

La Unión Europea: ¿una alternativa estratégica para México?

El acuerdo de liberalización económica, concertación política y cooperación firmado entre la UE y México despertó grandes esperanzas. A tres años de su vigencia, debe admitirse que no cumplió con todas sus promesas. Sin embargo sigue ofreciendo el instrumento idóneo para consolidar la relación entre ambos socios y regiones, lazos en los cuales México juega desde un principio, y seguirá desempeñando, un papel de eje y precursor. La Cumbre UE-América Latina y Caribe debería confirmar a la vez la dificultad de dar un verdadero salto cualitativo en la relación bicontinental, la utilidad de los acuerdos y el papel central de México en el vínculo del continente con Europa.

Stephan Sberro

La apertura económica de México iniciada en los años 80 siempre tuvo dos vertientes contradictorias. Al lado de la búsqueda tradicional de diversificación económica, el país empezó, con el sexenio del presidente Carlos Salinas

Stephan Sberro: doctor en Ciencias Políticas por el Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad de París; profesor numerario del Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México - ITAM, México; es codirector del Instituto de Estudios de la Integración Europea del ITAM y catedrático Jean Monnet de estudios europeos.

Palabras clave: relaciones internacionales, acuerdos y bloques, Unión Europea, Tlcan, México

de Gortari (1988-1994), a adoptar una perspectiva distinta de su relación con Estados Unidos. En vez de la clásica resignación, que traduce perfectamente el cliché atribuido a Porfirio Díaz: «Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos». Ante la imposibilidad de cambiar la situación geopolítica del país, Salinas intentó ver la proximidad con EEUU ya no como una fatalidad sino como una oportunidad y un instrumento de desarrollo. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) permitió un nuevo despegue del comercio bilateral, sin embargo, a pesar del éxito estratégico que representó la firma del acuerdo, México conservó su antiguo anhelo de diversificación, que lo haría menos dependiente de un solo país. Y en la consecución de este objetivo Europa se presentaba como única opción posible.

***Gracias al Tlcan,
México fue
el primer país
recientemente
industrializado
en obtener
un acuerdo
comercial
preferencial
con la UE***

Las dos orientaciones, acercamiento a EEUU y diversificación con Europa, pueden ser percibidas como contradictorias –y lo son en gran medida, no obstante en un análisis más cuidadoso también pueden considerarse complementarias. En realidad, en los primeros años de negociación del Tlcan mucho se había comentado sobre el intento de Salinas de atraer primero a Europa hacia un acercamiento estratégico; ante la imposibilidad de lograrlo, se habría volteado hacia EEUU. La estrategia fue acertada, ya que apenas firmado el Tlcan, Europa se mostró interesada en no quedar marginada del dinámico y amplio mercado mexicano, máxime cuando forma parte del gran mercado norteamericano. En realidad, la alianza comercial con EEUU representa también dos caras de una misma moneda.

Gracias al Tlcan, México fue el primer país de América del Norte, de América Latina y en general el primer país recientemente industrializado en obtener un acuerdo comercial preferencial con la UE, después de una negociación excepcionalmente rápida según los criterios europeos. En estas condiciones no es sorprendente que la firma del acuerdo comercial, político y de cooperación (que de ahora en adelante llamaremos acuerdo global) con la UE suscitara grandes esperanzas de ambos lados del Atlántico. Para Europa también este acuerdo representaba un hito importante en su política exterior, ya que cumplía con su primer objetivo, el más concreto, no desaparecer del mercado mexicano, y si era posible utilizarlo como un trampolín para el mercado norteamericano en su conjunto. Además, le permitía alcanzar otras metas aun más ambiciosas, haciendo del acuerdo un modelo y un motor de la relación entre la UE y el hemis-

***El acuerdo
 no pudo
 contrarrestar
 la tendencia
 paulatina
 de Europa
 del comercio
 exterior
 mexicano***

ferio occidental. México tiene una posición bisagra en América entre América del Norte, América Central y el Caribe, siendo el segundo país más importante de América Latina, así, se abrió el camino para una verdadera relación estratégica entre ambas regiones, relación que había sido proclamada un año antes, en 1999, en la Cumbre de Río, sin ningún contenido concreto, pero para los países latinoamericanos debía pasar por la apertura comercial. El acuerdo con México se logró en el momento en que el acercamiento con los países del Mercosur, aliados naturales de la UE en el subcontinente, se complicaba por la insistencia de éstos en incluir los productos agrícolas. Así, con México se mataban tres pájaros de un tiro: detener el declive e intensificar los lazos comerciales; dar un nuevo impulso a la relación bilateral transformándola en una relación estratégica; y finalmente crear un motor para una mejor relación birregional con todo el subcontinente. Pero a tres años de la entrada en vigor del acuerdo ninguno de estos objetivos parece haberse cumplido.

