

*México-Unión Europea. Asociación estratégica para la gobernabilidad y la inclusión social,*

de Roberto Peña Guerrero (coord.)

**Ileana Cid Capetillo\***

Europa es una región que siempre ha ejercido fascinación en México a través de distintas etapas de nuestra historia, tanto en las clases políticas como en las altas esferas intelectuales. Con Estados Unidos tenemos una concentrada relación que es obligada y que, incluso, es impuesta por la determinación geográfica, pero con Europa hay una relación de nostalgia, de admiración y recientemente de interés por el modelo que está aplicando y que se contempla como ejemplo para superar problemas económicos y sociales que inhiben el desarrollo, sobre todo cuando se ven los éxitos que han alcanzado algunos países que hasta hace pocas décadas tenían niveles muy bajos, en especial cuando se les comparaba con otros del continente.

Con la Unión Europea (UE) pasa más o menos lo mismo. Aunque el interés que suscita en la opinión pública mexicana –bastante desinformada en temas internacionales– no ha sido fuerte, entre la clase política y la academia sí constatamos una creciente atención que se traduce en diversas propuestas de acercamiento e interrelación que se han venido trabajando de manera consistente, así como el fortalecimiento de un área docente, de estudio y de investigación con aportaciones importantes que han acrecentado el acervo bibliohemerográfico que la sustenta y la conformación de una comunidad académica que se mantiene atenta y actualizada respecto al desarrollo de la experiencia europea.

El libro que ahora presentamos es la más reciente prueba de la capacidad de nuestros especialistas por identificar temas y problemas de mucha actualidad que dan cuenta del estado en que se encuentran la UE y la sociedad a la que pretende cobijar, del momento que atraviesa en su consolidación institucional,

---

\* Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM. Cuenta con estudios de maestría en Relaciones Internacionales por la misma institución y de doctorado en Relaciones Internacionales, Unión Europea y Globalización por la Universidad Complutense de Madrid, España. Profesora adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM.

la manera en que va incorporando a otros Estados europeos y ampliando sus áreas de acción, así como sus propuestas, programas y acciones.

Esta obra está integrada –además de una primera parte en la que el coordinador presenta las hipótesis, los objetivos y los temas– por cinco módulos en los que se abordan inclusión social y gobernabilidad en la relación bilateral; gobernabilidad en la Unión Europea; políticas de inclusión social e inmigración en la UE; y una evaluación de la relación con México.

Desde nuestro punto de vista, el conjunto de estudios que se nos ofrece presentan una riqueza individual, por bloques o en su totalidad, de tal manera que el lector puede transitar por él en el orden que convenga a sus objetivos del momento, o bien seguir la lógica del índice, que le permitirá acumular conocimiento, información y datos que lo conduzcan a la evaluación final. De hecho, este libro puede tener al menos tres lecturas, lo cual es muy importante, dado que constituye una aportación para la docencia y la investigación, aunque no debe descartarse su valor por las sugerencias que ofrece para la articulación de políticas en nuestro país para avanzar en la inclusión social y en la búsqueda del desarrollo.

Así, el estudioso que se adentre en sus páginas puede hacerlo motivado por, al menos, tres inquietudes distintas:

- 1) en primer lugar, aunque no obedezca al orden de presentación de los capítulos, se encuentran ideas sugerentes para la comprensión del debate por el que atraviesa hoy la teoría de Relaciones Internacionales para explicar los cambios que se han producido en décadas recientes, la manera en que se articula el poder en el mundo –en donde se reconoce la preferencia europea por recurrir al *soft power*–,<sup>1</sup> así como la recurrencia en varios autores al debate del Estado como actor internacional, lo cual se entiende dado que la naturaleza de la UE cuestiona las definiciones clásicas en las que se han sustentado tanto la acción como la explicación de las relaciones internacionales. En este sentido, se puntualizan los elementos centrales del sistema westfaliano y se confrontan con la realidad actual, en la cual no se puede negar la centralidad estatal, pero con connotaciones determinantes y novedosas que nos obligan a reflexionar sobre la idea de que más que hablar,

