

LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: RETOS Y OPORTUNIDADES PARA MÉXICO

Iván Mendoza

Resumen

El 1 de mayo de 2004 la Unión Europea (UE) incrementó su membresía a 25 países, tras el ingreso de 10 nuevos miembros, 8 de los cuales provenientes del otrora bloque socialista. Este escenario plantea una nueva coyuntura para la relación de México con la UE, en virtud del Acuerdo de Cooperación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea, vigente desde julio de 2000. Dicho instrumento es el Acuerdo Internacional más completo que México ha celebrado y abre una serie de posibilidades de aprovechamiento en múltiples ámbitos, que si son bien capitalizadas podrían contribuir decididamente al desarrollo nacional. En la Investigación se analizan las posibilidades de aprovechamiento en los diferentes ámbitos del Acuerdo en la perspectiva del escenario que supone el ingreso de los 10 nuevos integrantes de la UE.

Abstract

On the first day of May, 2004, the European Union (EU) increased its membership with 25 countries, after accepting 10 new members; 8 of those countries were part of the socialist bloc. This scenery poses a new moment for the relation of Mexico with the EU, by virtue of the Economic Partnership, Political Concertation and Cooperation Agreement between Mexico and the European Union (EU), in use since July of 2000. This International Agreement is the most complete instrument that Mexico has celebrated and it opens a large range of possibilities for further improvement in many spheres of interests. If this instrument is capitilized according to convencional standars, it will contribute to the national development. This research concerns the improvement possibilities in all the spheres of the Agreement and it specially focuses the perspective of the scenery about the entry of the new 10 members to the EU.

Contexto

La Unión Europea, que constituye el ejemplo más logrado de integración regional, está lejos de frenar la profundización de su proceso evolutivo. Si bien apenas el 1 de mayo de 2004 incrementó su membresía a 25 integrantes mediante la adhesión de diez nuevos miembros¹ —lo que constituyó la más extensa de sus hasta ahora cinco ampliaciones—, de inmediato centró sus esfuerzos en la creación de un texto constitucional, mismo que fue firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, para que así cada uno de los respectivos gobiernos nacionales emprendan el camino de la ratificación que eventualmente permitirá que la Unión Europea (UE) cuente con una Constitución. Paralelamente, otros ámbitos del accionar comunitario pretenden hacer de sus integrantes las economías más dinámicas del mundo para cumplir lo planteado en la Estrategia de Lisboa. También se debate en torno a la instrumentación de una política externa común y paralelamente se prepara la adhesión —prevista para el año 2007— de otras naciones: Bulgaria, Rumania y muy probablemente también Croacia, mientras posiciones encontradas acerca de si Turquía se convierte o no en miembro de la Unión suscitan continuos debates en el seno comunitario.

De este paradigma de la integración, desde 2000 México es socio privilegiado en virtud de la consolidación del Acuerdo de Cooperación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México (en lo sucesivo nombrado AG —Acuerdo Global—), que entró en vigor en julio de 2000.

La nueva configuración de la Unión Europea de 25 miembros (UE-25), plantea nuevos retos a la condición de México como socio toda vez que los beneficios y compromisos adquiridos en el AG se extienden para abarcar la relación con los nuevos integrantes. Con este acontecimiento, México se consolida como nación líder en el

¹ Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa.

contexto global de los Tratados de Libre Comercio, al contar con dicho instrumento en su relación con 42 naciones, a las que pronto se sumará Japón.

El Acuerdo Global

El Acuerdo de Cooperación Económica, Concertación Política y Cooperación es una herramienta que consolida y profundiza la relación entre México y la Unión Europea. El instrumento está dividido en tres grandes ámbitos: economía, política y cooperación. Hasta el momento, el componente operativo más explotado ha sido el aspecto económico, fundamentalmente en el terreno comercial.