Una relación económica atónica

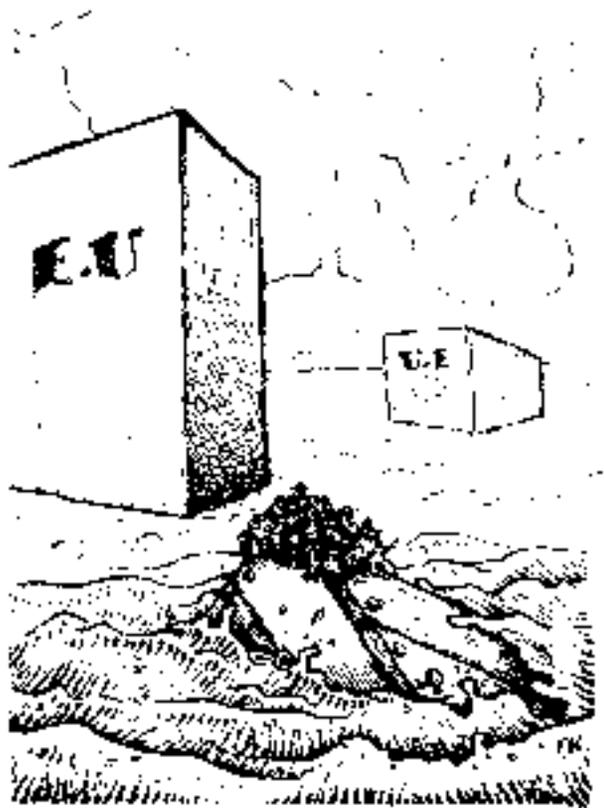
El acuerdo global no pudo contrarrestar la tendencia a la desaparición paulatina de Europa del comercio exterior mexicano, ni aumentar la importancia comercial de México en Europa. La proporción de EEUU en el comercio exterior del país siguió creciendo, mientras no hubo cambios cualitativos en la relación México-UE del tipo del que apareció con EEUU y Canadá a partir de 1995. Cabe tomar en cuenta que el acuerdo sólo acompañaba una tendencia de largo plazo acelerada por la liberalización comercial mexicana y el crecimiento estadounidense sin precedentes, que además siempre será el mercado natural para México. Sin embargo, también el comercio con Canadá, alejada y desconocida, se multiplicó por cinco después de la firma del acuerdo, que si bien es cierto que se partía de volúmenes insignificantes, sin embargo ya no lo son.

Entre la UE y México el comercio siguió estacionario, lo que podría considerarse como un éxito relativo después de 10 años de declive constante. Más preocupante sería la constatación de que, según las estadísticas mexicanas, el déficit con Europa continuó aumentando (mientras se registraba un superávit importante con EEUU). Además, desde 2000 cada año arroja peores perspectivas que el precedente. Sin embargo existe un lado positivo. Las inversiones europeas se mantienen en un nivel considerable, 22,5% del total, y tienden ligeramente al

alza. Se puede percibir un impulso debido directamente al acuerdo, tras una tendencia a la disminución relativa como en el caso del comercio. En realidad, los analistas habían advertido que el éxito eventual del acuerdo global no se podía buscar en la relación comercial, sobre todo medido en términos de flujos, no solo porque EEUU es un mercado colindante sino también porque habría que analizar tanto los flujos de exportaciones como su contenido. Las intuiciones preliminares sin un estudio detallado permiten vislumbrar un contenido más elevado en valor agregado de las exportaciones mexicanas hacia Europa, así como en bienes de capitales de las exportaciones europeas hacia México, que se puede asimilar más bien a inversiones extranjeras directas. También hay que tomar en cuenta un sesgo importante: gran parte de las inversiones, e incluso de los flujos comerciales, podría ser contabilizada como estadounidense, pues no ha sido efectuada directamente desde Europa sino a partir de filiales europeas establecidas en EEUU.