<sup>1</sup> Véase Thomas Cieslik, “¿Es el Estado de bienestar europeo un modelo para México? La inclusión social como elemento de la política exterior de la Unión Europea” en Roberto Peña Guerrero (coord.), *México-Unión Europea. Asociación estratégica para la gobernabilidad y la inclusión social*, UNAM/Plaza y Valdés, México, 2008, pp. 59-87.

como hacen destacados autores, de un sistema postwestfaliano que supondría la desintegración del anterior, deberíamos denominarlo “neowestfaliano”<sup>2</sup> e identificar los elementos de cambio tanto como los de continuidad. Asimismo, se discute la capacidad y la voluntad de los Estados para cumplir con las tareas que le brinden a la sociedad las condiciones de seguridad y la dirección que requieren para alcanzar el bienestar, la equidad y la justicia. En el caso de la UE, la gran interrogante es hasta dónde llega o debe llegar la frontera entre la acción gubernamental y la supranacional, los temas que competen a cada una, la responsabilidad presupuestaria que deben asumir y la eficiencia que supone su manejo de cara a la solución de problemas pero también, de manera importante, a la percepción que tienen sus ciudadanos sobre la conveniencia de que una u otra los asuman;<sup>3</sup>

- 2) una lectura distinta, quizá la más extensa, contribuye al conocimiento de la evolución y el estado actual de la UE en relación con la inclusión social y la gobernabilidad, el entramado institucional que la sustenta, de donde emanan políticas dirigidas a poblaciones concretas y reales que no siempre conocen (o no del todo), entienden o aceptan esa construcción y su accionar.

En numerosos documentos de la UE se enfatiza la pretensión de ubicarla como un actor económico de peso en la escena internacional y el objetivo de fortalecer su capacidad competitiva, para lo cual se reconoce la necesidad de atender los retos que levanta la exclusión social, entendida como “la pérdida de relaciones personales y sociales que complican a ciertos individuos o grupos el acceso a los recursos económicos o sociales (como protección social o la participación política)”<sup>4</sup>, mientras que se intenta avanzar en una

política de cohesión social (que) ha tenido entre sus objetivos proporcionar oportunidades a cada ciudadano de la UE, tratando de reducir las disparidades entre las regiones, movilizando el potencial que no se utiliza y concentrando los recursos en inversiones que generen crecimiento. Esta política ha ayudado a disminuir la exclusión social y la pobreza, y a mejorar la administración y la

<sup>2</sup> Véase Roberto Domínguez Rivera, “Debatiendo la gobernabilidad en Europa” en Roberto Peña Guerrero (coord.), *op. cit.*, pp. 91-119.

<sup>3</sup> Véase Lourdes Cambón, “Unión Europea y medios de comunicación: ciudadanos con voz y voto” en Roberto Peña Guerrero (coord.), *op. cit.*, pp. 225-249.

<sup>4</sup> Carlos Rodríguez Ulloa, “Inclusión social e inmigración: asegurando la Europa del nuevo milenio” en Roberto Peña Guerrero (coord.), *op. cit.*, p. 313.

gobernanza pública; de este modo, la política ha contribuido al crecimiento del PIB y a la reducción de las disparidades de la Unión.<sup>5</sup>

La construcción del modelo social europeo no puede entenderse sin un sustento sólido en otras políticas, como la industrial, la comercial o la de empleo. Todas ellas parten de un conocimiento específico del área, de una evaluación de las capacidades y los alcances para delinear los objetivos que se pretenden alcanzar y de ahí a la elaboración de planes de acción de acuerdo a las competencias supranacionales y gubernamentales y a la disponibilidad presupuestaria. En este momento la Estrategia de Lisboa es el parámetro que permite medir los avances, aunque es de todos conocido que a la mitad del plazo que se planteó (2000-2010) se realizó una evaluación que demostró que no se está avanzando lo suficiente para alcanzar las metas propuestas.

