
La política exterior de México hacia la Unión Europea, 1990-1995

*Judith Arrieta Munguía**

En 1990, el gobierno mexicano buscó fortalecer las relaciones con la Comunidad Europea (CE) mediante la negociación de un Acuerdo Marco de Cooperación que tuviera una mayor cobertura que el Acuerdo de Comercio y Cooperación establecido en 1975. El acuerdo alcanzado en 1991 fue posible gracias a diversos factores; entre ellos, los acercamientos realizados por el gobierno de México desde 1985; pero, sobre todo, la incorporación de México a los principales foros económicos mundiales y al diseño de una política exterior dirigida expresamente a la CE y, desde noviembre de 1993, a la Unión Europea (UE).¹

A cinco años de distancia del establecimiento del acuerdo de 1991, parece necesario revisarlo y readecuarlo en virtud de los grandes cambios internacionales y de los cambios experimentados por México en el último lustro. Así, por ejemplo, la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), en noviembre de 1993, y su adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), desde abril de 1994, llevaron a la UE a reconocer la necesidad de un nuevo marco contractual. En este contexto, el análisis del alcance del acuerdo de 1991 es el primer objetivo del presente trabajo.

* Internacionalista egresada de El Colegio de México y de la Maestría en Estudios Diplomáticos del IMRED.

¹ Sobre el nombre mismo de Unión Europea cabe hacer una breve aclaración: de 1957 a 1986, el Tratado de Roma regía a la Comunidad Económica Europea (CEE); a partir de 1986, con la entrada en vigor del Acta Única, el bloque cambió de nombre para llamarse Comunidad Europea (CE); en 1993, el Tratado de Maastricht consagró la hoy llamada Unión Europea (UE), fundada sobre las bases de las tres comunidades europeas: Comunidad Europea del Carbón y del Acero, (CECA); CE; y Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEAEURATOM).

Los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, así como el Tratado de Maastricht, pueden ser consultados, actualizados, en *Tratado de la Unión Europea y tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*, Madrid, Tecnos (Biblioteca de textos legales, núm. 149), 1994, tercera edición, 584 pp. (N. del E.).

El segundo es evaluar si la UE puede ser, en la víspera del nuevo siglo, una opción viable en el aseguramiento de recursos externos necesarios para el desarrollo del país. En todo caso, la eventual negociación de un nuevo acuerdo entre México y la UE deberá tomar en cuenta la fragilidad de la balanza comercial de México con Europa y la coyuntura de crisis económica, ligada a la creciente globalidad de los mercados financieros, así como el hecho de que la UE continúa siendo nuestro segundo socio en materia de comercio, inversión y transferencia de tecnología, al mismo tiempo que se mantiene como un actor principal en los foros económicos multilaterales y en el equilibrio de poder de la posguerra fría.

Los primeros acercamientos y el marco de las relaciones entre México y la CE (1960-1989)

Con la apertura de la Misión de México ante la Comunidad Económica Europea (CEE),² en Bruselas, en 1960, se formalizaron las relaciones que, de manera informal, se habían iniciado desde 1958. La creación de la CEE, así como las negociaciones que la hicieron posible, coincidieron con el periodo presidencial, en México, de Adolfo López Mateos (1958-1964). Por primera vez desde el fin de la segunda guerra mundial, se realizó un esfuerzo por diversificar las relaciones de México con el exterior: ese esfuerzo incluyó, entre otras actividades, varias giras a Europa.³ Hasta entonces, las relaciones se habían centrado fundamentalmente en Estados Unidos, bajo la llamada “relación especial”; pero, en la medida en que se fue dando una rápida recuperación de Europa Occidental, ésta comenzó a atraer la atención de México. Además, en opinión de Mario Ojeda, la política exterior mexicana mantuvo un carácter fundamentalmente pasivo hasta finales de los años sesenta, cuando se inicia lo que él y otros autores han calificado como una política exterior “activa”.

Entre los factores internos que explican este giro se encuentra el agotamiento del modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, lo cual dio origen a planteamientos de desarrollo económico que daban mayor énfasis a la promoción de las exportaciones. En este marco, el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) estableció como objetivo económico de su política exterior “explorar nuevos mercados en todas las regiones del mundo”.⁴ En el plano externo, el fin

² Establecida por el Tratado de Roma (1957) entre Alemania (Federal), Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

³ Véase Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 185.

⁴ Véase Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986, caps. I y II.

de la llamada “relación especial” con Estados Unidos se hizo evidente en 1971, con la imposición de medidas comerciales proteccionistas por parte de ese país que, a diferencia del pasado, abarcaban a México y a Canadá. A ello se sumó la “operación intercepción” que Estados Unidos inició en la frontera con México desde 1969.

Ambos factores, en el marco del nuevo clima de distensión internacional de los años setenta, llevaron al gobierno mexicano a acercarse a otras regiones del mundo desde dos vertientes, una comercial y otra ideológica. Esta última cobró mayor peso en la búsqueda de dar a México un papel de liderazgo en la defensa de las causas del llamado tercer mundo. En el plano comercial, México logró la firma de un Acuerdo de Comercio y Cooperación con la CEE, en julio de 1975, tras una primera visita oficial a Bruselas, en 1973. Sin embargo, autores como Ricardo Valero estiman que el acercamiento a la CEE no se aprovechó en materia de inversiones, en comparación con lo logrado por otros países latinoamericanos.⁵

La coyuntura existente en el proceso de integración europea favoreció también este primer acercamiento mexicano. En 1968, con la instauración anticipada de la Unión Aduanera entre sus seis Estados miembros, la CEE comenzó a adquirir un creciente prestigio ante otros países europeos. Para 1973, Dinamarca, Irlanda y Reino Unido se habían convertido ya en nuevos miembros de esa comunidad. Asimismo, el reciente clima de “distensión” facilitaba la transición hacia un orden multipolar económico. Ello favoreció la diversificación de las relaciones de miembros de los antiguos bloques — como la CEE — y una mayor independencia de su política exterior.

En este contexto, el acuerdo con México fue el segundo — después del brasileño, firmado en 1974 — de una serie de acuerdos establecidos por la CEE con países de América Latina. Ello se debía, principalmente, a iniciativas de Alemania e Italia, que buscaban establecer vínculos jurídicos con América Latina en momentos en los cuales Reino Unido solicitaba un trato especial para los países de la *Commonwealth*, sobre todo en Asia. Finalmente, la CEE acordó que tanto América Latina como Asia recibirían el mismo tratamiento “no preferencial”, como países no asociados, mediante acuerdos que posteriormente serían llamados de “segunda generación”.⁶

⁵ Véase Ricardo Valero, “La política exterior de México: el proyecto de Echeverría” en Centro de Estudios Internacionales (comp.), *Lecturas de política exterior mexicana*, México, El Colegio de México, 1979, p. 105.

⁶ La “primera generación” de acuerdos establecidos en los años sesenta abarcó regiones estratégicas como el Mediterráneo y las ex colonias europeas de África, Caribe y Pacífico (ACP), por lo que se les otorgó un trato preferencial comercial. Una “tercera generación” de acuerdos, también de cooperación con carácter no preferencial, se establecería a finales de los años ochenta con las antiguas repúblicas soviéticas. Sin embargo, en menos de un año se sustituirían por acuerdos

La principal función del Acuerdo México-CEE de 1975 fue aplicar la “cláusula de la nación más favorecida” a nuestro país — el cual aún no formaba parte del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés)— y, de manera marginal, se dirigió a fomentar el contacto entre los operadores económicos de ambas partes. En el marco institucional de este acuerdo, se celebraron ocho reuniones de la Comisión Mixta —la última se realizó en Bruselas, en 1989— en las cuales se lograron avances en materia económica, más allá de lo contemplado en el texto del acuerdo. Tal fue el caso del desarrollo industrial, científico-técnico y energético, temas que cobraron un importante impulso a partir de la VI Comisión Mixta, de 1986.

La vigencia del acuerdo coincidió también con la aparición de una crisis económica internacional, presente hasta finales de los años ochenta, que limitaría su impacto. México quedó temporalmente excluido de la crisis mundial de energéticos que se desató desde 1973, por lo menos hasta la caída de los precios del crudo en 1981. Lo anterior se debió, principalmente, al descubrimiento de nuevos yacimientos, desde 1974, que México desarrolló con préstamos de Europa, provenientes de los llamados “petrodólares”. Con el respaldo del petróleo, el gobierno de México trató de ejercer una política exterior independiente y proyectarse como potencia regional en Centroamérica,⁷ en donde, incluso, llegó a concertarse con países europeos preocupados por el conflicto regional. Tal fue el marco de la Declaración Franco-Mexicana, de agosto de 1981, sobre la representatividad de las organizaciones revolucionarias salvadoreñas.

