

# Retos y oportunidades de la ampliación de la Unión Europea para México y América Latina

*Lorena Ruano*

## Introducción

El 1 de mayo de 2004 se incorporan a la Unión Europea (UE) 10 países, con lo cual se amplía su membresía de 15 a 25 naciones, es decir, casi el doble. Este acontecimiento no resulta trivial para nadie, por sus dimensiones territoriales, económicas y geopolíticas. Para México y América Latina la ampliación de la UE ofrece excelentes oportunidades pero también plantea una serie de retos que es indispensable identificar. Éstos se pueden agrupar para su análisis en los tres rubros principales que abarca el Acuerdo Global de México con la UE, que entró en vigor en julio de 2000: la asociación económica, la cooperación y la concertación política.<sup>1</sup>

Si este artículo busca arrojar luz sobre el tema de la ampliación de la UE y sus consecuencias para México y América Latina es porque, debido a su complejidad, ambas cuestiones

---

<sup>1</sup> Para una descripción de las negociaciones y del Acuerdo Global, véase Alicia Lebrija y Stephan Sberro (coords.), *México-Unión Europea: el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Sus aspectos fundamentales*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México/M. A. Porrúa, 2002.

no son comprendidas del todo fuera del círculo de expertos en la materia; además, la naturaleza de la Unión sigue siendo un asunto poco claro, incluso para los mismos europeos. Por tanto, a fin de entender las consecuencias que tendrá para propios y extraños este acontecimiento, es indispensable explicar primero qué es la Unión Europea y en qué consiste su ampliación de 2004.

¿Qué es la Unión Europea y qué significa su ampliación?

### *La naturaleza compleja de la UE*

La UE es un híbrido entre un régimen internacional y un “sistema de gobernanza” semejante al de un Estado federal.<sup>2</sup> Se distingue de otras organizaciones internacionales por el carácter supranacional de sus aspiraciones (“una unión cada vez más cercana”, según el preámbulo del Tratado de Roma, que la fundó en 1957) y de algunas de sus instituciones, como son la Comisión Europea (CE), la Corte de Justicia y el Parlamento. Desde sus modestos orígenes, con la creación en 1951 de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), conformada por seis países, la UE ha expandido su membresía en cinco ocasiones, hasta abarcar 25 miembros, y ha extendido sus competencias a casi todas las áreas de la vida pública.

Sin embargo, la naturaleza y el grado de “integración” varían notablemente de un área de política pública a otra, dependiendo del “pilar” y del tema específico de que se trate. El primer pilar, que abarca el mercado único, es decir, la Comunidad

---

<sup>2</sup> William Wallace, “Less than a Federation, more than Regime: The Community as a Political System”, en Helen Wallace, William Wallace y Caroline Webb (eds.), *Policy-Making in the European Community*, Londres, John Wiley and Sons, 1983.

Económica Europea (CEE), es el más viejo, y presenta un grado de integración más profundo, con fuertes rasgos supranacionales, por el destacado papel que tiene en él la Comisión. Los ejemplos más ilustrativos se encuentran en el área del comercio exterior y en la Política Agrícola Común (PAC). En el primer caso, la Unión, representada por la Comisión, habla con una sola voz en foros como la Organización Mundial del Comercio (OMC); en el segundo caso, los campesinos europeos reciben directamente del presupuesto comunitario sus subsidios, y los precios garantizados de sus productos se fijan en Bruselas.

En cambio, el método intergubernamental, común en otras organizaciones internacionales, es el que opera en los pilares dos (Justicia e Interior) y tres (Política Exterior y de Seguridad Común: PESC). En tales casos, las instituciones supranacionales tienen un papel meramente consultivo, cuando se les da cabida, y se preserva el veto nacional, de modo que las políticas comunes en estas áreas sólo existen en tanto que haya intereses comunes.

Por otra parte, y para complicar más el panorama, hay acuerdos que fomentan los propósitos de la Unión, pero que no están dentro de su estructura propiamente dicha: ejemplos emblemáticos son el euro y el Acuerdo de Schengen de visados. Estos “parches” han permitido a la UE darle la vuelta a uno de sus principios fundamentales originales: todos los miembros deben someterse a todas las reglas comunitarias.