En referencia a la política industrial, se hace un análisis detenido de las condiciones, los objetivos y los programas que se han elaborado con base en los instrumentos con los que se cuenta. La atención que se le da se deriva del hecho de que:

tiende a jugar un papel determinante en el crecimiento equitativo de las 27 naciones que hoy conforman el mercado interno europeo. Esta es la importancia que la Comisión Europea le ha otorgado a la política industrial, que dista mucho de ser una política asistencialista, al contrario: la política industrial que desea implementar actualmente la UE es un instrumento propio de desarrollo donde las instituciones supranacionales, los países miembros y las empresas buscan, mediante la cohesión económica y social, consolidar el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.<sup>6</sup>

La política de empleo es, en especial, importante porque al brindarle al individuo una “actividad debidamente remunerada, el trabajador, por medio del salario puede tener acceso a los medios de consumo (vivienda, educación, etcétera)”<sup>7</sup> y con ello contribuye a la consolidación del mercado interno, pero más que nada ayuda a promover la cohesión social. De otro lado, uno de los problemas más preocupantes para los países comunitarios es el desempleo, que por la naturaleza particular que reviste en la sociedad europea, puede desencadenar conflictos sociales y políticos. Las políticas comunitarias y gubernamentales han buscado atender a este tema como prioritario, y por

<sup>5</sup> Teresa del S. Pérez Rodríguez, “Gobernabilidad en la Unión Europea ampliada” en Roberto Peña Guerrero (coord.), *op. cit.*, p. 165.

<sup>6</sup> José Ignacio Martínez Cortés, “El fortalecimiento del mercado interno eurocomunitario a través de la política industrial” en Roberto Peña Guerrero (coord.), *op. cit.*, p. 190.

<sup>7</sup> Cuauhtémoc V. Pérez Llanas, “El empleo en el proceso de integración europeo: determinante para la cohesión social” en Roberto Peña Guerrero (coord.), *op. cit.*, p. 146.

momentos y en casos específicos han tenido resultados satisfactorios. Sin embargo, la sociedad no percibe como suficiente la acción en la materia, siendo los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores y los inmigrantes quienes resienten en mayor medida la marginación laboral. Sin duda, la crisis que se desató en los últimos meses de 2008, que está afectando a todo el mundo y que aún está en el inicio de su escalada, ubicará de nuevo en el Eurobarómetro a este tema como el que más preocupa a la población, pues las empresas están aplicando la estrategia equivocada al mandar al paro a gran cantidad de trabajadores, lo que afectará a los mercados, a la producción, a la inversión y, en consecuencia, alimentará el descontento y la conflictividad social.

Un proyecto tan avanzado como el de la UE no podía ignorar la problemática de género que atraviesa al conjunto del conglomerado social. Si bien es cierto que su tratamiento inició con una perspectiva económica, centrada en el trabajo y el mercado, se ha extendido a otros ámbitos políticos, jurídicos y sociales, aunque —debemos reconocer— no de manera totalmente satisfactoria, pues en el aspecto cultural debe impulsarse la educación de la población para que asuma actitudes de respeto ante la mujer, ya que no cabe duda que “las mujeres europeas enfrentan problemas universales como la violencia de género, el hostigamiento sexual y los estereotipos sexistas, entre otros”.<sup>8</sup>

Dentro del libro se dedica un amplio espacio al análisis del tema migratorio, que es uno de los que en años recientes ha tenido drásticas transformaciones cuantitativas y cualitativas, y que en la experiencia europea representa la concreción de un fenómeno internacional que requiere especial atención, con vistas a articular políticas adecuadas que contribuyan a su correcta administración. Específicamente, como parte de la política de inclusión social europea, se requiere contextualizarla en el momento histórico y de acuerdo con sus connotaciones sociales y económicas, a fin de ubicarla de manera concreta como un asunto europeo que presenta características particulares que la hacen diferente a la que se produce en otras regiones del mundo y que, por lo tanto, debe ser manejada —para ser congruentes— de acuerdo con el modelo social europeo con todas sus implicaciones. Así, se señala que:

En un contexto económico globalizado y dentro de un aceleramiento del envejecimiento demográfico, la inmigración adquiere una nueva dimensión en la UE: geopolítica —todos los Estados miembros son países de inmigración— y conceptual —nuevos flujos de inmigrantes (nuevas categorizaciones) y nuevos tipos de respuesta: variedad de agentes públicos y privados, exteriorización de las respuestas