Una relación política sin rumbo

Aun cuando la relación económica dista mucho de ser satisfactoria, tampoco es tan mala como el análisis superficial de las estadísticas lo haría suponer. Pero cabe subrayar que el aspecto comercial es solo uno entre varios del acuerdo global. Contrariamente a los mexicanos, los europeos no solo buscaban un acuerdo de libre comercio, un «Tlcan bis», sino que insistieron en el aspecto político, creando roces en relación con la cláusula democrática. La parte dedicada a la cooperación tiene 32 artículos e identifica cuatro prioridades: el desarrollo social, la cooperación técnica y científica, el Estado de Derecho, y la cooperación económica con un calendario preciso y la afectación de 56,2 millones de euros, además de todos los fondos utilizables por México en programas destinados a América Latina. En

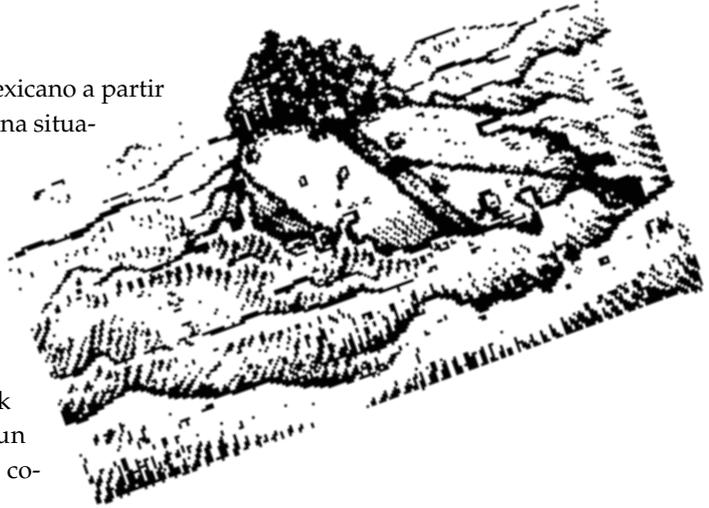


***El acuerdo global
 entre la UE y México
 no cambió
 fundamentalmente
 la relación bilateral
 como se podría
 haber esperado***

cambio, parece difícil encontrar el impulso político que pueda cambiar cualitativamente la relación. Como en el resto del mundo, Europa no supo conquistar el protagonismo que supone su peso demográfico y económico. En América Latina, y en particular en México, esta constatación es aún más amarga, ya que contrariamente a lo que pasa en otras áreas como Asia o el Medio Oriente, existe una verdadera disposición que busca un mayor papel del viejo continente, así como el marco institucional para que pueda ejercerse. El diálogo político institucionalizado no llevó a una relación más estrecha, y posiblemente se perdieron varias oportunidades de acercamiento en el debate sobre la Organización de Naciones Unidas y la intervención en Irak, por ejemplo. Una posición europea unificada hubiera simplificado la tarea de México en el Consejo de Seguridad de la ONU en 2003. Tampoco se utilizó la posibilidad prevista en el acuerdo global relativa al diálogo interparlamentario. El desinterés hacia las cuestiones políticas parece recíproco. Los europeos, que fueron los promotores de las mismas dentro del acuerdo, no las explotaron, ya que estaban inmersos en sus propios problemas políticos más urgentes. México por su lado no podía impulsar la relación en solitario, pero tampoco tuvo demasiado interés en ello, por varias razones relacionadas directamente con la personalidad y la agenda del entonces ministro de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda. Su gestión apostó todo a una mejora sustancial de la relación con EEUU, que se debía traducir, en particular, en un acuerdo migratorio que haría la vida menos difícil a millones de emigrantes mexicanos ilegales a EEUU. Los atentados del 11 de Septiembre arruinaron definitivamente esta posibilidad.

A ese objetivo de largo plazo que concentró las energías y la imaginación de los diplomáticos mexicanos, se agrega una razón más personal. Castañeda tenía una tensa relación con el embajador mexicano en Bruselas, Porfirio Muñoz Ledo, eventual rival político. Solo esto explica que nunca, ni siquiera en un viaje oficial a Europa, definiera la profundización de la relación con ese continente como una de las prioridades del Gobierno, al lado de la relación con EEUU y el multilateralismo. El desencuentro entre Europa y México parecía haber regresado a los peores tiempos del salinismo y posiblemente por las mismas razones. Aun si hubiera tenido la mejor voluntad, Castañeda nunca encontró en Bruselas interlocutores interesados. Ni el comisario de Relaciones Exteriores de la UE, Chris Patten, como tampoco el presidente Romano Prodi, jamás manifestaron una sensibilidad cercana a los intereses latinoamericanos como cuando el gobierno de Ernesto Zedillo negociaba con el vicepresidente de la Comisión, Ma-

nuel Marín. El ministro mexicano a partir de enero de 2003, heredó una situación difícil de revertir, ya que los europeos estaban en la recta final de la ampliación y del debate institucional. México se dedicaba a mejorar la relación con EEUU dañada por la intervención en Irak y esperaba la firma de un acuerdo de liberalización comercial con Japón.