Esta “Europa a la carta” ha constituido la fórmula para compaginar la membresía de países reticentes a la cesión de soberanía en ciertas áreas —como en los casos de Reino Unido y Suecia— con el avance en la Unión Económica y Monetaria (UEM), y en la libertad de movimiento de personas, una de las cuatro libertades de movimiento (de bienes, servicios, capitales y personas) planteadas en el Tratado de Roma.

El punto anterior resulta particularmente importante para entender cómo 10 países pueden entrar en mayo de 2004 a la UE en calidad de miembros de pleno derecho, sin adoptar el euro y sin que exista un compromiso acerca de su futura incorporación a la moneda única. Tampoco entran a formar parte del Acuerdo de Schengen. ¿A qué exactamente se adhieren entonces estos 10 Estados?

### *El abecé de la ampliación*

En primer término, la ampliación de la UE tiene una importancia simbólica de gran envergadura, porque termina con la división que marcó a Europa durante la guerra fría y los años inmediatamente posteriores. Hay que tener en cuenta que, a lo largo de su historia, la Unión (a partir de 1992), y antes la Comunidad, han estado cargadas de significado, generalmente ligado a la idea de “reconciliación” entre antiguos rivales, y que dicho significado se ha ido modificando con cada ampliación (es importante recordar que la de 2004 no es la primera).

La Comunidad fue, primero que nada, el mecanismo de reconciliación entre Francia y Alemania, al igual que de reconstrucción de Europa en la posguerra. Tras la adhesión de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca en 1973, se convirtió en la organización más importante en la parte occidental de Europa, compuesta por democracias que tenían economías de mercado. En esa ocasión hubo también una reconciliación entre los dos proyectos rivales de cooperación europea, el Área Europea de Libre Comercio (AELC) británica y la CEE continental. En la década de los ochenta, la Comunidad constituyó una fuerza estabilizadora de las economías y de las nuevas y frágiles democracias del sur de Europa, al incorporarse Grecia en 1981 y España y Portugal en 1986. Tras su última ampliación, en 1995, la Unión pasó a abarcar casi todo el continente, dejando fuera solamente

el área que Occidente había “abandonado” a la influencia soviética en 1947. Así pues, esta ampliación constituye un momento histórico en el que por fin cae la “cortina de hierro”, y significa la reunificación del continente, tantos años dividido por la *realpolitik* del siglo xx. En este sentido, las principales consecuencias de tal ampliación se dan en el ámbito simbólico, territorial y geopolítico, y denotan una nueva etapa en la relación entre Moscú y Europa Occidental.

En términos concretos, dicha ampliación, del mismo modo que las anteriores, significa que, desde el primer día de su membresía, es decir, el 1 de mayo de 2004, los nuevos miembros participan con voz y voto en todas las instituciones comunitarias, siendo las principales, la Comisión, el Parlamento, la Corte, el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo.<sup>3</sup> La UE ya no podrá tomar decisiones sin tener en cuenta su voz y su voto —y en áreas que sean de “interés vital”, su veto—. Éste es el beneficio más importante para ellos, por el cual han estado dispuestos a hacer un buen número de concesiones, y es también la razón por la cual la UE siempre ha ejercido una gran capacidad de atracción entre sus vecinos. De esta manera, la ampliación cambiará fundamentalmente la toma de decisiones al interior de la Unión, al alterar la representación de todos los miembros, las coaliciones ganadoras o bloqueadoras en el Consejo de Ministros, así como los temas que le interesan y el enfoque que se les da.

En términos técnicos y más específicos, entrar a la UE significa adherirse a todos los tratados que la conforman y “transponer” toda la legislación comunitaria, incluyendo acuerdos con terceros países, a la normatividad nacional. Todo este

---

<sup>3</sup> Para entender las implicaciones prácticas y técnicas de la ampliación, véase Graham Avery y Fraser Cameron, *The Enlargement of the European Union*, Sheffield, Sheffield Academic Press (Contemporary European Series, núm. 1), 1998.