De hecho, durante el gobierno del presidente José López Portillo (1976-1982), las relaciones entre México y Europa tuvieron un marcado tinte político. Así, por ejemplo, en 1977, México inició uno de los primeros acercamientos al Parlamento Europeo al ofrecerse como sede de la Tercera Conferencia Interparlamentaria CEE-América Latina.⁸ Asimismo, en un esfuerzo por revivir el diálogo norte-sur, el gobierno mexicano organizó, en octubre de 1981, en Cancún, una reunión cumbre que reunió a 22 países y, entre ellos, varios jefes de Estado europeos. Más allá de comprobar la capacidad de convocatoria internacional de México, este evento fue un intento más por colocar al país en el liderazgo de los países en desarrollo. Sin embargo, para algunos autores, la política exterior de México en este periodo fue poco exitosa en el manejo de la nueva coyuntura internacional

“Europeos” de libre comercio. En este marco, ante el reclamo de América Latina y Asia, la CEE renegociaría, a principios de los años noventa, nuevos acuerdos de cooperación “ampliados” con ambas regiones, del tipo de “tercera generación”. Para mayor información, véase Nicolas Moussis, *Access to the European Union, Institutions and Policies*, Bruselas, Edit-Eur, 1994, p. 469.

⁷ Véase Bruce Bagley, “Mexico in the 1980s: a new regional power” en *Current History*, vol. 80, núm. 469, noviembre 1981, pp. 353 y 354.

⁸ Véase Delegación de la Comisión Europea, *La Unión Europea y México*, México, CE, 1995, p. 27.

de interdependencia.⁹ Si bien se lograron ciertos márgenes de autonomía frente a Estados Unidos, la coyuntura interna — de depresión económica y deterioro del sistema político mexicano — y externa — de desquebrajamiento del sistema bipolar — limitaron la acción exterior del Estado mexicano.

Se puede decir que la relación con Europa en la década de los ochenta se centró en el ámbito económico. Uno de los aspectos principales fue el manejo de la deuda adquirida con los países miembros del Club de París y la banca privada, en lo que se constituyó como la segunda deuda más alta del mundo. Sin embargo, en estas negociaciones intervinieron poco las instituciones de la CEE — Comisión, Parlamento, Consejo — al ser el financiamiento externo una prerrogativa autónoma de los Estados miembros, junto con la decisión de invertir en cualquier mercado de su interés. De hecho, como resultado de la crisis económica, se adoptó definitivamente un nuevo modelo de desarrollo “hacia afuera”, que se apoyó en la apertura comercial y en la búsqueda de inversiones, lo cual permitió un flujo continuo de inversión extranjera directa procedente de los países comunitarios a lo largo de la década, a pesar del estancamiento económico. Entre 1983 y 1986, esta inversión alcanzó un total acumulado de 446.5 millones de dólares (MDD), en tanto que las inversiones procedentes de Estados Unidos y Japón, para el mismo periodo, sumaron sólo 223 y 0.4 MDD, respectivamente. Lo anterior contrasta con el monto total de inversiones (552.2 MDD), realizadas por Japón en América Latina y el Caribe, en el mismo periodo.¹⁰

En materia de comercio y cooperación, la visita oficial del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) a la sede de la CEE en Bruselas, en 1985, permitió una mayor concertación con los Estados miembros en el marco de las negociaciones para el ingreso de México al GATT.¹¹ Asimismo, dio un renovado impulso a la cooperación económica. En efecto, se iniciaron proyectos en áreas que no estaban contempladas en el acuerdo de 1975, como los sectores de energía y telecomunicaciones. En 1986, se creó una subcomisión científico-técnica, bajo la cual México ha alcanzado uno de los primeros lugares entre los países en vías de desarrollo, en lo que se refiere a proyectos de investigación conjunta y aprovechamiento de

⁹ Entre otros, véase Jorge Chabat, “La política exterior de Miguel de la Madrid: las paradojas de la modernización en un mundo interdependiente”, en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig, *México, auge, crisis y ajuste*, México, FCE (Lecturas del trimestre económico, núm. 73), 1992, tomo I, pp. 91-104.

¹⁰ Véase Comisión Europea, “Pistes de réflexion sur le futur des relations économiques entre la Communauté européenne et le Mexique”, Bruselas, documento de trabajo, 19 de octubre de 1994, pp. 5-6.

¹¹ Véase Miguel Ángel Olea, “México en el sistema de comercio internacional”, en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE (Sección de Obras de Política y Derecho), 1994, p. 373.

estancias posdoctorales; en 1987, México firmó un acuerdo sobre comercio de productos textiles, que continúa regulando este sector hasta la fecha. Finalmente en el plano industrial, desde 1989 se creó el Consejo Empresarial México-CE, se instaló la red de bancos de datos BC-NET (*Business Cooperation Network*) —en apoyo de las micro y pequeña empresas— y el programa *EC-International Investment Partners* para la realización de coinversiones.¹²

Por último, en materia comercial, en 1985, México alcanzó el nivel máximo histórico de exportaciones a la CEE con 5 275 millones de ecus —casi el doble que en 1980— equivalente a 16.4 % de las exportaciones de América Latina a la CEE en ese mismo año.¹³ En cuanto a las importaciones provenientes de Europa, las mismas alcanzaron un incremento de 141 % acumulado entre 1985 y finales de esa década. Desde 1986, las exportaciones mexicanas a la CEE se contrajeron 68 %, manteniéndose a niveles inferiores a 3 000 MDD hasta finales de los años ochenta.¹⁴ El descenso de las exportaciones mexicanas a Europa se explica, en parte, por la estabilización de la demanda de crudo mexicano en la CE para finales de la década, como resultado de la sustitución de energéticos. Al mismo tiempo, desde 1987, la crisis financiera de México se agudizaba y la Europa comunitaria permanecía en una recesión económica que se prolongaría hasta principios de los años noventa.

En cuanto al ámbito político, el establecimiento del Grupo de Río contribuyó a consolidar, desde 1986, un diálogo político entre la CE y América Latina, que continuó el que había sido establecido con el Grupo Contadora para lograr la pacificación de Centroamérica. El diálogo político con el Grupo de Río se institucionalizó, en 1990, por medio de reuniones ministeriales bianuales. La importancia de este diálogo, que abarca fundamentalmente aspectos políticos y de cooperación, más que comerciales, reside en que el Grupo de Río constituye el único foro de alto nivel en el cual el conjunto de América Latina presenta posiciones comunes ante la CE-UE. Asimismo, desde 1984, México se sumó, como país “amigo” y cooperante, a las Conferencias de San José que la CE-UE realiza anualmente con los países centroamericanos para instrumentar su ayuda al desarrollo de la región.

Para finales de los años ochenta, sin embargo, comenzaron a surgir cambios profundos en el orden europeo, que hicieron necesario un nuevo ajuste de las relaciones México-CE. El desmoronamiento del régimen soviético y el fin de la guerra fría, así como el establecimiento del Mercado Único Europeo (MUE), a fines de 1992, fueron algunos de ellos. Al abarcar 25 % del comercio internacional,

¹² Delegación de la Comisión Europea, *op. cit.*, p. 27.

¹³ Un ecu equivale a 1.34 dólares, aproximadamente.

¹⁴ Delegación de la Comisión Europea, *Informe de evolución: relaciones UE-México*, México, enero de 1995, p. 7.

el MUEsuscitó el interés de los países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio, que buscaron adherirse a él.¹⁵ Otros cambios importantes fueron las iniciativas de integración en otras partes del mundo, como el TLC y la formación de bloques comerciales similares en Asia. Asimismo, con el ingreso de España y Portugal a la CE, en enero de 1987, y como resultado de su activa gestión a favor del fortalecimiento de la relación con América Latina, ésta realizó un primer estudio e incrementó la cooperación financiera y técnica con la región. En este marco se inscribió también la primera visita a México, en noviembre de 1989, de un comisario europeo, Abel Matutes, encargado de las relaciones con América Latina. Durante esa visita se inauguró la Delegación de la Comisión Europea en la ciudad de México, con rango de embajada.¹⁶

El Acuerdo Marco de Cooperación México-CE, de 1991

El gobierno del presidente Carlos Salinas (1988-1994) definió, como segundo objetivo de su política exterior, apoyar el desarrollo económico, político y social de México mediante una mejor inserción del país en foros de las distintas regiones del mundo.¹⁷ Ello se tradujo en promover la diversificación de los vínculos internacionales de México con América Latina, Europa y la Cuenca del Pacífico, como equilibrio ante la creciente concentración de las relaciones con Estados Unidos. El mayor acercamiento a Europa tenía el propósito de hacer participar al país en los principales flujos de comercio, inversión, transferencia de tecnología y financiamiento. La coyuntura, después del fin de la guerra fría, parecía favorable para que México desempeñara un papel internacional más activo. La CE resultaba especialmente atractiva — a pesar de sus problemas coyunturales — como segundo socio económico al concentrar 14 % de nuestro comercio y 20 % de la IED en nuestro país. Además, se pensaba que su fuerza integradora podría facilitar la relación de México con el resto de Europa.