El Acuerdo es resultado de un creativo proceso de negociaciones inusualmente rápido y en su momento fue el más avanzado que la UE tenía con un país no asociado.² Elementos fundamentales para su expedita elaboración y puesta en vigor fue el atractivo de México por su cercanía con Estados Unidos y su pertenencia al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como la inexistencia de un sector agropecuario competitivo que activara las medidas proteccionistas que la UE otorga a dicho sector. Con apenas poco más de cuatro años de operación, resultaría aventurado emitir juicios determinantes acerca del resultado del AG. Inclusive su componente más fácilmente mesurable, el Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México (conocido como TLCUEM), aun plantea muchas interrogantes. Ello no solamente por lo reducido del tiempo de operación, sino también por la difícil coyuntura de la economía mundial, sacudida por crisis financieras y por los acontecimientos derivados del 11 de septiembre.

No obstante, la Unión Europea se ha consolidado como el se-

² El Acuerdo entre la Unión Europea y Chile, del año 2002, es un Acuerdo más avanzado.

gundo socio comercial de México, así como el segundo inversor³ en el país, aunque sería ingenuo afirmar que esto se debe a la existencia del TLCUEM, más bien responde a dinámicas previamente establecidas. Asimismo, si en términos absolutos nuestro intercambio comercial se ha multiplicado, en términos relativos la participación de los países de la UE en nuestro comercio descendió del 10.9% que logró en 1990, a tan sólo 7.0% en 2003.⁴

En los otros ámbitos de la relación enmarcados en el Acuerdo —Concertación Política y Cooperación—, paulatinamente se van consolidando los mecanismos operativos. Al respecto, destaca que parte significativa de la relación bilateral se verifica en el marco multiregional, mediante mecanismos como las cumbres de jefes de Estado y de gobierno UE-AL y el Caribe⁵ y las Cumbres Iberoamericanas.

Implicaciones para México

Ante las múltiples tareas que el proceso de integración europea lleva a cabo (integración, aplicación de la Constitución, etcétera), resulta evidente que la atención de la UE difícilmente la pueda captar un país como México, con un peso limitado en el contexto mundial en un escenario en que la situación en Medio Oriente —en especial en Irak— y el fenómeno del terrorismo acaparan la agenda internacional y la preocupación de las opiniones públicas nacionales.

La consecuencia lógica inmediata es la profundización de la atención europea en temas de la agenda intracomunitaria y de su ámbito inmediato de acciones, en detrimento de la relación con otras latitudes del mundo. América Latina, y con ella México, será una de

³ Las estadísticas de inversión europea en México no son totalmente fidedignas, ya que se estima que parte significativa de la inversión europea en México es reportada como inversión de Estados Unidos, al provenir de filiales de compañías europeas establecidas en Estados Unidos.

⁴ Fuente: Secretaría de Economía, con datos del Banco de México.

⁵ La más reciente fue la III Cumbre, celebrada en Guadalajara en mayo de 2004.

las regiones que resentirán un menoscabo en la atención prestada por parte de la UE. Ello no obstante la preservación de los mecanismos de diálogo y contacto institucionalizados, como las Cumbres UEAL y el Caribe, etcétera.

Con la Ampliación, si bien los habitantes de la UE se incrementaron en alrededor de 20%, el aumento del PIB solamente registró un 5%, aunque con perspectivas de aumentar dicho porcentaje. En este panorama, las amplias potencialidades de los nuevos miembros provocan que los integrantes previos de la UE acentúen su intercambio comercial y el flujo de inversiones en los países recién admitidos en la Unión, así como en los países candidatos y en general en los países geográficamente más cercanos, como los de la Cuenca del Mediterráneo. Inclusive en virtud de su creciente poderío comercial, China y otras naciones asiáticas se verán beneficiadas. La lejanía geográfica y especialmente los magros resultados económicos de los últimos años, impiden a América Latina insertarse eficazmente en esta dinámica.

La estructura económico-productiva de los nuevos integrantes y los niveles salariales de su mercado laboral los convierte —al menos a mediano plazo— en competidores más que en socios potenciales comerciales para países como México, que a pesar de las diversas estrategias instrumentadas, no deja de contar entre sus principales atractivos con la mano de obra barata de sus trabajadores.

Sin embargo, existen elementos positivos que la expansión conlleva para nuestro país. El primero de ellos es que mediante la ampliación, automáticamente México tiene un marco regulatorio claro en su relación con los diez nuevos miembros, así como con los países que en el futuro vayan sumándose a la Unión.