*bagage* legal se conoce en el lenguaje arcano de Bruselas como el *acquis communautaire* (su traducción más próxima al español es “acervo comunitario”), y abarca los tres pilares descritos anteriormente.

Una de las reglas de oro de todas las ampliaciones de la UE, incluida la más reciente, es que el *acquis* es inamovible y no está sujeto a negociación: la Unión no se “refunda” de cero sino que los nuevos miembros se adhieren a los arreglos ya existentes, aunque no sean los de su preferencia en muchas áreas. Las negociaciones de adhesión, propiamente dichas, consisten en acordar el ritmo al cual los nuevos países irán adoptando las normas existentes: se llaman “periodos de transición”.<sup>4</sup> Casi no hay salvaguardas permanentes, ya que, como se dijo más arriba, uno de los principios fundamentales de la UE ha sido que todos los miembros deben acatar todas las normas.

En suma, la ampliación se refiere a la adopción del *acquis* por los nuevos miembros de la UE, lo cual tendrá consecuencias positivas y negativas para México y América Latina en tres aspectos principales: la relación económica, la cooperación para el desarrollo y la relación política, tanto bilateral como birregional.

## Efectos económicos de la ampliación

### *La oportunidad: nuevos mercados y fuentes de inversión*

Como parte del *acquis communautaire*, los nuevos miembros deben adoptar el Acuerdo Global que México suscribió con la

---

<sup>4</sup> También los miembros existentes necesitan tiempo para adaptarse y pueden pedir periodos de transición, que consisten en posponer la aplicación de ciertas normas por un tiempo definido y para los nuevos países. Sobre cómo se negocia la adhesión a la UE, véase Lorena Ruano, *Origin and Implications of*

UE, así como todos los demás arreglos de ésta con los países de América Latina, incluyendo el que se encuentra en proceso de negociación con el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur). Para México, esto significa que el acuerdo de libre comercio con la UE se extiende a 10 nuevos países, sin haber tenido siquiera que entrar en negociaciones con ellos. De golpe, los productos mexicanos tienen acceso al mercado de 10 naciones, que representan más de 100 millones de consumidores. Aquí cabe esperar que la balanza comercial negativa que sostenemos con todos estos países empiece a corregirse con la apertura de sus mercados al libre comercio con México.<sup>5</sup>

En materia agrícola, los efectos son tanto positivos como negativos, dado el carácter sumamente intervencionista de la PAC. La buena noticia para México y otros países latinoamericanos que exportan productos tropicales es que no entran en competencia con la producción templada de los nuevos miembros del este y norte de Europa. Se abre, por tanto, un mercado adicional a las exportaciones, y en los casos en que hay cuotas de acceso, éstas se amplían. No sucede así con el Mercosur, cuya negociación con la UE se ha trabado precisamente en el tema agrícola, debido a que su producción también es templada. En este caso, la ampliación de 2004, al aumentar los excedentes de productos templados, ha complicado las negociaciones con el Mercosur.

La mala noticia para Latinoamérica es que los nuevos miembros adoptarán, junto con la PAC, el principio de preferencia comunitaria y la pirámide de preferencias, en la cual América Latina se sitúa en el último lugar. De esta manera se insti-

---

*the European Union's Enlargement Negotiations Procedure*, European University Institute-Robert Schuman Centre for Advanced Studies (European Forum Series, RSC núm. 2002/62), en [http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/02\\_62.pdf](http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/02_62.pdf).

<sup>5</sup> Los datos de comercio entre México y los nuevos miembros provienen de la Secretaría de Economía; véase [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx).

tuyen políticas de comercio agrícola que en algunos casos son más proteccionistas y discriminatorias de los productos latinoamericanos que las que tenían anteriormente.