La negociación del acuerdo

Para coordinar el acercamiento a la CE, en 1990 se creó un Grupo de Trabajo Intersecretarial, coordinado por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el cual permaneció activo durante las diversas rondas de negociaciones del nuevo

¹⁵ Véase Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, FCE, 1993, p. 28.

¹⁶ Delegación de la Comisión Europea, *La Unión Europea...*, p. 27.

¹⁷ Rozental, *op. cit.*, pp. 53 y ss.

Acuerdo Marco, hasta su entrada en vigor en enero de 1992. Asimismo, se iniciaron reuniones anuales de los embajadores mexicanos acreditados en Europa, con el titular de la SRE, con el objeto de unificar posiciones y lograr una estrategia común. En ellas se acordó que México buscaría una posición de igual, “de socio” de la CE, compartiendo beneficios, pero también riesgos. Este enfoque dejaría de lado el *status* de México como “país en desarrollo” y, por tanto, con sectores mexicanos atrasados que aún requieren de un modelo de cooperación “asimétrica”; sin embargo, la nueva percepción de los negociadores mexicanos se apoyaba en la reducción real que sufrió la ayuda mundial al desarrollo con el fin de la guerra fría, al disminuir el interés estratégico que había acompañado a las donaciones de los países industrializados.

En sentido contrario a los propósitos mexicanos, la coyuntura para el acercamiento a la CE al inicio de los años noventa resultó ser poco favorable. Desde el derrumbe soviético en 1989, la CE había centrado su interés en Europa del Este, al temer eventuales conflictos étnicos, así como migraciones masivas. En este marco, regiones rezagadas de la atención comunitaria, como América Latina, realizaron —tanto en el Grupo de Río como en visitas de jefes de Estado a Bruselas— diversos reclamos en favor del fortalecimiento de las relaciones. Sin embargo, la CE respondió con un compromiso mínimo, sustituyendo los acuerdos existentes desde 1975 por acuerdos de “tercera generación” que ni otorgaban un trato preferencial comercial ni establecían un diálogo político bilateral. En cambio, la CE aceptó su adecuación futura, en el ámbito de la cooperación, mediante una cláusula “evolutiva”. Los primeros acuerdos se negociaron con Argentina y Chile, en 1990, en apoyo a su transición pacífica a la democracia. En ellos se incluyó, además, una cláusula sobre el “respeto de los derechos humanos y principios democráticos”, tema que, con la caída del comunismo, comenzaba a ocupar un lugar prioritario en la nueva agenda internacional.

En lo que se refiere a nuestro país, durante la visita del presidente mexicano a Bruselas, en enero de 1990, se propuso a la CE que extendiera la cooperación de forma global a sectores no contemplados en el acuerdo de 1975. Las negociaciones del Acuerdo Marco de Cooperación Económica se prolongaron 15 meses. Los negociadores mexicanos buscaban un acuerdo amplio en materia de cooperación económica e industrial, así como el establecimiento de un mecanismo de solución de controversias comerciales, acorde con el GATT. En tanto, en el plano político, México consideraba la cláusula “democrática” como una forma de injerencia en los asuntos internos del país; por esta razón México presentó su propio proyecto de texto —sobre el que se negoció, de manera contraria a la tradición comunitaria— en cuyo preámbulo se incluyó el compromiso de ambas partes al respeto de los “derechos del hombre”, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Es decir, se hizo una mención en la parte “no vinculante” del acuerdo, sin incluir una cláusula en el articulado, jurídicamente obligatorio para las dos partes.

Finalmente, el 26 de abril de 1991 se firmó, en Luxemburgo, el Acuerdo Marco de Cooperación México-CE.¹⁸ Éste se complementó con nuevos acuerdos bilaterales que se establecieron con España en 1990, Francia en 1992, Italia en 1994 y, recientemente, Alemania, en abril de 1996. Dichos acuerdos tienen por objeto establecer un marco integral que cubra aspectos tan diversos como el comercio, la cooperación fiscal, la inversión, el financiamiento, el transporte aéreo y la sanidad animal.¹⁹ Asimismo, la presencia mexicana en la Europa de los años noventa se reforzó con la incorporación de México, como socio fundador, al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), en 1990, así como mediante el acceso al financiamiento del Banco Europeo de Inversiones (BEI), en 1992, al ampliar éste último su espectro de operación a América Latina y Asia.

El alcance del acuerdo marco de 1991

El acuerdo de 1991 estableció un marco jurídico para la cooperación que ya se venía realizando fuera del acuerdo de 1975. Asimismo, abrió la cooperación a todo tema de interés mutuo, desde una perspectiva global; incorporó un mecanismo de solución de controversias comerciales, similar al establecido con Estados Unidos a finales de los años ochenta, inexistente en los demás acuerdos de tercera generación; y dio especial énfasis a la cooperación científico-técnica, en telecomunicaciones, energía, agricultura, salud, desarrollo social, lucha contra la droga, cultura, medio ambiente y desarrollo industrial, particularmente de las pequeñas y medianas empresas.²⁰

Ámbito de la cooperación

Los principales logros del acuerdo se han dado en el rubro de la cooperación para el desarrollo. Al clasificar a México como un país de desarrollo avanzado, la UE ha centrado su ayuda en proyectos de “cooperación económica” dirigidos a la industria y los sectores más dinámicos de la economía. El monto de los cofinanciamientos ha crecido de 6 millones de ecus, en 1990, a 11 millones en 1991;

¹⁸ Delegación de la Comisión Europea, “UE-México, hacia el futuro”, *Euronotas*, febrero de 1995, p. 3.

¹⁹ Véase Antonio de Icaza, “La política de diversificación”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, p. 87.

²⁰ Rozental, *op. cit.*, p. 92.

13 millones, en 1992; 17 millones, en 1993; y más de 26 millones de ecus en 1994.²¹ Asimismo, en los últimos años México se ha convertido en el principal beneficiario del programa “EC International Investment Partners”, dirigido a 53 países en desarrollo de Asia, América Latina, Mediterráneo y Sudáfrica. Este programa, copatrocinado por NAFINSA en colaboración con bancos privados mexicanos, ha desarrollado inversiones conjuntas, proyectos de factibilidad y asesoría técnica para las pequeña y mediana empresas, por un monto de 14 879 319 ecus, entre 1989 y junio de 1995. Otros resultados positivos se observan en el Programa plurianual de encuentros empresariales, entre México y la UE, dirigido a sectores prioritarios de la economía mexicana como la agroindustria, los muebles, las autopartes, la construcción, la pesca, el diseño y, próximamente, la farmacéutica y el plástico. Para el periodo 1995-1998, se pretende poner en contacto a 2300 empresas europeas y 2150 mexicanas con base en un fondo común — financiado en proporciones iguales por México y la UE— de 14 MDD, con el objeto de fomentar las coinversiones. Otros programas de interés son EUROCAM que, desde noviembre de 1993, asocia a las cámaras de comercio de los 15 Estados miembros de la UE en México; así como la creación de cuatro eurocentros empresariales —en Nafin, Canacindra, Bancomext y CEMAI— en el marco del programa AL-INVEST, en vigor desde 1994 para América Latina. Finalmente, el Programa de normalización y certificación de 1991 se prolongó a una tercera fase en 1995, para establecer laboratorios de calibración y pruebas que permitan uniformar los certificados de origen.²²

Entre las principales limitantes a un mayor desarrollo de la cooperación México-UE, se encuentra la reducida información que tienen las empresas mexicanas sobre estos programas. Además, la diferenciación que hace la UE entre países menos avanzados y los de mayor desarrollo relativo ha impedido que se pongan en práctica en México, entre otros, proyectos de desarrollo rural, infraestructura y apoyo de insumos a la agricultura — como fertilizantes —, mismos que se realizan en la mayoría de los países de Asia y América Latina, en el marco de la cooperación financiera y técnica. Ello profundiza el importante rezago que sufren estas áreas en nuestro país con respecto al desarrollo alcanzado por otros sectores. De hecho, al inicio de los años noventa, la CE autorizó el apoyo financiero y técnico a sectores atrasados en países de mayor desarrollo relativo. Sin embargo, este tipo de cooperación no se ha utilizado aún en nuestro país. Sólo recientemente, como resultado de las peticiones del Parlamento Europeo en apoyo a Chiapas, la UE aprobó, a mediados de 1995, un tercer tipo de “cooperación humanitaria” para ser otorgada a México por medio de su agencia ECHO. En este caso, bajo la

²¹ Delegación de la Comisión Europea, *Euronotas...*, p. 3.