Si bien la entrada de estos países al esquema comunitario arroja la virtual certeza de que México sea relegado en su relación con la UE, a mediano plazo abre un potencial de oportunidades significativas no sólo con los miembros tradicionales, sino con los nuevos integrantes, que van gradualmente adquiriendo un mayor peso en el contexto mundial derivado de su pertenencia al bloque comunitario

y a otros bloques como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y paulatinamente mejorarán también su situación económica. Evidentemente, El TLCUEM concede a México una posición de ventaja para acceder a un mercado de 75 millones de clientes potenciales.

Por el momento, derivado de su creciente apertura, el flujo comercial entre los nuevos miembros comunitarios y México tuvo un crecimiento de 70.8% entre 2000 y 2003. Sin embargo, la espectacular cifra debe tomarse en su justa proporción, ya que el intercambio apenas llega a 704.2 millones de dólares,⁶ para captar un exiguo 0.21% del comercio total de México en 2003.

Propuestas de Optimización

Una estrategia encaminada a obtener mayores beneficios en la relación bilateral con la Unión Europea debe partir de un profundo análisis del marco general que regula la relación, es decir, del propio Acuerdo Global en sus diferentes apartados.

Sería ilusorio pensar que los nuevos integrantes, con economías en transición aún débiles y ansiosos por captar inversiones que permitan su anhelado desarrollo, representen una opción factible como socios comerciales significativos para México, pero no debe soslayarse que paulatinamente irán fortaleciendo sus economías y por ende su capacidad importadora. Además, algunas oportunidades de inversión se vislumbran en ambos sentidos.

Por otra parte, debe México procurar asimilar las experiencias de la UE en los apoyos a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), que tradicionalmente han dado dinamismo a la economía europea y de forma paralela actualmente son las que contribuyen con parte significativa del empleo y de la producción en México; sin embargo, a diferencia de lo que acontece en Europa, aún no lo-

⁶ Fuente: Secretaría de Economía.

gran insertarse eficazmente en la dinámica exportadora. La experiencia europea en este sentido brinda amplias posibilidades de aprendizaje.

No obstante, debido a la hegemonía total de nuestra relación comercial con Estados Unidos, sería sorpresivo que el empresario mexicano, al menos en el corto plazo, utilice cabalmente las ventajas que el libre comercio conlleva para emprender una profundización de los intercambios comerciales con los nuevos integrantes de la UE, toda vez que hasta el momento, apenas se ha incrementado marginalmente la relación económica con los integrantes de la UE-15, cuyas economías están plenamente desarrolladas y con los que los vínculos comerciales datan de muchos años atrás. Es posible, como opinan diversos analistas, que las adversas condiciones de la economía mundial tras el 11 de septiembre de 2001 y las recurrentes crisis financieras hayan coadyuvado a este panorama.

Para revertir esta situación, será necesario diseñar estrategias innovadoras que permitan dar pasos más firmes para una real opción diversificadora. En cualquier caso, las condiciones han sido delineadas y acaso eventualmente sean asimiladas para obtener mayores beneficios. Un acierto relevante en el escenario comercial con la UE es la existencia de los Comités Especiales, que posibilitan un adecuado funcionamiento del comercio, al permitir dirimir posibles controversias de una manera expedita y eficaz.

Además, si bien podemos considerar que la parte comercial del Acuerdo es positiva para nuestro país en el sentido de que reconoce las asimetrías económicas entre ambos componentes del Acuerdo, no debe soslayarse que el esquema incluye otros rubros que también deben aprovecharse para que los beneficios del instrumento no solamente se verifiquen en el campo comercial, sino que permeen a otros ámbitos, especialmente aquéllos de índole social.

Un elemento de relevancia será incrementar los esfuerzos de divulgación de los beneficios que el TLCUEM puede representar para las empresas europeas. En este sentido, la creación de la Oficina de

Promoción Empresarial México-Unión Europea con sede en Milán fue una iniciativa loable, que —sin embargo— no llegó a consolidarse por falta de continuidad en la estrategia de diversificación comercial. La positiva dinámica que generó la entrada en vigor del Acuerdo requiere aplicar nuevas acciones.