En términos de inversiones, todas las facilidades y garantías que México dio a la UE se extienden ahora, junto con el resto del *acquis*, a los nuevos miembros. A pesar de ello, no hay visos de que cambie radicalmente nuestro patrón de inversiones extranjeras, pues dichos miembros son generalmente pobres y no parecen invertir en el exterior. En relación con los productos industriales y las manufacturas, estas 10 naciones de la UE ofrecen un nuevo mercado a los artículos de exportación más competitivos de México y América Latina. Sin embargo, del mismo modo que sucede con las inversiones, nuestras economías y las de los países en cuestión —que también son mercados emergentes—, más que complementarse, compiten en general entre sí.

### *El reto: desviación de comercio e inversiones hacia Europa del Este*

Además del principio de preferencia comunitaria y la pirámide de preferencias para el comercio agrícola, los nuevos miembros adoptarán, como parte del *acquis communautaire*, una larga serie de medidas que tienen como efecto la desviación del comercio y de las inversiones. La más obvia es la Tarifa Exterior Común, pilar fundamental sobre el que se basa la Unión Aduanera que sustenta al mercado único.<sup>6</sup>

Aun así, en virtud de los avances que se han dado en el seno de la OMC, y como consecuencia del acuerdo de libre comer-

---

<sup>6</sup> Para los argumentos económicos de por qué la integración regional produce desviación de comercio, véase Jagdish Bhagwati, *Free Trade Today*, Princeton y Oxford, Princeton University Press, 2002, pp. 106-112.

cio de México con la UE, los aranceles no constituyen las barreras que más deben preocupar a América Latina, especialmente a México. Mucho más dañinas que estas barreras expresas al comercio exterior son los incentivos positivos al comercio intracomunitario, que se crean con la adopción del *acquis* por parte de los nuevos miembros: el principio de reconocimiento mutuo, que quita muchas barreras no arancelarias intracomunitarias, es un excelente ejemplo.

Por otra parte, tener la misma legislación de sanidad, transportes, ambiental, etcétera, reducirá enormemente los costos de transacción entre los nuevos y los viejos miembros de la Unión, y hace esperar un crecimiento del comercio intracomunitario, superior al extracomunitario, tal y como ha sucedido en el pasado. A esto hay que añadir las propias condiciones de los nuevos miembros, cuya cercanía geográfica, aunada a una mano de obra barata y muy bien calificada, ya ha desplazado inversión dentro de la propia Europa.<sup>7</sup> Para México y América Latina, lo anterior significa que las condiciones en que compiten con el este de Europa por inversión extranjera directa, en particular aquélla procedente de Alemania, se modificarán a favor de los nuevos socios de la UE.

Con todo, se puede destacar un par de elementos esperanzadores. Primero, en el caso de las inversiones directas, el desvío será probablemente más marcado dentro de la propia Unión que con América Latina, pues quienes invierten en uno u otro lugar buscan por lo general servir a mercados distintos. Segundo, los montos de comercio e inversión entre México y los nuevos miembros de la UE son proporcionalmente tan limitados que no

---

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, L. Abellán, "El traslado de empresas a los nuevos países de la UE aumentará en los próximos años", en *El País*, 1 de marzo de 2004; Ciro Krauthausen, "Alemania acusa de competencia desleal en materia fiscal a los nuevos socios de la UE: los impuestos y los bajos salarios provocan la deslocalización de empresas al Este", en *El País*, 29 de marzo de 2004.

cabe esperar grandes efectos de la ampliación en ese sentido (véase tabla siguiente).

Para muestra basta un botón: en 2003 el valor total de las exportaciones de México a los 10 nuevos miembros de la UE representó 0.03% de las exportaciones totales del país, 1.07% de las exportaciones a la UE y 3% de las exportaciones a Alemania. Las proporciones sobre el total son similares para las importaciones.