²² Véase Delegación de la Comisión Europea, *Informe...*, junio de 1995, p. 18.

forma de ayuda a personas desplazadas y financiamiento a organismos no gubernamentales (ONG).²³

Por lo que toca a la cooperación en materia comercial, a pesar del ingreso de México a la OCDE, en abril de 1994, la diplomacia mexicana logró mantener al país como beneficiario del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que es otorgado por la CE a los países en desarrollo, desde inicios de los años sesenta. Este tratamiento preferencial para manufacturas mexicanas y ciertos productos agrícolas se confirmó a partir de noviembre de 1994 siempre y cuando no se afecte sensiblemente a estos sectores europeos.²⁴ Asimismo, a partir del 1 de enero de 1995, se reformó este sistema de manera favorable para México, al sustituirse las cuotas anuales — cuyos topes se alcanzaban con rapidez en algunos productos mexicanos — por tarifas arancelarias con vigencia trianual. Sin embargo, también se establecieron listas de “productos sensibles” que afectan 29 % de las manufacturas mexicanas, particularmente aquellos de origen agrícola, cuero y textil. No obstante, en 1995, México ocupó el décimo lugar a nivel mundial como beneficiario del SGP y el segundo en América Latina. Se espera que exportaciones mexicanas por un valor de 1 201 millones de ecus puedan beneficiarse del nuevo sistema; aunque históricamente, México no ha logrado una utilización plena del SGP.²⁵

Comercio e inversión

En cuanto a las relaciones comerciales, después del nivel superavitario que México alcanzó en 1985, se cayó en un déficit creciente, mismo que sólo logró reducirse en 40 % con la devaluación de diciembre de 1994. Gran parte de las importaciones mexicanas han sido bienes de capital y equipo de transporte — 58.5 % de las exportaciones de la UE en 1994 —, necesarias para el refuerzo de la industria en su proceso de sustitución de importaciones. Sin embargo, con la apertura del mercado mexicano, también se han incrementado las importaciones de manufacturas — 35 % de las exportaciones de la UE —, incluidos los bienes de consumo suntuario. Esto último se debe a los segmentos de la sociedad mexicana con alto poder adquisitivo, a lo cual se sumó la percepción generalizada — al menos hasta diciembre de 1993 — de que se había llegado a un periodo de bonanza económica que nos insertaba en el mundo desarrollado y nos permitía todo tipo de importaciones. Las exportaciones comunitarias a México han ido creciendo 12 % en

²³ Véase Parlamento Europeo, “Resolución del 16 de febrero de 1995 del Parlamento Europeo sobre la situación en Chiapas”, febrero de 1995; en particular el punto 5.

²⁴ Véase “European Union/Less Developed Countries News”, *Network in the field of EU-LDC trade and capital relations*, vol. 3, septiembre de 1994, p. 2.

²⁵ Delegación de la Comisión Europea, *Informe...*, junio de 1995, p. 11.

promedio anual a partir de 1985, pasando de 2 144 MDD a 6 877 MDD en 1993; para 1994, las exportaciones comunitarias a México alcanzaron 8 495 MDD. Con ello, México se ha convertido en el principal cliente latinoamericano de la UE y en su decimotavo socio comercial a nivel mundial, por encima de Rusia o Sudáfrica.²⁶

Por su parte, las exportaciones mexicanas a la UE no han logrado una mayor penetración en el mercado europeo. El acuerdo de 1991 no otorgó ningún tratamiento preferencial. Del pico histórico alcanzado en 1985, con 3 914 MDD, las exportaciones mexicanas han ido cayendo a 3 753 MDD en 1990, y 2 750 MDD en 1993, lo cual significó una disminución de la participación de México dentro de las exportaciones latinoamericanas a la CE de 16.4 % en 1985, a 10.4 % en 1993. En 1994, México exportó 2 713 MDD a la UE que equivalen a 5 % de sus exportaciones totales. Parte de la explicación de este deterioro se encuentra en el hecho de que el mercado europeo ha mantenido altos grados de proteccionismo en algunos sectores. Tal es el caso de las industrias textil, siderúrgica, cuero, así como de la agricultura. En todo caso, se observa una mayor participación de las exportaciones mexicanas de maquinaria y equipo, las cuales representaron 32.3 % del total exportado a la UE en 1994, al igual que las manufacturas — 15.2 % respectivamente —, que han desplazado a las exportaciones de petróleo, mismas que alcanzaron 75 % de nuestras exportaciones a Europa, en 1975, y que significaron sólo 22.7 % del total en 1995.²⁷

Finalmente, en los primeros 10 meses de 1995, según datos del Banco de México, el comercio total México-UE fue de 8 507 MDD. De ellos, 2 895 millones correspondieron a exportaciones mexicanas a la UE y 5 611 millones a importaciones de productos comunitarios. Lo anterior se tradujo en un déficit de 2 716 MDD, que representó 46 % del déficit comercial total del país.²⁸ A pesar de ello, como lo explican diversos factores, las exportaciones comunitarias a México han disminuido. Además del encarecimiento de las importaciones de México por efecto de la devaluación de diciembre de 1994, existen algunos contenciosos en materia comercial entre México y la UE, que han ido aumentando en el último año. El más reciente fue el incremento del arancel que realizó México, en mayo de 1995, en textiles, cuero y calzado, de 20 a 35 %. Ello se sumó a la aplicación de cuotas compensatorias, desde septiembre de 1994, a estos mismos sectores, al establecer nuevas reglas de origen por efecto del TLC. Asimismo, desde 1992, México aplica cuotas para carne de bovino procedente de la UE, en tanto que continúan las

²⁶ Véase Comisión Europea, "Las zonas de libre comercio: una evaluación", Bruselas, Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, 12 de abril de 1995, p. 27.

²⁷ Véase Delegación de la Comisión Europea, *Informe...*, febrero de 1996, p. 4.

²⁸ *Ibid.*, p. 2.

investigaciones antisubvención para lámina rolada en frío y en caliente, y productos porcícolas de la UE. Por último, por cuestiones sanitarias, México prohíbe ciertos productos lácteos y cárnicos comunitarios, así como aquellos que no reúnen nuevas disposiciones en etiquetado. Por su parte, la UE inició recientemente una investigación *antidumping* para diskettes mexicanos y reclama la piratería de bandas sonoras.²⁹

Conscientes del creciente desequilibrio comercial, y como resultado del mayor interés que suscitó en la UE la entrada en vigor del TLC, durante la Segunda Comisión Mixta del Acuerdo de 1991, en abril de 1994, ambas partes acordaron la creación de una Subcomisión Mixta Comercial con el fin de promover los intercambios.³⁰ En las reuniones preparatorias de dicha subcomisión se analizó la conveniencia de establecer un nuevo marco jurídico para impulsar el comercio entre las partes. En efecto, la llamada "cláusula evolutiva" contenida en el acuerdo de 1991 sólo permite ampliar su alcance en materia de cooperación, al apoyarse en los artículos 113 y 235 del Tratado de Roma. Este último artículo autoriza únicamente la ampliación de la cooperación económica en tanto que el primero define el alcance comercial del acuerdo como no preferencial. De aquí que se concluyera que un mayor acceso al mercado comunitario requeriría de un nuevo acuerdo, negociado eventualmente bajo el artículo 228, que se incorporó en el Tratado de la UE, cuya base jurídica autoriza desde un marco preferencial comercial restringido hasta zonas de libre comercio, en una amplia gama de acuerdos que van desde los llamados de "asociación", "partenariado", a los llamados "acuerdos europeos".³¹

En los últimos años, la IED europea en México se incrementó notablemente como resultado del programa de privatizaciones, que ha continuado con el actual gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000). Por tanto, ha sido más un resultado de la reforma de la economía mexicana que del establecimiento del acuerdo de 1991. Así, por ejemplo, de 6 180 MDD de inversión europea acumulada hasta 1990, se pasó a 7 030 en 1991, 7 780 en 1992 y 8 380 en 1993, con lo cual alcanzó en este último año 20 % del total acumulado invertido en el país. En 1994, la UE invirtió un total de 2 100 MDD, equivalentes a 26.45 % de lo captado en el

²⁹ Delegación de la Comisión Europea, *Informe...*, junio de 1995, p. 12.

³⁰ Delegación de la Comisión Europea, *Euronotas...*, febrero de 1995, p. 3.