<sup>8</sup> Elisa Gómez Sánchez, “La igualdad de género como elemento de inclusión social en la Unión Europea: lecciones para México” en Roberto Peña Guerrero (coord.), *op. cit.*, p. 214.

mediante la inclusión de terceros países en las medidas de control. Resulta una consecuencia tanto de factores “que atraen” como de los “que empujan”.<sup>9</sup>

La complejidad del tema, por la multiplicidad de factores que implica, conduce a la conclusión de que la migración “puede tener resultados indeseables si es mal administrada, pero que también puede tener efectos deseables si se desarrollan las políticas conducentes”.<sup>10</sup> Si bien es cierto que la UE no elude el tema de la migración en sus documentos sustanciales, en los programas y en la aplicación de recursos financieros, también lo es que sigue siendo principalmente una política intergubernamental, con lo que encontramos que las disposiciones para su administración varían de manera considerable de un país a otro y que, desafortunadamente, se desarrollan en un medio ambiente que está contaminado por la xenofobia, la discriminación y el trato diferenciado, lo que da pie al conflicto social, a la presencia de acciones terroristas y, por consiguiente, a un clima de inestabilidad política que poco contribuye a controlar el “temor” al “otro” que se manifiesta en algunos sectores de la sociedad.<sup>11</sup>

Quizá la acción que más admiración levanta en el mundo es la que busca impulsar el desarrollo a través de la solidaridad y la aplicación de programas para solventar las asimetrías regionales que existen dentro de la UE y que en las sucesivas ampliaciones van complejizándose. La creación y aplicación de fondos estructurales y de cohesión, que son la expresión concreta de los programas de desarrollo intraeuropeo, merecen especial atención y análisis, pues se parte de la premisa de que:

es importante aprender de la experiencia europea y adaptarla a las especificidades de las regiones y de la cooperación para el desarrollo. Lo cual lleva a preguntar: ¿se pueden aplicar en otras regiones del mundo los principios y la participación de los actores como lo ha hecho la UE en su región? ¿Puede ser una solución para mejorar la cooperación al desarrollo a nivel internacional? ¿Podrían las características de estos mecanismos generar un desarrollo que disminuya la fatiga de los donantes en la esfera internacional? ¿Podrían revertir las condiciones de las zonas más desfavorecidas.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Armando García García, “Migración e inclusión social: un tema pendiente en la agenda comunitaria” en Roberto Peña Guerrero (coord.), *op. cit.*, pp. 254-255.

<sup>10</sup> Javier Urbano Reyes, “La migración de terceros países a la Unión Europea: la fortaleza se cierra” en Roberto Peña Guerrero (coord.), *op. cit.*, p. 284.

<sup>11</sup> Ver Carlos Rodríguez Ulloa, “Inclusión social e inmigración: asegurando la Europa del nuevo milenio” en Roberto Peña Guerrero (coord.), *op. cit.*, pp. 311-335.

<sup>12</sup> Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, “El desarrollo de la visión europea: ¿aprendizaje para el mundo?” en Roberto Peña Guerrero (coord.), *op. cit.*, p. 204.

En la respuesta a estas preguntas se debe tomar en consideración la necesidad de promover cambios en cuanto a recursos, programación, sectores productivos, actores y participación social, entre muchos otros factores; y

- 3) la tercera lectura que sugerimos es la que se refiere a la relación bilateral que sostienen México y la UE y que está expuesta en el Módulo I del libro, pero que en aspectos particulares se aborda en la mayor parte de los demás capítulos. Estamos convencidos de que este es el tema que atraerá al mayor número de lectores mexicanos pero, insistimos, como casi todos los autores aportan algunas ideas al respecto, quien busque en el libro información y análisis de la relación bilateral estará obligado a leer no sólo el citado módulo, sino la obra completa.

La relación de México con la UE abarca diferentes momentos que dan cuenta de los antecedentes que demuestran el interés de ambas partes por viabilizar el encuentro y la convergencia de intereses. Ya en la actualidad, esa relación se enmarca en la negociación y aprobación del TLCUE, del Acuerdo Global y, en fechas más recientes, en la voluntad por alcanzar un Acuerdo de Asociación Estratégica que puede ayudar a superar la visión economicista y, más aún, de mercado que ha concentrado los esfuerzos.