Exportaciones totales de México en 2003  
Miles de dólares

Total	165355 200
Unión Europea	5 591 700
Alemania	1 753 000
Grecia	9 000
República Checa	7 863
Polonia	4 486
Eslovenia	2 007
Hungría	44 160
Letonia	381
Lituania	810
Estonia	74
Malta	458
Chipre	ND*
Eslovaquia	ND
Total Nuevos UE	60 239

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

\* ND: no hay datos

Dadas estas cifras tan limitadas, sólo cabe esperar que nuestras exportaciones hacia estos países, con los que por lo general hemos tenido un comercio deficitario, crezcan. Mucho depende de lo que hagan el gobierno y el sector privado mexicanos para promover las exportaciones hacia la zona. De hecho se ha señalado que el acuerdo de libre comercio con la UE no ha sido totalmente aprovechado por nuestro país, de modo que hay mucho espacio para mejorar en este aspecto.

### Efectos de la ampliación en la cooperación internacional

#### *La oportunidad: ampliación territorial de los programas de cooperación*

Con la entrada de nuevos miembros a la UE se extiende considerablemente el territorio donde operan los programas de cooperación ya establecidos con México y América Latina. Se estrechan así las relaciones con países con los cuales apenas se ha tenido contacto en el pasado; además se abre un espacio importante en un campo muy nuevo para México y que ofrece enorme potencial para apuntalar el buen funcionamiento de la relación bilateral y birregional.

Los programas de cooperación que afectan a México son numerosos y se pueden clasificar en tres tipos básicos. En primer lugar se sitúan los programas de *cooperación bilateral* entre México y la UE, que emanan del Acuerdo Global. A estos programas se les han asignado 56.2 millones de euros (MDE) para el periodo 2002-2006, distribuidos en las siguientes áreas: desarrollo social y reducción de la desigualdad; cooperación técnica y científica; cooperación económica; consolidación del estado de derecho, y apoyo institucional.

En segundo lugar están los programas de *cooperación horizontal*, mismos que se relacionan con México a través de los siete programas regionales que la UE tiene para toda América Latina. En 2003, estos últimos tuvieron asignados 337 MDE (equivalentes a 4% del presupuesto para “acciones externas”, que a su vez representaron 8.5% del presupuesto total de la UE). Tales programas financian intercambios académicos (ALFA), becas de posgrado (ALβan), la vinculación entre entidades locales urbanas (URB-AL), apoyos a actividades empresariales y creación de Eurocentros (AL-Invest), así como la promoción de la sociedad de la información (@LIS).

En tercer lugar se encuentra una serie de *programas internos de la Unión que tienen efectos externos*. Es el caso del Sexto Programa Marco en Ciencia y Tecnología, que financia proyectos específicos de investigación en los que pueden participar instituciones o grupos de investigación latinoamericanos, en asociación con consorcios europeos. Dentro de este tipo se pueden incluir líneas de presupuesto que la Unión dedica a temas particulares, como la “iniciativa europea para la democracia y los derechos humanos”, que cuenta con 106 MDE, al igual que la “ayuda a poblaciones desarraigadas, refugiados y desplazados”, la cual se aplica a México en forma específica, pero queda fuera de la cooperación bilateral inscrita en el tratado.<sup>8</sup>

Por mencionar algunos ejemplos, es claro que, con la reciente entrada de 10 países a la UE, se amplía enormemente el número de universidades con las que pueden funcionar los programas ALFA de intercambio académico y ALβan de becas de posgrado, además de las oportunidades para unirse a consorcios europeos a fin de participar en el Sexto Programa Marco. Por otra parte, iniciativas de apoyo a la actividad empresarial,

---

<sup>8</sup> Para más información, véase la página de la delegación de la Comisión Europea en México: [www.delmx.cec.eu.int](http://www.delmx.cec.eu.int).

como AL-Invest, se vuelven aún más indispensables para establecer los vínculos comerciales que permitan a las dos partes aprovechar las oportunidades que ofrece el tratado de libre comercio, sobre todo porque, como se dijo anteriormente, nuestro comercio con los nuevos socios sigue siendo muy limitado, en particular debido a la falta de conocimiento de los mercados por ambas partes.