³¹ Estos acuerdos difieren entre sí en que los llamados de "asociación", creados en los años sesenta, otorgan preferencias comerciales y contemplan el establecimiento de una eventual unión aduanera; los de "partenariado" se crean en los años noventa para establecer una futura zona de libre comercio, así como una cooperación amplia y un diálogo político bilateral; los "europeos" contemplan una futura adhesión a la UE, mediante un periodo transitorio de apertura comercial gradual. Cabe señalar que en los dos primeros tipos de acuerdo, la UE excluyó gran parte de los productos agrícolas e industriales considerados sensibles.

año. Y para mediados de 1995, el total acumulado fue de 10 800 MDD, según datos de la SECOFI.³² La inversión europea se dirigió principalmente al sector de manufacturas (47 %), transportes y comunicaciones (15 %) y servicios (12 %). En ese año, Reino Unido, Países Bajos y Alemania fueron los principales países inversionistas con 13.7, 4.81 y 4.67 %, respectivamente, del total de la IED. Finalmente, otra área que ha recibido un gran impulso en los últimos años ha sido el sector turístico, tercera fuente de divisas del país. La tasa de crecimiento del número de viajeros europeos a México creció en 253 % entre 1987 y 1993, con un consumo y permanencia que triplica el realizado por los turistas estadounidenses.³³

Diálogo político

El diálogo político se ha desarrollado notablemente, mediante visitas periódicas de altos funcionarios de ambas partes, sobre todo, a partir de la visita oficial del presidente Salinas a Bruselas, en enero de 1990. En este nivel, hubo otros tres encuentros con el presidente de la Comisión Europea: en Barcelona, en julio de 1992; en México, en marzo de 1993, primera visita de un presidente de la Comisión Europea a México; y, en Bruselas, en septiembre del mismo año. Durante la actual administración, no se ha realizado ningún encuentro entre el presidente Zedillo y el presidente de la Comisión, pero sí con el presidente en turno del Consejo Europeo, Lamberto Dini, durante su reciente gira a Europa, en febrero de 1996, así como con el presidente Felipe González de España, quien ocupó la presidencia del Consejo en el segundo semestre de 1995.

A nivel ministerial, secretarios y subsecretarios de México han llevado a cabo numerosas visitas a Bruselas en los últimos cinco años. Tan solo a nivel del secretario de Relaciones Exteriores, éste realizó una visita a Bruselas en enero de 1990, acompañando en su gira al presidente mexicano; a Luxemburgo, sede de la presidencia del Consejo, en abril de 1991; a Bruselas, en septiembre de 1992, junto con el secretario de Comercio; dos a Bruselas en 1993, en abril y septiembre; una a Atenas en abril de 1994; como sede de la presidencia; y, finalmente, dos en 1995, en marzo a Bruselas y en mayo a París, como sede de la presidencia, a la cual se sumó una visita del secretario de Comercio, a Bruselas, en septiembre. Además de estos encuentros, se han aprovechado foros como las reuniones del Grupo de Río, San José y de la Asamblea General de la ONU, entre otros, para sostener encuentros bilaterales. De parte de la UE, visitaron México el entonces presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, en marzo de 1993; el comisario de industria y telecomunicaciones, Martin Bangemann, en julio de 1994 y diciembre

³² Delegación de la Comisión Europea, *La Unión Europea...*, p. 7.

³³ Delegación de la Comisión Europea, *Informe...*, febrero de 1996, p. 13.

de 1995; el vicepresidente de la Comisión, Manuel Marín, y el presidente en turno del Consejo de Ministros de la UE, Alain Lamassoure, en febrero de 1995. Por lo anterior se puede deducir que este tipo de encuentros tuvo una frecuencia superior a dos veces por cada semestre.³⁴

Por su parte, entre 1991 y finales de 1995, se realizaron cuatro encuentros entre miembros del Congreso mexicano y del Parlamento Europeo (PE).³⁵ En abril de 1996, una delegación de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso mexicano visitó por primera vez el PE. Al diálogo parlamentario ha contribuido la creación en el PE, desde octubre de 1988, de una delegación encargada específicamente de las relaciones con México y Centroamérica, independiente de la encargada de los países del cono sur. Este cambio significó una mayor atención a las relaciones con México, que antes se inscribía en la delegación regional de América Latina. El PE evalúa las relaciones de la UE con distintas regiones del mundo por medio de “delegaciones” de 50 diputados en promedio. Sólo en algunos casos, como Estados Unidos o Canadá, se han establecido delegaciones por país. Otro tipo de grupo son las “comisiones” que atienden temas específicos como las relaciones políticas exteriores y de seguridad común, las relaciones económicas exteriores, la cooperación al desarrollo, etcétera.

La actividad de la Delegación para México en el PE ha sido importante. En 1989, emitió una primera resolución sobre las relaciones económicas y comerciales entre México y la CE, y demostró su interés por temas como la deuda externa y la reforma del Estado. En 1990, una comitiva visitó al Congreso mexicano; en vísperas de la ratificación del Acuerdo Marco de 1991, presentó ante el pleno una segunda resolución sobre México en el mes de septiembre. En ella, reconoce los esfuerzos del gobierno mexicano por liberalizar y reformar la economía, pero también señala que la democratización política ha avanzado poco en nuestro país. En un tercer estudio, realizado en diciembre de 1992, tras la firma del TLC, obtuvo el respaldo del PE para elevar las relaciones políticas y liberalizar el comercio con México, lo cual fue reiterado por la Comisión de Relaciones Económicas Exteriores en un estudio hecho en abril de 1994, sobre las relaciones económicas entre la UE y América Latina. Finalmente, el surgimiento del conflicto en Chiapas, en enero de 1994, ha llevado al PE a emitir cuatro resoluciones sobre el tema — una primera en 1994 y tres en 1995 —, en las cuales apoya la solución pacífica del conflicto, el respeto a los derechos humanos y el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones indígenas. En julio de 1995, la resolución del PE hizo

³⁴ Datos según estadísticas de la Dirección General de Europa, de la SRE, marzo de 1996.

³⁵ Véase Gabriel Rosenzweig, “La política de México hacia Europa”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, p. 101.

mención de los acontecimientos violentos en Guerrero y la expulsión del país de tres sacerdotes extranjeros.

Perspectivas para un nuevo acuerdo México-UE

A partir de la ratificación del TLC, el 17 de diciembre de 1993, la recién instaurada UE tomó un creciente interés por fortalecer la relación con México.³⁶ De hecho, desde la Cumbre Europea de Copenhague, en junio de 1993, el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, se manifestó en favor de establecer una relación “especial” con México.

El impulso francés y español

Los primeros acercamientos los hizo de manera bilateral el gobierno francés, durante la visita a México del entonces ministro de Relaciones Exteriores, Alain Juppé, en febrero de 1994. Si bien éste sugería un acuerdo bilateral México-Francia, particularmente en servicios financieros, en abril llevó su propuesta al Consejo de la UE, en la cual proponía un nuevo acuerdo UE-México. En una primera instancia, es posible que Francia impulsara el acercamiento a México — en especial después de la ratificación del TLC — en busca del establecimiento de un contrapeso al interés alemán de lograr la pronta incorporación de Europa del Este a la UE. Por otro lado, en esos momentos, el gobierno español comenzaba a apoyar el establecimiento de un acuerdo preferencial de la UE con el Mercosur, al tratarse de una iniciativa de integración regional según el modelo comunitario, a diferencia de la relación con México que se inscribía en un marco bilateral.

Para junio de 1994, los jefes de Estado y de Gobierno de la UE, reunidos en Corfú, emitieron una primera declaración que daba la bienvenida a la reciente integración de México a la OCDE y solicitaba a la Comisión Europea que estudiara la forma de fortalecer las relaciones económicas y políticas con nuestro país. Para diciembre de ese año, en la Cumbre Europea de Essen, una segunda declaración pidió a dicha comisión que definiera la forma que tomaría el nuevo acercamiento con México. Cabe señalar que en esa misma cumbre se aprobó una estrategia para el conjunto de las relaciones con América Latina, Centroamérica y el Caribe, en la cual se decidió apoyar las instancias de integración regional, aunque también se reconocía que ciertos países merecían un acercamiento directo de parte de la UE.³⁷

³⁶ Delegación de la Comisión Europea, *Euronotas...*, febrero de 1995, p. 4.

³⁷ Véase Comisión Europea, “Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe”, Luxemburgo, 3 de octubre de 1994.

En este marco, adicionalmente a la declaración sobre México, el Consejo Europeo de Essen solicitó fortalecer los lazos con Chile y establecer un Acuerdo de Complementación Económica con el Mercosur, que pudiera, eventualmente, transformarse en uno de libre comercio para inicios del nuevo siglo.

