

ACUERDOS PREFERENCIALES

Relaciones comerciales México-Unión Europea: un balance a 14 años del Acuerdo de Asociación

Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez Vázquez

A 14 años del Acuerdo de Asociación entre México y la Unión Europea cabe evaluar sus avances, impactos y áreas de desarrollo. ¿Ha aprovechado México en toda su extensión dicho acuerdo? ¿Cuánto ha ayudado a diversificar el comercio mexicano con el mundo? Estos y otros desafíos son abordados por los autores a fin de dar claridad de su presente y futuro.

México fue el primer país de América Latina en establecer un acuerdo de asociación con la Unión Europea (UE). El 8 de diciembre de 1997 se firmó el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, denominado Acuerdo Global (AG), que entró en vigor el 1 de octubre del 2000.

Este es considerado como uno de los instrumentos de cuarta generación¹ más completos, tanto de México como de la UE, dando como resultado el reconocimiento del país como un socio estratégico. Precisamente a partir de la firma del AG, la UE comenzó a promover una serie de tratados similares con otros países de la región, concretándose hasta la fecha aquellos con Chile, Colombia, Perú, Cariforum y Centroamérica.²

En lo que respecta a la asociación económica, el AG incluía un mandato para la negociación de un área de libre comercio. El 23 de marzo del 2000 se firmó el Tratado de Libre Comercio entre la UE y México (TLCUEM), efectivo a partir del 1 de julio del mismo año. Este artículo analiza los flujos comerciales entre México y la UE a fin de generar un aporte analítico que subraye las lecciones aprendidas y los retos que aún permanecen en el contexto del AG.

Balance del intercambio comercial entre México y la Unión Europea, 1999-2012

El comercio bilateral aumentó con el TLCUEM, pero ha sido deficitario para México en la última década. En 2012, la UE adquirió bienes mexicanos por US\$ 24,5 mil millones; 15,2% más que en 2011 y 474,8% superior a 1999 (Tabla 1). Ese año México importó US\$ 35,1 mil millones de productos europeos, con un aumento del 16,8% respecto del 2011 y 133,1% más que en 1999.

Tabla 1. Intercambio comercial de México con la UE, 1999-2012 (En millones de dólares y porcentajes de crecimiento)

	1999	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Exportaciones totales	5.162	6.615	6.068	8.573	13.188	20.219	18.116	24.510
Tasa de crecimiento		28,1%	-8,3%	41,3%	53,8%	53,3%	-10,4%	35,3%
Importaciones totales	13.182	12.900	14.291	18.103	23.704	32.048	27.845	35.128
Tasa de crecimiento		-2,1%	10,8%	26,7%	30,9%	35,2%	-13,1%	26,2%

Nota: Elaboración propia sobre la base de información de UN Comtrade.

Las exportaciones mexicanas a la UE se han caracterizado por ser intensivas en tecnología (entre 40% y 57% del total) y por una participación a la baja en productos primarios, con excepción del petróleo. En 1999-2012, el comercio de automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios han representado, en promedio, 53,6% del total de las exportaciones a la UE. En 2012, los bienes manufacturados constituyeron 57,2% de las exportaciones mexicanas a la UE; 37,7% de esos bienes correspondió a maquinaria y equipamientos de transporte, 26,6% a combustibles, principalmente petróleo crudo, y 10,9% a equipos electrónicos e instrumentos fotográficos.

Las exportaciones de productos primarios alcanzaron un 35,4% de las exportaciones totales en 2012, donde los productos agrícolas y el pescado representaron un 5,4%. Hasta

junio de 2013, las exportaciones agroalimentarias mexicanas a la UE ascendieron a US\$ 609 millones, con productos como café, tequila, jugo de naranja, cerveza, miel, garbanzos, frambuesas, atún, carne de caballo, limón y pectinas. Sin embargo, los productos agrícolas todavía representan el 7,9% de las exportaciones mexicanas a la UE, por lo que a fines de 2013 México declaró su interés por aumentar el comercio agroalimentario, para lo que será necesario modificar algunas medidas sanitarias y fitosanitarias, particularmente para pescado, camarones y plátano.