Sería benéfico involucrar más activamente al sector privado para que explorara la alternativa de emprender la opción del mercado europeo, con algunos incentivos como otorgar mayores facilidades para acudir a Ferias en Europa, escaparates privilegiados de la estrategia comercial entre el sector privado del “Viejo Mundo”. Las Consejerías Comerciales de México en Europa son el promotor ideal de esta labor. Finalmente, el tema del fomento a las inversiones es uno de los capítulos que más se debe promover ante los interlocutores comunitarios.

En cuanto a la Cooperación, la relación institucional ofrece alternativas que no han sido suficientemente explotadas, esquemas de cooperación insuficientemente aprovechados, y sería positivo que en la coyuntura de la ampliación, estos mecanismos fueran mejor entendidos y más utilizados. Una característica de indudable importancia es la existencia de la Cláusula Evolutiva,⁷ que posibilita expandir los niveles de cooperación a través de acuerdos específicos en sectores determinados, lo que otorga gran flexibilidad ante eventuales iniciativas.

Se debe otorgar especial atención en aprovechar las oportunidades que brinda para nuestro país el tema de cooperación, por ser un mecanismo relevante para captar recursos y proveer mejoras técnicas que coadyuven al desarrollo del país. El hecho de que el tema de Cooperación esté plasmado en un instrumento permanente como el AG, brinda mayor certidumbre de que los proyectos se lleven a cabo y no sean producto de alguna buena intención coyuntural destinada a no concluirse.

⁷ Ver: Alicia Lebrija y Stephan Sberro (coords.), *México-Unión Europea. El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Sus aspectos fundamentales*, México, ITAM, junio 2002, 231 pp.

Asimismo, una estrategia viable sería insistir en la necesidad de que la UE otorgara un presupuesto más amplio para México, pues tan sólo 56 millones de euros entre 2002 y 2006 serán otorgados en este rubro.

En el tercer gran apartado de la relación que brinda el Acuerdo, la Concertación Política, se propone que ante la dificultad de mantener intensas relaciones bilaterales con cada uno de los 25 miembros, México deberá privilegiar las relaciones con el conjunto de la UE. Por supuesto que con los países más grandes de la UE, la propia dinámica bilateral sigue sus propios derroteros, mientras que para los países medios y los de reciente ingreso, se debe procurar el diálogo conjunto a través de la UE.

La coincidencia política entre México y la UE en diversos temas del acontecer mundial, a pesar de ser frecuente, se enfrenta con el hecho de que la UE presenta diferentes posiciones en su seno, frecuentemente encontradas —como aconteció en la situación de Irak—, por lo que es probable que la identificación de posturas con los integrantes continúe siendo fundamentalmente a nivel bilateral.

Esto, no obstante que el AG cuenta con eficaces mecanismos institucionales de diálogo, como el Consejo Conjunto y el Comité Conjunto. Para una efectiva utilización de estos foros, debe ponerse especial interés en identificar temas de coincidencia entre ambos componentes para llevarlos a cabo en el seno de dichos mecanismos. El reto será que la UE-25 logre consenso en sus posturas. La oposición del Reino Unido, España, Polonia y otros nuevos integrantes de la Unión a la opinión de Alemania y Francia ante la invasión norteamericana de Irak es ejemplo de ello.

Evaluación

Desde las negociaciones emprendidas para redactar el texto del Acuerdo Marco UE-México, los más optimistas consideraban que la UE ofrecería una alternativa eficaz a la dependencia centrada en los

Estados Unidos; sin embargo, a casi cuatro años de vigencia del Acuerdo, los resultados pueden evaluarse como modestos, ya que si bien las relaciones se han incrementado, especialmente en el ámbito económico, dicho incremento está lejos de reflejar las potencialidades de ambas partes.