Sin embargo, durante 1994, la coyuntura de mayor interés de la UE hacia México coincidió con una actitud menos activa de la parte mexicana. Lo anterior fue resultado de la aparición de disturbios políticos y sociales pero, sobre todo, del próximo cambio de gobierno. De hecho, desde antes de las elecciones presidenciales en el verano de 1994, se puede decir que el gobierno mexicano había cambiado su postura de acercamiento por una de “espera” a que la UE definiera, en primer lugar, qué tipo de acuerdo buscaba establecer con México. En este contexto, la Comisión Europea presentó, para el mes de octubre, cinco alternativas que pudiera tomar un nuevo marco con nuestro país. Éstas iban desde la adhesión de anexos sectoriales al acuerdo actual, y la ampliación de la cooperación por medio de la “cláusula evolutiva”, hasta el establecimiento de un acuerdo de libre comercio con México o con el Grupo de los Tres. Una última opción sugería un acuerdo de libre comercio limitado, sin el sector agrícola, ni los servicios. La principal limitación de las dos primeras opciones venía del marco jurídico del acuerdo de 1991, que no permite el establecimiento de un trato preferencial comercial para los productos mexicanos. Por su parte, la última alternativa contradecía los principios de la recién creada Organización Mundial del Comercio (OMC), que en su artículo XXIV establece que una zona de libre comercio no deberá excluir ningún sector sustantivo de las relaciones entre las partes. Finalmente, la propuesta de la Comisión Europea reconocía que un acuerdo con el G-3 requeriría, de todas formas, la negociación de acuerdos bilaterales con cada país, por su distinto nivel de desarrollo.³⁸

Para inicios de 1995, el interés comunitario en México seguía vigente. De hecho, una vez definido el alcance del acuerdo con el Mercosur — en la Cumbre de Essen —, desde finales de 1994, España dio un giro importante en su política hacia México. De una postura reticente de parte del vicepresidente de la Comisión Europea, encargado de las relaciones norte-sur, y de neutralidad del gobierno español respecto a un eventual acuerdo con México, se pasó a un franco apoyo de este último que terminó por obtener el respaldo del vicepresidente Manuel Marín y, con él, el de la Comisión Europea. En este cambio intervinieron tanto la postura mexicana asumida desde el inicio de los acercamientos, en favor de que España fuera el “interlocutor privilegiado” de nuestra relación con Europa, como el deseo español de lograr la conclusión del acuerdo con el Mercosur y con México, durante

³⁸ Comisión Europea, “Pistes de réflexion...”, pp. 8-10.

su presidencia del Consejo de la UE, en la segunda mitad de 1995. De esta forma, lo que surgió como un objetivo de la política exterior francesa, pasó a formar parte de las prioridades españolas.

En efecto, para inicios de 1995, no obstante el estallido de la crisis financiera mexicana de diciembre de 1994, la Comisión Europea reiteró su interés por establecer un nuevo acuerdo con México. Después de una declaración de dicha comisión, del 11 de enero de 1995, en la cual confirmaba su apoyo al fortalecimiento de las relaciones con México; el 8 de febrero, acordó proponer a México un nuevo Acuerdo de Asociación Económica y de Concertación Política y Cooperación, con un alcance comercial superior al del Mercosur, y en un nivel intermedio entre los acuerdos “europeos” de libre comercio establecidos con Europa del Este y las Declaraciones Políticas existentes con Estados Unidos y Canadá. Lo anterior quiere decir que se contemplaba el establecimiento de una zona de libre comercio bajo condiciones de “equilibrio y solidaridad”, así como la gradualidad en la apertura, además de institucionalizar un diálogo político UE-México e incrementar la cooperación económica. Para comunicar la decisión anterior, y con motivo de la inauguración del segundo seminario sobre la integración europea en El Colegio de México, el 27 de febrero, el vicepresidente Marín realizó una visita oficial a México. En esta ocasión comunicó a la prensa que se había llegado a un acuerdo con las autoridades mexicanas para “anudar unas relaciones privilegiadas”, tomando en cuenta tanto la importancia de México en el continente y en el TLC, como “sus problemas internos y de recolocación internacional”.³⁹ Con ello quedaba disipada la inquietud sobre el efecto de la crisis mexicana en un nuevo acuerdo, que manifestó el ministro francés de Asuntos Europeos Alain Lamassoure, en representación de la presidencia del Consejo de la UE, durante su visita a México, el 24 de febrero del mismo año.

La Declaración Conjunta Solemne

A los encuentros anteriores de alto nivel, se sumó una visita a Bruselas del secretario Ángel Gurría, en marzo de 1995. El Consejo de la UE aprobó, en abril, la propuesta de la Comisión Europea y, en mayo, el Canciller mexicano firmó en París —sede de la presidencia en turno— una Declaración Conjunta Solemne, en la que se definen los aspectos político, económico y de cooperación en que se fincará el futuro acuerdo México-UE.⁴⁰ Cabe señalar que este instrumento de

³⁹ Véase Comisión Europea, “Palabras del vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, al participar en la ceremonia inaugural del Diplomado en Estudios de la Integración Europea en el Colegio de México”, 27 de febrero de 1995, p. 3 (mimeo).

⁴⁰ Delegación de la Comisión Europea, *Informe...*, junio de 1995, p. 2. Se reproducen, en este

carácter político, no vinculante, lo había utilizado la CE en el pasado, en el plano interno, para lograr un compromiso entre los Estados miembros, como fue el caso de la Declaración de Luxemburgo. En el plano externo, existen, desde 1990, las llamadas Declaraciones Políticas entre la CEE y Canadá, Estados Unidos y Japón, mismas que constituyen el único vínculo contractual existente entre la UE y estos dos últimos países, ya que con Canadá existe, además, un acuerdo de comercio y cooperación desde 1974. Sin embargo, la Declaración Conjunta con México tiene un carácter ambiguo que pudiera o no jugar a su favor; por ejemplo, en materia política, aunque no tiene un *status* obligatorio, reitera el compromiso de nuestro país hacia los derechos humanos y los principios democráticos. No obstante, para la negociación de un nuevo acuerdo habrá que tomar en cuenta que, posteriormente a la firma del acuerdo de 1991, en noviembre del mismo año, la CE estableció un reglamento por el cual dichos principios deben formar parte del articulado de todo nuevo acuerdo con un “país tercero”. Por lo anterior, no basta una mención sobre estos principios en el preámbulo, como se hizo en el acuerdo de 1991 con México, sino que habrá que evaluar hasta qué punto el compromiso en la Declaración Solemne resulta suficiente ante los nuevos criterios comunitarios.

De hecho, las instituciones comunitarias continúan evaluando la conveniencia de aplicar sanciones por la no observancia de estos principios.⁴¹ Al respecto, en junio de 1995, la UE aprobó un nuevo reglamento que define los criterios y el texto que deberán incluir los nuevos acuerdos. Dicho texto consta de tres partes: una mención en el preámbulo sobre el compromiso mutuo de respetar los principios democráticos y los derechos humanos, otra en el artículo primero —la llamada “cláusula esencial”— y una tercera de “no ejecución”, en la parte final, que permite la suspensión del acuerdo ante violaciones graves. De los tres elementos, es claro que este último se contrapone al principio de la política exterior mexicana de “no intervención”, por lo que resulta de interés prioritario evitar su inclusión en un futuro acuerdo, o modificar sustancialmente su redacción. Finalmente, un nuevo reglamento, de noviembre de 1995 —resultado de un amplio debate en el

mismo número de la *Revista Mexicana de Política Exterior*, las palabras del secretario de Relaciones Exteriores, Ángel Gurría, durante la ceremonia de firma de la Declaración Conjunta Solemne, así como la declaración misma.

⁴¹ Este debate se ha apoyado en estudios de expertos, como el realizado por Christiane Duparc, *La Comunidad Europea y los derechos humanos*, Luxemburgo, Comunidades Europeas, 1993, pp. 23 y 24. En él se sugieren diversos enfoques, según se trate del país destinatario, para hacer valer los principios democráticos y de derechos humanos. En primer término, el “enfoque positivo” favorece el diálogo con el país violador, dejando para situaciones de mayor gravedad la denuncia por medio de “Declaraciones comunes” del Consejo, gestiones confidenciales o públicas, hasta llegar a la congelación de relaciones contractuales, suspensión de ayudas financieras, etcétera.

PE—, sugiere mantener una cierta flexibilidad en cuanto a esta última parte, reconocer compromisos comunes y evitar acciones de condicionalidad unilateral.⁴² Por último, llama la atención el hecho de que la Declaración Solemne México-UE limita el diálogo político al más alto nivel a reuniones “cada dos años”, lo cual contrasta con la práctica del último lustro, por la cual se han ido dando *de facto* encuentros a nivel presidencial, ministerial y de viceministros, dos y tres veces por año, con una frecuencia similar a la establecida en las Declaraciones Políticas con Canadá, Estados Unidos y Japón, que contemplan reuniones ministeriales y presidenciales cada seis meses.