Las importaciones mexicanas provenientes de la UE muestran un comportamiento similar en el mismo periodo. Los productos del sector industrial se ubican en la primera posición. No obstante, estos han perdido participación en el total de las importaciones, mientras que los productos agropecuarios han ganado presencia (Tabla 2).

Tabla 2. Intercambio comercial de México con la UE, 1999-2012 (En porcentajes de crecimiento)

Sector	Exportaciones		Importaciones	
	1999	2012	1999	2012
Sector agropecuario	4,0%	4,6%	1,0%	3,5%
Sector pesquero	0,7%	0,5%	0,1%	-
Sector industrial	95,3%	94,9%	98,9%	96,5%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Nota: Elaboración propia sobre la base de la información de la Secretaría de Economía de México y la Comisión Europea.

En 2012, 84,5% de las importaciones de México procedentes de la UE fueron bienes manufacturados y 13,2% fueron productos primarios. Del total de las importaciones de productos manufacturados, 46,9% correspondieron a maquinaria y equipamientos de transporte y 16,9% a productos químicos. En términos de servicios, se intercambiaron prestaciones en los sectores de viajes, transportes marítimo y aéreo y construcción, aunque también se destacan los servicios de computación e información.

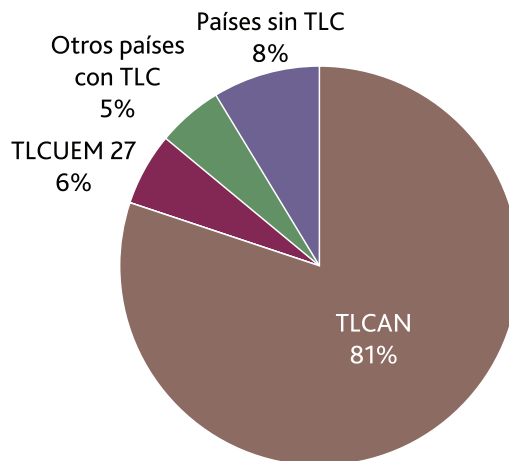
A raíz del TLCUEM, México aumentó 7% su participación en el mercado comunitario³ y logró diversificar su oferta comercial, siendo el país latinoamericano con la canasta más diversificada de productos exportados a la UE. La industria mexicana amplió su mercado externo para productos nuevos como teléfonos celulares, receptores de voz, equipo electrónico y equipo médico, generando un crecimiento de nuevos productos del 37% en comparación con los productos que ya se exportaban.

Entre los actores mexicanos que más han aprovechado el TLCUEM están los productores de bienes intermedios industriales, algunas hortalizas y bienes de la industria alimentaria como la cerveza, el tequila y el jugo de naranja. Vale la pena resaltar que algunos de los principales productos mexicanos que se exportan a la UE provienen de empresas que cuentan con capitales europeos.⁴

México, seguido por Brasil, participa activamente en cadenas de valor europeas, siendo el comercio intra-industrial relativamente más alto con Alemania, Reino Unido y Francia. No obstante, no se ha logrado diversificar el comercio exterior, pues Estados Unidos (EE.UU.) sigue siendo por mucho su principal socio comercial.

En 2012 el total de las exportaciones mexicanas ascendió a US\$ 370,9 mil millones, de las cuales 80,5% se concentraron en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Estados Unidos se ubicó como el principal destino de las exportaciones con 77,6% del total, mientras que Canadá recibió 2,9%. La UE tuvo una participación del 6% del total de las exportaciones. España y Alemania fueron los principales destinos con 1,9% y 1,2%, respectivamente (Figura 1).