Finalmente, cabe destacar que los nuevos miembros de la Unión se parecen a México en varios aspectos: son economías emergentes, preocupadas por cuestiones de desarrollo y equidad; son democracias jóvenes y en proceso de consolidación; son países relativamente débiles en comparación con sus vecinos prósperos y poderosos. Ello probablemente tenga influencia en la definición de los nuevos temas que, en el futuro, le interesarán a la UE en el ámbito de la cooperación internacional y que resultarán cercanos a los intereses de México y América Latina.

### *El reto: la lucha por el presupuesto comunitario*

La manzana de la discordia en este proceso de ampliación de la UE, como en casos anteriores (especialmente durante la entrada de Gran Bretaña en 1973 y de España en 1986), ha sido la repartición de los costos y beneficios derivados del presupuesto comunitario, que es de donde salen los fondos que financian los proyectos de cooperación arriba mencionados.

La ampliación de la UE impone fuertes costos al presupuesto comunitario. Al adoptar el *acquis* los nuevos miembros se vuelven acreedores a una serie de beneficios y subsidios, de entre los cuales destacan los derivados de la adopción de la PAC y de los Fondos Estructurales y de Cohesión (que absorben 80% del presupuesto comunitario), pues estos miembros son notablemente más pobres y concentran porcentajes mucho más al-

tos de su población activa en el campo. El problema viene del hecho de que los países que son contribuyentes netos al presupuesto, notablemente Alemania y Gran Bretaña, han anunciado, desde el Consejo Europeo de Berlín en 2002, que no tienen intención de aumentar sus contribuciones, como lo hicieron en el pasado, al entrar España. Por si fuera poco, han abogado en favor de una férrea “disciplina presupuestaria”.

Por tanto, para cuadrar el círculo presupuestario, había que reducir los beneficios recibidos por los miembros existentes, de modo que la ampliación estuvo largo tiempo condicionada a una tortuosa reforma de la PAC y a una reasignación de los Fondos Estructurales y de Cohesión, lo que básicamente afectaba a España (principal receptor), Italia y Grecia, al igual que a zonas deprimidas de los países ricos. Todo este paquete de reformas internas de la UE, conocido como la Agenda 2000, tuvo su contraparte en las negociaciones de adhesión con los 10 nuevos miembros, a quienes se les “impusieron” largos periodos de transición para obtener la totalidad de los subsidios de la PAC y de las operaciones estructurales.

Gracias al procedimiento para asignar el presupuesto en la UE, es decir, por medio de “perspectivas financieras” que duran cuatro años, se ha logrado limitar el impacto de estas disputas distributivas hasta el año 2006. Sin embargo, los debates se reabrirán poco tiempo después de realizada la ampliación, ya que se acerca la fecha límite en que será necesario plantearse cuál será la “perspectiva financiera” a partir de 2007.

No sería sorprendente que los nuevos miembros utilizaran su recientemente adquirido voto en las instancias de toma de decisiones, para rectificar algunas de las “injusticias” que, perciben, les fueron “impuestas” con respecto a la PAC durante las negociaciones de adhesión. Un alto oficial de la Comisión Europea comentó, en este sentido, que la elaboración de la siguiente perspectiva financiera va a dar lugar a tantos conflictos que

harán parecer las discusiones de la Agenda 2000 como “un *picnic* en el parque”.<sup>9</sup>

Así pues, en un contexto de mayores demandas sobre un presupuesto que no tiene visos de crecer, los montos para cooperación internacional y actividad externa tenderán a mantenerse iguales, si no es que a reducirse. A esto hay que añadir que México y América Latina no figuran entre las prioridades externas más inmediatas de los europeos: primero están los países de Europa del Este (Rusia, Ucrania, los Balcanes) y Turquía, que quedan fuera de la Unión en su frontera más inmediata; luego vienen Medio Oriente, el Maghreb y las ex colonias británicas, francesas, belgas y holandesas (conocidas como los países del Acuerdo de Cotonú, o de Asia, el Pacífico y el Caribe, ACP), con las que la UE ha suscrito acuerdos preferenciales y de cooperación por encima de América Latina.

