestras reglas en el sistema internacional,** para lograr los progresos que se requieren en cambio climático. Como parte de esto, **ha habido mucho énfasis en cambiar la naturaleza de las cadenas de suministro.**

## OPORTUNIDADES PARA MÉXICO

Pero si bien es difícil cambiar las cadenas de suministro, se están viendo cambios. **Las compras de los Estados Unidos a China han bajado significativamente, de 22% a 16,5%, reemplazadas en gran medida por México y Vietnam.** México es ahora nuestro principal aliado comercial, por encima de Canadá y China. Es realmente significativo.

La Inversión Extranjera Directa (IED) aquí es muy alta año tras año, alrededor del 48%. La participación de **China en las importaciones de México también ha crecido**, al igual que la inversión extranjera de China aquí, aunque creo que hay un debate sobre cuán significativo es esto.

Creo hay una oportunidad a raíz de lo que pasa entre los Estados Unidos y China con los semiconductores y los vehículos eléctricos (EVs), y lo que ocurre en general con la integración norteamericana. Este es, en muchos aspectos, un momento en el que México puede tomar una gran ventaja.

En un artículo reciente de *Foreign Affairs*, –la publicación del Consejo de Relaciones Exteriores– llamado *La ventaja de los microchips para México* (*Mexico's Microchip Advantage*), se revela lo que el país puede y debería hacer para insertarse con fuerza en la cadena de suministros de semiconductores –sé que hay algunas inversiones aquí–, ya sea en el embalaje avanzado, o en las conexiones (*circuit ports*). Estas son áreas en las que México puede jugar un papel muy significativo y aprovechar sus ventajas naturales, incluyendo su ubicación, en un momento en el que habrá una gran inversión en este sector y se prestará mucha atención a dónde se encuentran esa inversión y esa cadena de suministro. Hay una gran oportunidad aquí.

En conclusión, **el mundo podrá estar fragmentado, las reglas globales podrán estar en cuestionamiento, pero hay mucho trabajo por hacer para definir esta nueva era poliamorosa.** Es un buen negocio para *think tanks*, por cierto. Pero aún hay fuertes oportunidades para países como México en este contexto.

## SESIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

### GUILLERMO VOGEL & MICHAEL FROMAN

**V:** Cuando se ven los logros de China es sorprendente como China ha aumentado su participación en el comercio mundial y se ha vuelto el principal socio comercial en muchos países. Por ejemplo, en América Latina.

**¿Cuál es la visión de Estados Unidos para recuperar esos mercados? ¿El proteccionismo actual lo permitiría? ¿Los Estados Unidos podrían buscar recuperar esos mercados?**

**F:** No creo que Estados Unidos quiera ser el principal mercado de diversos países. No es nuestro interés. En el caso de China es natural porque requiere de importar insumos, alimentos y materiales básicos. China tiene comercio con 100 países. Importa de diversos orígenes. Ya sea África, América Latina o del resto de Asia.

Para Estados Unidos es más importante el equilibrio entre la naturaleza y la calidad del comercio. Además de la relevancia del valor agregado. También que las reglas de comercio reflejen un piso parejo.

Para Estados Unidos el comercio representa entre 20-22 % del PIB, para Europa un 50 % del PIB y para el Sudeste asiático un 70%.

En Estados Unidos la proporción del comercio está definida por el tamaño del mercado doméstico.

**V: ¿Puede Estados Unidos liderar la batalla en comercio leal y cambio climático?**

**F:** Los vehículos eléctricos y sus partes serán el próximo campo de batalla con China, como antes lo fueron los paneles solares, acero, y aluminio.

Los Estados Unidos y Europa solían estar algo divididos con respecto a China. No hace mucho tiempo, el entonces primer ministro británico David Cameron intentó vender plantas de energía nuclear a China; ello sucedió, a pesar de las alertas de los Estados Unidos. Por otro lado, Alemania estaba muy dependiente de las inversiones y exportaciones hacia China.

Europa ahora está pasando por un proceso de revisión y estamos más cerca respecto de la naturaleza de China.

Creo que eso da esperanza para trabajar juntos a definir qué es comercio justo.

**V:** El comercio entre Estados Unidos y China ha decrecido debido a la Resolución 301 y la 232<sup>1</sup>

(A la vez han aumentado las importaciones de México desde China, lo cual ha generado preocupación en los Estados Unidos por las inversiones chinas en México. ¿Qué recomienda hacer con respecto a este tema?

**F:** La principal preocupación es el transbordo (*Transshipment*). Si China evade restricciones simplemente por enviar a través de Vietnam o México, es claro que habrá una reacción política y, en definitiva, aranceles.

Pero insisto en que México tiene una gran oportunidad. Salvando las diferencias, recuerdo un viaje por África con el presidente Obama, en momentos en que China invertía mucho en ese continente. Su consejo a los líderes africanos fue tomar esas inversiones en infraestructura, porque eran necesarias. Sin embargo, recomendó negociar los acuerdos con detenimiento, para que los resultados fuesen a favor de los países africanos. México necesita infraestructura y que las inversiones respondan a sus intereses y no se corrompa el proceso de esas inversiones.