Por lo que respecta al ámbito comercial, la Declaración Solemne con México contempla la liberalización progresiva de “todo el comercio” en un futuro acuerdo, teniendo en cuenta “la sensibilidad de varios productos” y los plazos fijados por la OMC, es decir, mayores a 10 años sólo para productos sensibles en la creación de zonas de libre comercio.⁴³ Si bien la UE considera el sector agrícola dentro de un eventual acuerdo con México, también ha quedado manifiesto un cierto proteccionismo, particularmente de Francia, en las últimas reuniones del Consejo, en abril de 1996. Además, la práctica comunitaria de anexar listas de productos sensibles a sus acuerdos preferenciales pudiera oponerse a las disposiciones de la OMC, aunque podría ser utilizada por México a su favor. En todo caso, dada la coyuntura actual de crisis económica en México, habría que evaluar lo que implica una liberalización “recíproca” —según lo establece la Declaración Solemne— siendo que la Comisión Europea reconoció, en octubre de 1994, la necesidad de mantener un cierto nivel de “no reciprocidad” y de apertura “asimétrica” con México, como el que existe con países “asociados” de menor nivel de desarrollo.⁴⁴

En cuanto al ámbito financiero, esta declaración contempla la liberalización mutua en servicios y movimiento de capitales. Dada la naturaleza especulativa de la crisis de diciembre de 1994, convendría evaluar las implicaciones de una liberalización mayor a la que se inició en materia de servicios financieros, tras el ingreso de México a la OCDE. Resulta de interés el hecho de que, a partir del establecimiento, en 1993, de un Mercado Único Europeo (MUE) entre los Estados miembros de la UE, se han establecido normas de comportamiento para los inversionistas que impiden movimientos especulativos extremos y situaciones inflacionarias. A ello se añan las reservas que cada Estado miembro mantiene con el objeto de asegurar el equilibrio de sus mercados de capitales. La Declara-

⁴² Comisión Europea, “La Unión Europea y los aspectos exteriores de la política de derechos humanos de Roma a Maastricht y en adelante”, Bruselas, Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, 22 de noviembre de 1995. Com. (95) 567 final, 32 pp.

⁴³ Comisión Europea, “Las zonas de libre comercio...”, p. 5.

⁴⁴ Comisión Europea, “Pistes de réflexion...”, p. 10.

ción Conjunta no hace ninguna referencia al otorgamiento de un protocolo financiero específicamente para nuestro país — como lo establece con países “asociados” del Mediterráneo y Europa del Este —, y mantiene a México bajo el mismo régimen de ayuda financiera que destina a América Latina y, en algunos rubros, al conjunto de países en desarrollo. Finalmente, destaca la mención, en la publicación periódica de la Delegación de la Comisión Europea en México, de la firma, “previa” a la negociación de un nuevo acuerdo, de un “protocolo especial” para la lucha contra el fraude y la asistencia administrativa en materia aduanera y normas de origen,⁴⁵ razón por la cual podrían quedar excluidos dichos ámbitos del nuevo acuerdo.

Por último, en cuanto al ámbito de la cooperación, la Declaración Solemne favorece a los sectores avanzados que permitan incrementar la competitividad e internacionalización de la economía mexicana. Se refiere, por tanto, a sectores como la cooperación entre empresarios, en el plano administrativo, medio ambiente, ciencia y tecnología, y educación, en los cuales la participación de México ha estado limitada a los programas destinados al conjunto de países en vías de desarrollo. De manera particular, se busca incorporar a México a los programas que la UE tiene con otros socios de la OCDE, incluso en los sectores de las telecomunicaciones y tecnologías de la información. Finalmente, destaca el desarrollo de la cooperación en áreas no incluidas en el acuerdo de 1991, como aquella en materia de imposición fiscal indirecta, con el objeto de evitar la doble tributación.

Situación actual

Desde la emisión de la Declaración Solemne, la Comisión Europea estudia el diseño de un “mandato de negociación” que aún debe aprobar el Consejo de la UE. España, al no haber logrado el inicio de negociaciones con México durante su presidencia, ha continuado persiguiendo este objetivo durante la actual presidencia italiana, en el primer semestre de 1996. En efecto, en la Cumbre de Madrid de diciembre de 1995, únicamente se logró que los jefes de Estado y de Gobierno de los 15 Estados miembros de la UE manifestaran su deseo de “iniciar lo antes posible las negociaciones” del acuerdo con México, en tanto que, durante la presidencia española, se logró concluir el acuerdo con el Mercosur y una declaración solemne con Chile. De hecho, el clima de negociación comenzó a endurecerse desde finales de la presidencia francesa del Consejo, a mediados de 1995 y, sobre todo, con el nuevo gobierno francés de corte conservador. No obstante, la mem-

⁴⁵ Véase Delegación de la Comisión Europea, *Euronotus...*, p. 2.

bresía de México en el TLC, así como el fortalecimiento de la relación UE-México, parecen haber perdido interés para ciertos Estados miembros, como Austria, Bélgica, Países Bajos y Portugal. Las reservas giran en torno a la compatibilidad de un acuerdo de libre comercio con México y a las disposiciones de la OMC, así como a su impacto en el sector agrícola europeo y en las relaciones preferenciales establecidas con otros socios prioritarios de la UE. Asimismo, con la ampliación de la UE, desde enero de 1995, a tres nuevos miembros —Austria, Finlandia y Suecia— y las perspectivas de ampliaciones futuras, la reforma de las instituciones comunitarias ha cobrado un carácter apremiante. Las Conferencias Intergubernamentales de la UE, previstas para 1996 en el Tratado de Maastricht —por las cuales se reformarían las instituciones comunitarias en función de la unión política y la unión económica y monetaria—, tienen por objeto abordar este tema, entre otros, durante sus trabajos en Turín.

Entre los factores de índole externa que han frenado el avance de las negociaciones con México en el último año, se encuentra el creciente interés de la UE por establecer un Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos, al cual ha reaccionado favorablemente el secretario de Comercio estadounidense, Mickey Kantor. Si bien este interés viene desde inicios de los años noventa, cuando se estableció la declaración llamada “Transatlántica” CE-EUA, la creación del TLC ha llevado a la UE a proponer el eventual establecimiento de un Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TRAFTA). Sin embargo, Estados Unidos ha argumentando la necesidad que la UE consolide una nueva estructura en las Conferencias Intergubernamentales; a lo anterior se ha sumado el creciente clima conservador en ciertos sectores de la sociedad estadounidense y la coyuntura electoral, que probablemente mantendrá la atención en temas internos durante 1996. Más allá del alcance del “Plan de acción conjunto” para fortalecer las relaciones entre Estados Unidos y la UE, que se adoptó en la Cumbre Europea de Madrid, de diciembre de 1995, ambas partes continúan estableciendo acuerdos sectoriales, en particular, en materia aduanera y armonización de normas técnicas. Por otro lado, desde 1995, el nuevo gobierno canadiense inició una política exterior activa de alianzas estratégicas, por la cual propuso a la UE el establecimiento de un acuerdo de libre comercio Canadá-UE. Sin embargo, la existencia de un conflicto pesquero entre ambas partes, desde inicios de 1995, retrasó un entendimiento hasta marzo de 1996, fecha en la cual el vicepresidente de la Comisión Europea encargado de las relaciones comerciales, León Brittan, visitó Canadá para iniciar las negociaciones de la apertura comercial, así como un “Plan de acción conjunto”, similar al estadounidense.

En el primer semestre de 1996, la presidencia italiana buscará reformular el texto del mandato a fin de obtener el consenso entre los 15 Estados miembros. Tras la aprobación, en marzo, del mandato para negociar un acuerdo de libre

comercio con Sudáfrica, los Estados miembros más reticentes comenzaron a mostrar una postura más moderada. En parte, este giro ha sido resultado de un intenso despliegue diplomático mexicano en 1996, que incluye entrevistas entre el Canciller mexicano y sus homólogos europeos, además de giras mensuales de altos funcionarios de la Cancillería y la SECOFI por las principales capitales europeas. Por su parte, los encuentros de alto nivel que el presidente Zedillo sostuvo en su viaje a Europa, en febrero, con sus homólogos italianos, españoles y británicos, han convertido particularmente a estos últimos dos en portavoces de la postura mexicana. Al parecer, terminada la coyuntura de cambio de gobierno y ante la posterior prolongación de la crisis de la economía mexicana, el gobierno mexicano ha optado por abandonar el clima de cautela mantenido a lo largo de 1994 y 1995, con respecto a las ventajas de un nuevo marco comercial y político con la UE.