Resulta entonces indispensable para Latinoamérica estar pendiente y, en la medida de lo posible, presente en todo momento y foro, a lo largo de las arduas negociaciones presupuestarias que se avecinan. Habrá que demostrar que esos fondos han estado bien aprovechados y no subutilizados, como se tiene la impresión en Bruselas. Dados estos factores en contra, habrá que hacer un esfuerzo por convencer a la UE de que vale la pena mantener y, en el mejor de los casos, reforzar la cooperación existente entre las dos regiones.

La nota positiva en todo este tema es que la cooperación entre México, América Latina y la UE no se limita al presupuesto comunitario, sino que cada Estado europeo tiene también sus propios programas de cooperación, que probablemente son más generosos en su conjunto y están sujetos a lógicas presupuestarias diferentes, y que no se verán amenazados de la mis-

---

<sup>9</sup> Entrevista privada con un alto oficial de la Comisión Europea, San Domenico di Fiesole, 2002.

ma manera. Por otra parte, la reciente victoria del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) promete favorecer los esfuerzos latinoamericanos por permanecer en la agenda europea, ya que España ha sido el país que tradicionalmente ha tenido más interés en estrechar la relación entre ambos lados del Atlántico.<sup>10</sup>

## Efectos políticos y diplomáticos de la ampliación

### *Las oportunidades: la asociación estratégica con una UE más grande y poderosa*

Con la ampliación, la UE se convierte en mucho más que el mayor bloque comercial del mundo; es decir, también puede tener un peso político y diplomático importante (cuando sus miembros se ponen de acuerdo). Afortunadamente para América Latina, el recibir una atención secundaria por parte de muchos países europeos hace que no represente una fuente de grandes desacuerdos entre ellos y que su relación con esta región pueda ser relativamente coherente, cohesiva y, por tanto, manejable. La asociación estratégica de América Latina y el Caribe con una UE más grande y poderosa se convierte entonces en una gran oportunidad —incluso tal asociación se veía como necesaria— para diversificar las relaciones exteriores de cada país latinoamericano en lo individual y de la región en su conjunto.

Además, según lo dicho líneas arriba, las oportunidades de acuerdo pueden multiplicarse a raíz de la ampliación, por la naturaleza misma de los nuevos miembros, con quienes América Latina tiene en común la experiencia de procesos de democratización política y liberalización económica recientes. Esto

---

<sup>10</sup> José Tono Martínez, “Una política de simpatía con Latinoamérica”, en *El País*, 24 de abril de 2004.

cambiará la naturaleza de la Unión y de sus preocupaciones más inmediatas; por consiguiente, se hará más sensible a temas que le preocupan a países como México: la inmigración, el tráfico de drogas, la pobreza...

Por tales razones y por el hecho de que la relación económica entre América Latina y los 10 nuevos miembros es de segundo orden, no es aventurado decir que los efectos más importantes de la ampliación en este lado del Atlántico se darán sobre todo en el ámbito político y diplomático. Sin embargo, es también en este terreno que el trato con la UE se vuelve más complejo, por la manera de relacionarse los Estados miembros con la Unión y por el hecho de que los primeros conservan su propia política exterior. Ahora, más que nunca, se hace necesario entender cómo funciona esta extraña pero gran potencia.

### *El reto: una UE más introvertida*

La naturaleza de las instituciones de la UE está dirigida primordialmente a regular las relaciones entre sus miembros, regiones, sectores y niveles de gobierno, así como a desarrollar el mercado intracomunitario, y no a organizar sus relaciones exteriores. Tradicionalmente este ámbito ha permanecido en el marco de las competencias nacionales y, sólo desde el Tratado de Maastricht en 1992, se empezó a pensar en cómo darle forma institucional. A pesar de la creación del puesto de Javier Solana, a quien podríamos identificar como “Mr. PESC”, en el tercer pilar persiste un marco de cooperación intergubernamental laxo en el que la UE no necesariamente funciona como bloque, según atestiguan las claras diferencias que surgieron desde 2003 con respecto a la guerra de Iraq.

La ampliación de 15 a 25 miembros no hace más que agravar el riesgo de parálisis en un área donde se mantiene a raya a las instituciones supranacionales y donde persiste el veto.