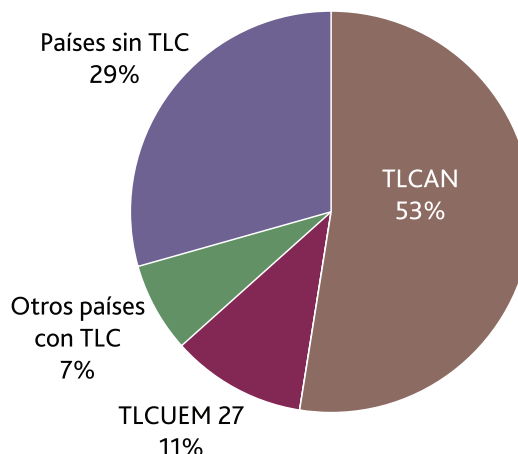
Figura 1. Exportaciones totales de México según origen, 2012



Notas: Elaboración propia sobre la base de la información de la Secretaría de Economía de México.

En importaciones, se observa una tendencia similar. En 2012, 52,6% provinieron de EE.UU. y Canadá. La UE representó 11%, principalmente con productos de Alemania, Italia y España. La participación de las importaciones de países con los que México no ha firmado tratados de libre comercio fue mayor que la del conjunto de países con los que existe un acuerdo, representando 29% y 7,4% del total de las importaciones, respectivamente (Figura 2).

Figura 2. Importaciones totales de México según origen, 2012



Notas: Elaboración propia sobre la base de la información de la Secretaría de Economía de México.

Lecciones aprendidas

Al negociar el AG, México tenía como objetivo lograr una diversificación de su comercio exterior, concentrado con EE.UU. La UE, por su parte, buscaba una mayor participación en el mercado mexicano y, por sobre todo, aprovechar el TLCAN para acceder al mercado norteamericano a través de las inversiones en México.

La primacía por el comercio originó que las cuestiones políticas y de cooperación se vieran rezagadas en los primeros años de vigencia del AG. En efecto, las motivaciones comerciales fueron el principal motor de las negociaciones entre México y la UE.

Entre las principales lecciones aprendidas del AG, en general, y del TlCUEM, en particular, se encuentra la administración de dicho instrumento que ha sido eficaz gracias a la participación del Comité y el Consejo conjunto, además de los comités especiales en materia de cooperación aduanera y reglas de origen, normas y reglamentos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias, compras del sector público, propiedad intelectual, servicios financieros y productos de acero.

Un logro importante es el referente a las cuotas de exportación del TLCUEM, pues se determinó que estas fueran administradas por la parte exportadora y no por la parte importadora. De otra manera, se corre el riesgo que el mecanismo de administración de las cuotas resulte ser poco transparente y su mecanismo de asignación se convierta en una barrera implícita para los exportadores. Sin embargo, tanto el TLCUEM como el soporte institucional que ha sido requerido para su implementación, fueron diseñados e impuestos en México según el modelo y los intereses de la UE, lo que ha resultado costoso y, en ocasiones, excesivamente burocrático para las contrapartes mexicanas.

El bajo aprovechamiento del TLCUEM, sobre todo por parte del sector agrícola mexicano, se debe a que los empresarios poco saben de las potencialidades del mercado europeo, situación que se agrava entre los pequeños productores. Por ejemplo, existe un desconocimiento generalizado de las pequeñas y medianas empresas (pymes) agroalimentarias sobre las normas de etiquetado o certificaciones en materia de salud, medio ambiente y calidad de productos agroalimentarios que son determinantes para incursionar en los mercados europeos.

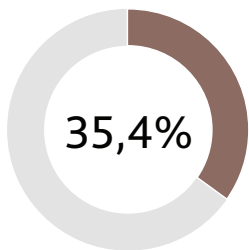
Otra lección importante tiene que ver con los proyectos de cooperación para fomentar el comercio. En particular, resaltan tres que ya concluyeron: el Programa Integral de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas UE-México (Piapyme); el Proyecto de Facilitación del Tratado de Libre Comercio UE-México (PROTLCUEM); y el Trampolín de Negocios de Comercio Justo para Productos de Pequeños Productores Mexicanos.