El marco normativo que ofrece el Acuerdo Global puede ser adecuado, y de hecho lo es, pero la estrategia de crecimiento del país no debe supeditarse a esquemas de promoción comercial y fomento a las inversiones, porque no puede ser sucedáneo de una planeación eficaz de desarrollo pues jamás logrará un avance significativo en las condiciones de vida de la mayor parte de la población. En este sentido, en el ámbito comercial, parece acertada la estrategia de paralizar las negociaciones en curso de TLCs para consolidar los ya existentes y aprovechar las ventajas que posibilitan, toda vez que los instrumentos distan mucho de haber sido aprovechados en toda su potencialidad.

En realidad, ¿qué tanto alcance podrá tener la expansión de la UE como detonante de una mayor participación de México en las relaciones con ese bloque? Lamentablemente, parece que no mucho, al menos en el plano económico, toda vez que si los países de la UE-15 —entre ellos cuatro de los siete más industrializados del mundo— no captan más allá del 7% del comercio exterior de México, difícilmente modificarán el panorama diez economías en plena transformación y totalmente enfocadas en consolidar sus relaciones con sus nuevos socios europeos.

Sin embargo, la sola existencia de mecanismos alternativos para diversificar nuestras relaciones y lograr un mayor peso específico en el contexto internacional, ofrece una oportunidad que debe tratar de aprovecharse al máximo, a la vez que señala un camino de referencia para reducir la acentuada dependencia hacia Estados Unidos, que aunque en el corto plazo no sea aprovechado, marca una directriz para hacerlo en el futuro.

Por otra parte, la vocación de la UE como una entidad a cuya pertenencia o membresía tiene acceso toda nación “europea” (siempre

y cuando cumpla los criterios de adhesión), permite prever que al paso de los años seguirá incrementando su número de integrantes, por lo que los “socios privilegiados” de México se incrementarán automáticamente, ampliando oportunidades de diversificación de nuestras relaciones exteriores.

No obstante, en el ámbito político, la búsqueda de posiciones comunes entre México y la UE se complica por el hecho de que esta última aún está lejos de emprender el camino de una posición política unificada, toda vez que las posturas de sus miembros muchas veces difieren diametralmente en cuestiones de fondo con respecto al panorama global.

En el escenario comunitario, es evidente que algunos países tienen un peso específico mayor para México: Alemania en lo comercial, Países Bajos y el Reino Unido en la inversión, Francia en lo cultural y lo político, España en todos los órdenes. Esto es resultado de diversos elementos, como la historia, las afinidades culturales, las condiciones económicas y los pesos específicos de cada país en el panorama mundial.

La Unión Europea —con cuatro miembros entre los siete países más ricos del planeta, con dos representantes en el Consejo de Seguridad de la ONU—, es la primera potencia comercial del mundo al realizar el 20% del intercambio global; también genera casi el 50% de las inversiones y recibe el 25% de las mismas. A nivel cultural, la pujanza europea es también innegable. Con la adhesión de nuevos miembros, el juego de poderes al interior de la Unión continúa su dinámica, y vemos cómo el peso relativo de cada uno de sus miembros va sufriendo mutaciones. Polonia es una nación que a partir de su entrada a la Unión está fortaleciendo su papel internacional, en virtud a diversas circunstancias, entre ellas su relativamente amplia población (que la convierte en uno de los “seis grandes” de la UE), su destacada —y delicada— condición geopolítica y su papel de nuevo aliado estratégico de Estados Unidos.

Por otra parte, a pesar de que hasta el momento no se ha cumplido el propósito de hacer de México —en su condición de país con

esquemas de libre comercio con Estados Unidos y la UE— un “puente” de captación de inversión y comercio entre las diversas latitudes del planeta, la condición de nuestro país como eje entre América del Norte, América del Sur y el Caribe; entre Asia-Pacífico y Europa, entre el Mundo Desarrollado y las Economías Emergentes, lo consolida como un interlocutor destacado en el escenario económico mundial y un socio comercial de múltiples membresías.

Pero tal vez la mayor legitimación de México para acrecentar su relación trascienda los términos meramente utilitaristas y deba basarse acaso en la condición de la Unión Europea como el auténtico poder mundial depositario de valores de carácter universal compartidos por México.