Cabe señalar sin embargo que el acuerdo conoció un desarrollo interesante. En noviembre de 2002 tuvo lugar en Bruselas el primer foro de la sociedad civil entre las dos partes. Durante esta reunión se acordó crear dos observatorios sobre la aplicación de los acuerdos y de sus consecuencias; el primero se abocaría a la cohesión social y el segundo al medio ambiente.

Una ocasión de oro en 2004

El acuerdo global entre la UE y México no cambió fundamentalmente la relación bilateral como se podría haber esperado, sin embargo fue precursor en su tipo y se mantiene por lo tanto como un hito importante; en esta medida México tiene una responsabilidad particular dentro de América Latina. Dos años más tarde, en mayo de 2002, fue seguido de un acuerdo muy similar con Chile (aunque más elaborado en el ámbito comercial, de los servicios y de la inversión). Además, México inauguró las cumbres iberoamericanas en 1991 en Guadalajara. Más notable todavía fue el origen del repunte de las relaciones políticas bilaterales en los años 80 de América Central con el grupo de Contadora, al lado de Colombia, Panamá y Venezuela. De los cuatro miembros fundadores de este grupo, que a su vez permitió la creación del Grupo de Río, sólo México está en capacidad de relanzar la relación bilateral. La firma del acuerdo global le otorga una ventaja aún más decisiva. Es el país latinoamericano más cercano a Europa; no tiene agenda económica pendiente como los países del Mercosur; y carece de desacuerdos políticos bilaterales o multilaterales en el seno de la ONU. Posee los lazos institucionales más estrechos del continente con la UE. Junto con el acuerdo global, es el único país de la región miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, accionista del Banco

Europeo de Reconstrucción y Desarrollo de los países de Europa central y oriental, y observador en el Consejo de Europa en Estrasburgo.

En mayo de 2004, México será anfitrión de la III Cumbre Europa-América Latina y el Caribe, después de la de Río en 1999 y la de Madrid en 2002, la mayor que haya existido. Pero ninguno de los problemas de fondo que hemos mencionado está en vías de solución y es difícil ver qué aportaría esta reunión para ello con otros 19 países de América Latina y 10 nuevos miembros de la UE, que tradicionalmente desconocen a América Latina. Más que nunca México está en el centro de la relación birregional. Pase lo que pase, sea un éxito o un fracaso la Cumbre de Guadalajara, conservará este papel. En caso de éxito será el pionero, la referencia y el artífice de la nueva relación bilateral. En caso de un fracaso será el país latinoamericano con relaciones políticas institucionalizadas y relaciones comerciales preferenciales que podrá permanecer como mediador central, poderoso y desinteresado de una relación cuyo salto cualitativo deberá esperar algunos años.

Conclusión

La relación bilateral México-UE está indudablemente consolidada luego de tres años del acuerdo global, sin embargo, una posible mejora importante permanece de manera más potencial que real. El marco existe, y por otra parte la diversificación sigue siendo la prioridad de la política exterior mexicana. En esta perspectiva solo Europa representa una alternativa sólida, como lo demuestran los dos fracasos consecutivos de la diplomacia mexicana en el invierno de 2003: la ronda intermedia de la Organización Mundial del Comercio en Cancún y la postergación de las negociaciones para una liberalización comercial con Japón.

Hasta ahora, entre los contradictorios objetivos de acercamiento con EEUU y de diversificación, prevaleció lógicamente el primero, por su mayor viabilidad. Esta inclinación natural se ve acentuada por varios factores: el mayor dinamismo de la economía estadounidense y la más amplia congruencia de su política exterior; la profusión de temas urgentes en la agenda europea (ampliación, reformas institucionales, relaciones con el Mediterráneo y el Medio Oriente y con EEUU), que relegan la relación estratégica entre Europa y México a un segundo plano. Si a esto se agrega que mientras el Tlcán intervino en un momento de estabilidad internacional y de crecimiento económico, el acuerdo global se ubicó en medio de una crisis económica y política muy fuerte. A pesar de esto, la relación bilateral se pudo mantener; una posible pregunta es qué hubiera pasado sin el acuerdo que permite por lo menos mantener viva una relación que todavía espera un verdadero impulso.