“Es importante que otros países latinoamericanos pongan especial atención al cumplimiento y seguimiento del calendario de desgravación de los productos agrícolas sensibles establecidos por los acuerdos comerciales con la UE y de otros acuerdos en el ámbito multilateral.”

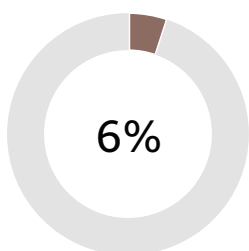
Un aspecto adicional que debe tomarse en cuenta es el hecho que, cuando iniciaron las negociaciones del AG, la UE era un bloque más homogéneo y más complementario para México que el actual. En el caso de los productos agroalimentarios, algunos de los nuevos miembros de la UE tienen una estructura productiva similar a la mexicana, como Polonia y Rumania, por lo que pueden convertirse en competidores directos con ventajas de localización que inciden en costos más bajos de transporte y comercialización.

Un mecanismo viable para enfrentar esta nueva competencia podría ser el aprovechamiento de los tratados de libre comercio entre México y otros países de la región, por ejemplo con Centroamérica, para tratar de negociar una acumulación de origen. Esto permitiría que los productores agrícolas centroamericanos y mexicanos utilicen las economías de escala y la especialización, se fomente el desarrollo económico de las zonas rurales y se aumente la competitividad de los productos agroalimentarios en los mercados europeos. Los países centroamericanos también presentaron una propuesta de acumulación regional en las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la UE pero, hasta la fecha, la UE no ha presentado su postura oficial al respecto.

Por otro lado, el TLCUEM estableció cláusulas de revisión encaminadas a la liberalización de algunos productos agrícolas sensibles, las cuales tenían que llevarse a cabo, a más tardar, tres años después de la entrada en vigor del acuerdo. A pesar de ello, el inicio de las negociaciones se retrasó poco más de un año y siguen en proceso. Es importante que otros países latinoamericanos pongan especial atención al cumplimiento y seguimiento del calendario de desgravación de los productos agrícolas sensibles establecidos por los acuerdos comerciales con la UE y de otros acuerdos en el ámbito multilateral, como el de



de las exportaciones totales de México a la UE en 2012 respondieron a productos primarios.



de las exportaciones totales de México en 2012 se dirigieron a la Unión Europea. El 77,6% del total fue a Estados Unidos, principal destino de exportaciones.

banano, a fin de crear un entorno favorable para los productos de la región, especialmente aquellos provenientes de la agricultura familiar y de pequeña escala.

Finalmente, vale la pena señalar que el sector de comunicaciones y transportes cobró un papel relevante en el Plan Ejecutivo Conjunto de la Asociación Estratégica entre México y la UE, establecido en 2010. Las partes se comprometieron a proponer acciones encaminadas a mejorar la conectividad aérea entre México y la UE con el objetivo de favorecer la expansión de los flujos comerciales y turísticos. Centroamérica, por ejemplo, podría aprovechar la inclusión de Panamá en el Acuerdo de Asociación con la UE para tener un mayor acceso a mejores servicios de logística relacionados con el tránsito interoceánico.

Conclusiones

A 14 años del AG, México no ha logrado diversificar sus relaciones comerciales y existe un aprovechamiento limitado del instrumento debido a la falta de una política comercial agresiva por parte del gobierno mexicano para promover el comercio con Europa, a los desafíos que enfrentan los empresarios mexicanos para competir en el mercado europeo y a las ventajas comerciales en el marco del TLCAN y a su cercanía geográfica.

No obstante, México presenta hoy la canasta más diversificada de productos de exportación de toda América Latina y el Caribe (ALC) a la UE, experimentando un incremento importante en productos como vehículos para personas, instrumentos médicos y partes de teléfonos.