En el USMCA hay reglas de origen que dan una posición de negociación muy fuerte para recibir las inversiones chinas, pero asegurándose de cumplir esas reglas no solo en la superficie, sino también en su espíritu. Siempre teniendo en forma prioritaria los intereses de México para esas inversiones. México requiere precisar cuál sería el valor agregado y qué quiere obtener de esas inversiones. México debe precisar las condiciones para las inversiones chinas. El objetivo debe ser definir el interés de México

[ 1 ] **Nota sobre la 301 y la 232:** La Ley de Comercio Exterior de los Estados Unidos contiene la Sección 301 la cual autoriza al Presidente a unilateralmente tomar todas las medidas apropiadas para abordar cualquier acto, política o práctica injustos de un gobierno extranjero que signifique una carga para el comercio de los Estados Unidos. En 2018 se implementaron aranceles contra China. A su vez la Sección 232 posibilita al presidente para imponer restricciones, como aranceles, cuotas o cancelación de licencias de importación a mercancías que estén siendo importadas en cantidades o en circunstancias tales que las convierten en una amenaza a la seguridad nacional.

## PREGUNTAS DE LA AUDIENCIA

**V: ¿Sería posible alinear los intereses de México con los de los Estados Unidos? Por ejemplo que los subsidios del *IRA and Chips Act* puedan ser en base regional y que apliquen a México? ¿Hay una oportunidad de incorporar la visión regional en el USMCA?**

F: La legislación tiene un enlace con los acuerdos de libre comercio. USMCA tiene ese enlace.

Pero más allá de los subsidios es más importante ser parte de la proveeduría de las cadenas de valor y de la logística. Ser parte de la nueva etapa de las inversiones.

México tiene una gran oportunidad por su ubicación, pero la siguiente etapa de México en materia de inversión debe precisar los segmentos en los que pueda participar en las cadenas de valor críticas.

**V: ¿Cómo lograr aprovechar el *nearshoring*?**

F: Mejorando la infraestructura, los cruces aduanales, el estado de derecho, la inestabilidad política, la violencia.

Esto se requiere para ser atractivo a las inversiones.

**P: ¿Es posible que Estados Unidos reingrese a TPP?**

F: TPP fue estratégico, pero ahora no es viable. Las condiciones políticas cambiaron. Por lo tanto, no es viable que Estados Unidos reingrese a TPP.

Existe ahora un empalme entre el USMCA y TPP. Es de entre un 85 % - 90 %

Aunque TPP podría ser usado como el modelo para una futura expansión. Reino Unido sería obvio. Adherirse al USMCA podría ser una posibilidad para Asia – Pacífico, aunque sin ciertos temas de TPP.

**P: Se mencionó que Europa ha criticado a Estados Unidos por su nueva política industrial (*IRA, Chips Act*) y su impacto en cambio climático. ¿Sería posible tener nuevas reglas?**

F: No tiene que ser exclusivo el tener reglas o poner énfasis en el ambiente.

Veo difícil que la OMC se focalice en obtener reglas en materia de cambio climático.

La OMC tiene básicamente tres funciones:

Negociaciones multilaterales, monitoreo de las políticas comerciales, y el mecanismo de solución de controversias.

Las reglas reflejan el interés de sus miembros. No veo que vaya a existir un cambio donde la prioridad sea reflejar reglas en materia de cambio climático. Aunque es muy importante lograr disminuciones en las emisiones. El principal emisor es China y el segundo es Estados Unidos.

En Estados Unidos no hay consenso político sobre el tema de cambio climático.

No veo que haya posibilidad de tener consenso y acordar las reglas multilaterales.

**P: ¿Puede Estados Unidos mantener en el largo plazo una política como lo hace China?**

F: Soy muy escéptico de que los Estados Unidos puedan ser más chinos que China.

*IRA* y *Chips Act* fueron legisladas porque hubo un alineamiento de estrellas que lo permitió. Fue determinante el respaldo de las estrellas políticas, que controlaban las cámaras del Congreso y de la

Casa Blanca. En ello influyeron las condiciones por el COVID y la situación geopolítica.

No creo que este tipo de condiciones políticas sean realmente sostenibles en el tiempo.

La gente está dispuesta a aceptar el proteccionismo, porque odiamos ser muy dependientes de China.

Pero, para ser explícitos con los *trade offs*, también odiamos la inflación.

Las acciones para lidiar con lo primero empeoran lo segundo. Aunque nuestra independencia de China implica imponer un costo a cada consumidor, a cada familia de los Estados Unidos. La política no está manifestando la conexión entre ambas cosas

El proteccionismo ha incrementado el costo de la vida. Está claro que el *reshoring* tiene y tendrá un alto costo.

**P: ¿Cómo se ve la relación de Estados Unidos con México?**

F: Hay que encontrar fórmulas de trabajo conjunto teniendo presentes los temas de interés nacional, migración, seguridad, y muy pronto la revisión del USMCA.

México tiene una oportunidad: entiende cómo trabajar con Estados Unidos.

**P: ¿Qué perspectivas hay en el contexto global?**

F: La relocalización, el *nearshoring* o *friendshoring*, conllevan valores muy importantes, pero tienen un costo que debería ser explícito.

Por otro lado, dejando de lado el conflicto entre las potencias, diversificar es un buen manejo de riesgos.

La sobredependencia hace que sea bueno diversificar el riesgo.

El aumento de los costos en China y la necesidad de diversificarse a otros países se han acelerado con la pandemia y las empresas buscan otros lugares para invertir, como Vietnam, México, Malasia, Tailandia, Europa Occidental o Centroamérica.

No veo una ruptura con China. Tampoco veo que las compañías que salieron de China vayan a regresar.