El enfoque que priva en el análisis es, diríamos, sumamente crítico o, mejor aún, realista, con sustento en datos duros que demuestran que el balance que se puede hacer a la fecha no es lo favorable que se esperaba para México. Del lado del comercio, el porcentaje del intercambio es poco significativo y presenta un constante déficit para nuestro país; en cambio, en materia de inversiones, la UE ocupa el segundo lugar en México. No es de extrañar esta situación, puesto que en la etapa por la que está atravesando el capitalismo en el mundo se ha privilegiado la inversión especulativa (bienes inmobiliarios y banca) o de compra de activos, con lo que no se crean nuevas empresas ni empleo, lo que ha contribuido a generar un ambiente de ficción, con bases muy endebles, que recientemente se derrumbó y que dio pie a la explosión de la impactante crisis que estamos viviendo.

Entre los factores que enmarcan a la relación bilateral se destaca, en primer término, la importancia que le conceden los integrantes de la UE al hecho de la pertenencia de México al TLCAN, lo que se evalúa como una posibilidad de acceso a los mercados del Norte; la membresía de México a la OCDE, lo que le ha significado una desventaja, pues ello le cierra el acceso a mayores fondos de cooperación; y, por último, el mismo TLCUE que, como ya dijimos, mercantilizó la relación, con lo que no se ha avanzado en otros aspectos.

El momento que estamos presenciando, que tiene que ver con la

aceptación por parte de la Comisión correspondiente de la Eurocámara del Acuerdo de Asociación Estratégica, que se viene negociando desde la reunión de Lima entre América Latina y la UE y que pasará para su aprobación al Parlamento Europeo, está marcado por la “oportunidad de dejar atrás la hegemonía de los temas económicos y hacer del diálogo político y la cooperación para el desarrollo elementos prioritarios de sus relaciones con la Unión Europea”.<sup>13</sup>

Sin duda, entre ambos actores internacionales hay muchas coincidencias en la manera de concebir el manejo de los asuntos internacionales; sin embargo, “el objetivo de ‘establecer un nivel de diálogo político bilateral profundo, flexible, eficiente’ que responda a las perspectivas de la UE y de México continúa pendiente, y su desarrollo estará sujeto tanto a la voluntad política de ambas partes como a la renovación de los canales de comunicación”.<sup>14</sup>

Finalmente, en el Módulo 5<sup>15</sup> se presenta un balance de la relación bilateral en los años más recientes y la manera en que se ha participado en los programas de cooperación científica y tecnológica, también con una visión crítica que puede contribuir al conocimiento y superación tanto de los aciertos como de los errores.

Además de la riqueza de los estudios contenidos en este libro y que esperamos haber reflejado aquí, debemos señalar que el lector obtendrá una ganancia colateral en la valiosa aportación de fuentes de estudio para el tema, puesto que los libros, los documentos, las páginas electrónicas, entre otras referencias, son una guía para quien se inicia en esta área de investigación o para quien desea actualizar su conocimiento.

Roberto Peña Guerrero (coord.), *México-Unión Europea. Asociación estratégica para la gobernabilidad y la inclusión social*, UNAM/Plaza y Valdés, México, 2008, 394 pp.

<sup>13</sup> Alejandro Chanona, “Inclusión social: eje de la relación estratégica México-Unión Europea” en Roberto Peña Guerrero (coord.), *op. cit.*, p. 57.

<sup>14</sup> *Idem*, p. 50.

<sup>15</sup> Véase Rafael Velázquez Flores y Roberto Domínguez Rivera, “Relaciones México-Unión Europea: evaluación del sexenio de Vicente Fox” en Roberto Peña Guerrero (coord.), *op. cit.*, pp. 339-372; así como Gabriela Díaz Prieto, “Cooperación científica y tecnológica México-Unión Europea: avance institucional y retos futuros” en Roberto Peña Guerrero (coord.), *op. cit.*, pp. 373-394.