Con el proyecto de Constitución detenido, la reforma de los procedimientos en la toma de decisiones queda aplazada indefinidamente, lo que amenaza con crear un gigante de pies de barro y una personalidad jurídica internacional ambigua. Aun si la Constitución se aprobase, no queda claro si sería suficiente para agilizar la toma de decisiones y, sobre todo, centralizarla en aspectos clave que repercuten en sus relaciones con el resto del mundo. De hecho, en varias ocasiones los expertos han calificado a la Unión de “introvertida” y han descrito sus acciones más como “efectos colaterales” de su política interna que como producto de una política exterior con propósitos expuestos.

En especial para México, este tipo de consecuencias de la ampliación se ha sentido antes que nada en el ámbito diplomático, en concreto en la organización de la Tercera Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALCUE), a finales de mayo de 2004, de la cual fue el país anfitrión. Por ejemplo, la insistencia de la UE de poner en el centro de la discusión el tema de la “cohesión social” se entiende mejor a la luz de su propia ampliación, que como un plan o política que la Unión pretenda desarrollar, mucho menos financiar, con América Latina.

Además será complicado mantener la atención de los europeos en el Nuevo Continente, pues la Tercera Cumbre ALCUE constituye la primera reunión internacional en que todos los líderes de la Unión ampliada se reúnen con los de terceros países. Por consiguiente, se puede entender que, de manera particular, los nuevos miembros de la UE estén más interesados en seguir discutiendo su relación con los viejos miembros que sus vínculos nacientes con América Latina. El primer reto para la diplomacia mexicana ha sido, pues, construir una agenda y un método de trabajo que sean relevantes para un número considerable de Estados, 25 de los cuales están probablemente más interesados en discutir entre ellos que con el resto.

## Conclusión

Para México, la ampliación de la UE constituye un cambio notable que abre una serie de retos y oportunidades en todos los aspectos de la relación con la Unión, que pronto abarcará prácticamente a todos los países del Viejo Continente. El ámbito más obvio en el que dicha ampliación tiene efectos para México es el económico, sobre todo en cuanto al comercio y las inversiones, dado que la Unión es una organización predominantemente económica. Las buenas noticias son que, sin haber tenido que negociar, México se encuentra con el hecho de que su tratado de libre comercio con la UE le da acceso al mercado de 10 nuevos Estados que representan cerca de 100 millones de consumidores.

Las malas noticias que, como siempre, acompañan a una ampliación de la UE, se refieren a la desviación del comercio y de las inversiones, los cuales ahora se harán más atractivos en los casos de los nuevos miembros del centro y este de Europa, lo que va en detrimento de los vínculos con América Latina. Con respecto a lo económico también están los efectos de la ampliación sobre el presupuesto de la UE después de 2006 y, como consecuencia de ello, la posible disminución de los recursos que la Unión destina en la actualidad al desarrollo y que llegan a México bajo el acuerdo bilateral, así como por la vía de la cooperación regional y otros rubros más generales. Con todo, estos reacomodos, aunque visibles, tienen una importancia limitada, en virtud de que las proporciones y los montos involucrados de comercio e inversiones no son muy grandes y no parecen crear mayores alteraciones en la relación existente entre México y la Unión Europea.

Los efectos más trascendentes se hacen sentir en el ámbito político y diplomático, en el que también se presentan retos y oportunidades. Por un lado se estrechan relaciones con una se-

rie de Estados con los que se había tenido un contacto escaso en el pasado, lo que amplía horizontes de cooperación y concertación política prácticamente inexplorados. Por el otro, México y el mundo entero se encontrarán con una UE muy distinta de la anterior, en términos de su cohesión política y social, así como más propensa al ensimismamiento y la introspección; una Unión cuyo peso geoestratégico y diplomático crece al mismo tiempo que sus propias dimensiones, lo cual demanda de ella un papel más decisivo, pero más difícil de llenar. El primer ejemplo de esto se ha podido apreciar en la organización de la Tercera Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, realizada en Guadalajara, en mayo de 2004.