La Comisión Europea ha concluido un estudio, solicitado por la presidencia italiana, en el cual considera mínimo el impacto de un acuerdo de libre comercio con México en los sectores sensibles europeos, así como en sus lazos contractuales privilegiados; en cambio, lo considera un instrumento útil para la promoción del comercio comunitario. Con ello, al resolver a nivel técnico las principales reservas de los Estados miembros, queda en el plano de la voluntad política el eventual inicio de negociaciones. Una fecha optimista podría ser a mediados de 1996, al término de la presidencia italiana, en vista de que las siguientes presidencias del Consejo —que recaerán en Irlanda y Países Bajos para 1997— podrían tener menores afinidades con México. Sin embargo, de autorizarse el inicio de negociaciones por la parte europea, aún deberá asegurarse el apoyo de la industria mexicana a una mayor apertura con Europa, con la cual se mantiene un importante déficit comercial. Esto explica que todavía persista cierta preocupación entre algunos funcionarios de la SECOFI con respecto a los efectos de un acuerdo de libre comercio con la UE. Asimismo, deberá tomarse en cuenta la ratificación necesaria del Senado mexicano a un acuerdo que incluya el compromiso del gobierno de México en torno a los principios democráticos y los derechos humanos, sin contradecir nuestros principios de política exterior.

Consideraciones finales

Los distintos acercamientos de México a la UE obedecieron al interés de nuestro país de equilibrar sus relaciones con Estados Unidos y diversificar nuestras fuentes de recursos externos. Desde inicios de los años setenta se observó un mayor impulso como resultado de la adopción de una política exterior más activa por parte de México; posteriormente, la apertura comercial iniciada a mediados de

Los años ochenta incrementó notablemente los contactos entre los operadores económicos de México y la CE, tanto en el ámbito comercial como en inversiones directas. Sin embargo, el diseño de una política exterior hacia Europa adquirió un nivel prioritario hasta finales de esa década. Fue parte de la adaptación de México al proceso de globalización en el cual entraron las relaciones internacionales con el fin de la guerra fría. Finalmente, la puesta en práctica de la política exterior mexicana hacia la UE en la última década ha tenido más bien un alcance político, ya que las relaciones económicas, si bien se han ido incrementando gradualmente en el periodo estudiado, como es el caso de la IED europea en México, no han logrado reducir la marcada dependencia de la economía mexicana con respecto a la estadounidense. De hecho, la balanza comercial México-CE entró en un nivel deficitario a partir de la apertura comercial de mediados de los años ochenta, mismo que hasta la fecha continúa, adquiriendo así un carácter estructural.

Entre los factores de índole interno que han limitado el alcance de los distintos esfuerzos de México por ejercer una política exterior más activa hacia la Europa comunitaria, se encuentran el nivel de desarrollo económico, político y social de México. Tal fue el caso del agotamiento del modelo de “sustitución de importaciones” y de “crecimiento apoyado en la industria petrolera” en los años setenta, así como las repercusiones negativas de la apertura comercial iniciada una década después. Así, por ejemplo, el desmantelamiento arancelario que realizó México de manera unilateral, a partir de su ingreso al GAIT en 1986, llevó a que en la negociación del acuerdo de 1991 no hubiera contrapartidas que ofrecer, al menos en materia comercial, a cambio de una mayor apertura de la CE.

Por lo que toca al Acuerdo Marco México-CE de 1991, se puede decir que sus principales avances, con respecto al acuerdo de 1975, fueron en el ámbito de la cooperación, particularmente, en materia industrial. Asimismo, este acuerdo se distingue de los demás de su género — de “tercera generación”, establecidos con países de Asia y América Latina — por haber incluido un mecanismo de solución de controversias comerciales; también, por haber detallado la cooperación sectorial en diversos ámbitos y evitado la inclusión de la “cláusula democrática y de derechos humanos”, además de una cláusula de “protección de inversiones”, las cuales eran consideradas en esos momentos como una injerencia interna. Sin embargo, este acuerdo fue negociado cuando aún no se había despertado el interés de la CE por lograr una relación “privilegiada” con México, lo cual se evidenció hasta la entrada en vigor del TLC, a principios de 1994.

La negociación del acuerdo de 1991 tampoco representó ningún tipo de amenaza al trato preferencial que México había acordado a Estados Unidos y Canadá, desde mediados de 1990, ni otorgó preferencias comerciales a los productos mexicanos más allá del SGP, en vigor desde los años sesenta para todos los países en desarrollo. Lo anterior contrasta con los acuerdos que la CE estableció

a finales de los años ochenta con regiones del mundo que consideraba estratégicas, como fue el caso de Europa del Este, en donde centró su atención en la transición pacífica hacia democracias y economías de libre mercado. Por lo tanto, si bien la evolución de la CE en la posguerra fría hizo posible un mayor acercamiento con México, mediante un acuerdo de tercera generación, éste formó parte de la respuesta comunitaria al reclamo de Asia y América Latina por un mayor fortalecimiento de las relaciones y, por tanto, no otorgó ningún tratamiento especial a nuestro país. A ello se sumó la atención prioritaria de los Estados miembros, durante 1990 y 1991, a la reforma del tratado constitutivo de la CE, a través de Conferencias Intergubernamentales que culminaron en la elaboración del Tratado de Maastricht, firmado en 1991 y ratificado hasta 1993. Asimismo, durante estos años, y como parte de la recién creada Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), los negociadores comunitarios dieron una mayor atención al establecimiento de marcos jurídicos en sus relaciones con Estados Unidos, Canadá y Japón, ante el fin de la guerra fría, y negociaron con gran celeridad los acuerdos establecidos con América Latina y Asia.

La reforma del Tratado de Maastricht en las Conferencias Intergubernamentales de 1996 — que probablemente se prolonguen hasta 1997 — parece coincidir con la eventual negociación de un nuevo acuerdo con México. Sin embargo, en el caso de México las negociaciones podrían extenderse más de un año, al tratarse de un acuerdo más complejo que el de 1991. En caso de tratarse de un acuerdo de asociación, al ser éste de naturaleza “mixta”, requerirá la participación tanto de los Estados miembros como de las instituciones comunitarias y la consiguiente ratificación de los órganos legislativos de ambos. En todo caso, ante el advenimiento del fin de siglo, el Acuerdo Marco de 1991 parece insuficiente. En palabras del vicepresidente Marín, la UE se perfila hoy día como la principal potencia comercial del mundo, adelante de Japón y Estados Unidos, con un mercado de 370 millones de consumidores de ingresos medios y altos, así como un potencial de investigación científico y tecnológico más importante que el de Estados Unidos. Además, es un organismo de integración regional que realiza transferencias de las regiones ricas a las más pobres en montos que triplican lo autorizado por la ley federal de Estados Unidos.

Por consiguiente, en el marco del objetivo prioritario contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, de diversificar nuestras relaciones exteriores, mediante “un nuevo acuerdo integral con la UE” que permita asegurar un “comercio justo y libre”, así como términos más favorables de cooperación, y establecer un diálogo político, la UE sigue siendo una alternativa real como fuente de inversiones y transferencia de tecnología, al igual que un mercado para nuestras exportaciones. Una coyuntura favorable por aprovechar es el creciente interés puesto en América Latina por parte de algunos de los principales Estados miem-

bros, en particular, Alemania y Reino Unido, además de España, los cuales, ya en 1995 establecieron "iniciativas de política exterior" para fortalecer sus lazos respectivos con la región, en especial con el Mercosur, Chile y México. Si en el pasado las reservas petroleras y la vecindad de México al conflicto centroamericano captaron el interés estratégico de la CEE hacia nuestro país, hoy día éste se ha incrementado con la vinculación de México a Estados Unidos y Canadá, así como por nuestra membresía en importantes foros económicos de la Cuenca del Pacífico, el Caribe, y otros exclusivos de países industrializados. Sin embargo, estos valores geopolíticos aún están por explotarse plenamente en el diseño de nuestra política exterior hacia la UE.

Una revisión de la estrategia de política exterior hacia la UE resulta de interés en momentos en los cuales se realiza un reacomodo de las fuerzas internacionales, diferente al de la era bipolar. Se deberá tomar en cuenta nuestro peso internacional real, así como nuestra condición de segundo socio económico de Estados Unidos. Asimismo, se deberán evaluar los ritmos apropiados para el eventual establecimiento de una zona de libre comercio en todos los ámbitos, sin dañar sectores sensibles de la economía mexicana, ya que la creciente concentración de nuestras relaciones con el vecino del norte no puede sino limitar nuestra acción exterior y aumentar nuestra dependencia. Hay que tomar en cuenta que las demás potencias medias han comenzado a establecer alianzas estratégicas con el objeto de contrarrestar, precisamente, la indudable tendencia hegemónica estadounidense en el nuevo orden internacional del siglo XXI.

En la medida en que México asuma su situación real como país en desarrollo en transición hacia un nivel más avanzado, con sectores débiles y fuertes sujetos a una nueva dinámica de competitividad, podrá defender mejor sus derechos, fortalecer sus lazos con sus principales socios y lograr una mejor inserción en el nuevo orden internacional, en momentos en que la globalización de la economía se contrapone a la formación de bloques comerciales.