Las lecciones aprendidas del AG entre México y la UE, de las cuales otros países latinoamericanos pueden replicar, tienen que ver con los proyectos de cooperación para fomentar el comercio, la administración del AG, en general, y del TLCUEM, en particular; el seguimiento al calendario de desgravación; la necesidad del fortalecimiento institucional y la creación de infraestructura de transporte y telecomunicaciones. No debe restarse importancia al potencial de la integración regional, la cooperación bilateral y los mecanismos de triangulación UE-México-ALC.

Para ello, resulta clave que los países latinoamericanos tengan sus prioridades, regionales y nacionales muy bien definidas. Específicamente, es importante tener claros cuáles son los productos más sensibles y sus variaciones estacionales, las ventajas (estacionales y preferenciales) que los productos latinoamericanos pueden llegar a tener en los mercados de consumo europeos, así como las necesidades de inversión prioritarias para promover la innovación y la competitividad.

De igual manera, es relevante fortalecer el proceso de integración en la región, sobre todo en cuestiones relacionadas con la armonización de los niveles de tasas y reglas del impuesto al valor agregado y de los impuestos selectivos al consumo, con el objetivo de promover cadenas de valor sub-regionales, fomentar el comercio intrarregional y mejorar la competitividad en un ambiente de mayor inserción en los mercados internacionales, sobre todo de las Pymes.

La firma de un acuerdo transatlántico entre la UE y EE.UU. podría presentar retos importantes ante los beneficios obtenidos por TLCUEM. La entrada en vigor de dicho acuerdo podría generar ganancias adicionales para la UE de alrededor de €119 billones por año, cuyo riesgo principal es la modificación de los flujos comerciales y de inversión extranjera directa (IED) de algunos miembros de la UE hacia México. De todas formas, la UE necesita analizar cuidadosamente el factor China pues es probable que el país asiático la sobrepase como segundo socio comercial de ALC.ⓐ

En IED y transferencia tecnológica, China se encuentra más atrasada con respecto a la UE. Esta situación abre una posibilidad de trabajo entre la UE y ALC si la primera sostiene procesos que contribuyan al desarrollo de pymes proveedoras de bienes y servicios. A pesar de esta ventaja, es necesario reconocer que China ya ha comenzado a trabajar con pymes de la región, particularmente en Brasil con el establecimiento de *joint ventures*. El incentivo que puede darse a la participación de empresas latinoamericanas en cadenas de

valor europeas como proveedoras de bienes y servicios intermedios puede ser también considerado como una ventaja competitiva de la UE frente a China.

Si bien el pilar comercial del AG México-UE dinamizó las relaciones a través del TLCUEM, es indispensable tener presente que un acuerdo de este tipo, por sí solo, no implica automáticamente una mejora en las condiciones de bienestar de la población. El entorno político-económico es fundamental para aprovechar las ventajas que estos tratados pueden representar, por lo que deben ir acompañados de políticas complementarias que promuevan la innovación, el avance tecnológico, el desarrollo del capital humano, el respeto a la propiedad industrial e intelectual, la inversión en infraestructura y la promoción de nuevos productos comerciales con mayor valor agregado.

- ❶ Los acuerdos de 1º generación incluyen acciones de cooperación no preferenciales; los de 2º generación son aquellos que contemplan la cooperación económica; y los de 3º generación incluyen una cláusula democrática. Los acuerdos de 4º generación abarcan en conjunto la asociación económica, la concertación política, así como acciones de cooperación.
- ❷ Este artículo ha sido adaptado del estudio *Relaciones comerciales entre México y la Unión Europea a 13 años de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación* en el marco del proyecto de Cepal con la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo sobre Integración, Comercio e Inversiones, presentado en el Seminario La Asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina, Cepal, Aecid y Universidad Eafit, Medellín, Colombia, 3 y 4 de diciembre de 2013. Más detalles en <http://bit.ly/1DCXeEw>
- ❸ Las líneas arancelarias entre 2000-2010 aumentaron de 26,4% a 27,9%.
- ❹ Gómez, A. (2009). *La situación del café mexicano en los tratados de libre comercio firmados por México*. México: Universidad Autónoma Chapingo, Editorial Itaca.
- ❺ El Consejo conjunto, conformado por los representantes de los distintos ministerios, trata todos los temas sobre el AG (diálogo político, comercio y cooperación). En el caso específico de las relaciones comerciales participan la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Unidad de Coordinación de Negociaciones Internacionales de la Secretaría de Economía, por la parte mexicana, así como la Dirección General de Comercio de la UE.
- ❻ El comercio entre China y ALC aumentó de US\$ 15 mil millones en 2000 a más de US\$ 283 mil millones en 2012. Se estima que China sobrepasará próximamente a UE como segundo socio comercial por ser el destino de casi 20% de las exportaciones latinoamericanas.



Nahuel Oddone

Especialista en Pymes y cadenas de valor, Unidad de Comercio Internacional e Industria, Sede Subregional de la Cepal en México.



Horacio Rodríguez Vázquez

Coordinador de Extensionismo del Programa Global de Agricultura de Conservación, Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT).

ACUERDOS PREFERENCIALES

La trascendencia para Chile del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea

Rodrigo Contreras y Carlos Furche

El acuerdo de Chile con la Unión Europea impactó significativamente la estructura institucional del país, lo que a su vez implicó un impulso considerable a la economía nacional. Los autores evalúan dicha influencia y aportan además una serie de sugerencias para nuevas negociaciones para todos aquellos países interesados en ampliar sus horizontes económicos.

El acuerdo entre Chile y la Unión Europea (UE) ha sido un hito en la larga trayectoria de las negociaciones comerciales chilenas. Primero, porque fue el mayor acuerdo firmado después de aquel con el Mercado común del Sur (Mercosur); luego, porque por primera vez se incorporaron los componentes de Cooperación y Coordinación Política; y por último, porque resultado del contenido del acuerdo hubo que desarrollar una gran cantidad de cambios internos que han sido la base para modernizaciones que se han transformado en un capital para la institucionalidad chilena.❶

Considerando que para la Unión Europea el mercado chileno en sí no significaba una masa crítica desde el punto de vista comercial, un aspecto destacable fue la aproximación estratégica que se desarrolló para lograr la aceptación de la negociación por parte de la UE. Lo anterior se inició con una ofensiva diplomática en 1996 que incluyó la negociación de un acuerdo con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC, compuesta por Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein) para concluir el acuerdo en 2002. Adicionalmente, se aprovechó exitosamente la coyuntura para cerrar la negociación, pues el estancamiento de las conversaciones que estaba llevando a cabo Mercosur con este bloque jugó un papel fundamental.

El acuerdo se organiza en tres componentes principales: 1) Diálogo y Coordinación Política, 2) Cooperación y 3) Acuerdo Comercial. Transcurridos ya 11 años de su implementación, existen antecedentes suficientes para poder realizar una evaluación objetiva sobre el impacto real de este acuerdo. No obstante, cabe considerar ciertas circunstancias como:

- 1 Que Chile firmó con una Unión Europea de 15 miembros que hoy cuenta con 28.
- 2 Que Chile ha desarrollado una política de relaciones económicas muy ofensiva, pasando de tener 9 acuerdos al momento de la firma, a contar con 23 al día de hoy.
- 3 Que la UE negoció y firmó acuerdos con los países andinos.
- 4 Que la crisis económica afectó duramente a la UE, Estados Unidos y Japón a partir del año 2008.

El impacto positivo más evidente que ha tenido este acuerdo es un incremento sustancial en las relaciones económicas entre ambas partes, tanto en términos de los flujos de comercio, como en la prestación de servicios y en menor medida en el intercambio de inversiones.

Sin embargo, el impacto más trascendente se relaciona con la evolución institucional que ha requerido, por lo que el componente de cooperación ha sido un instrumento fundamental para desarrollar instituciones como el Servicio Agrícola y Ganadero, el Servicio Nacional de Aduanas y la creación de la Agencia Chilena para la Calidad e Inocuidad Alimentaria (Achipia).