
La Unión Europea como opción diversificadora: un recorrido crítico

Stéphan Sberro*

Es ya un lugar común afirmar que México y la Unión Europea (UE) tienen mucho en común, que sus relaciones económicas y políticas son excelentes y que están mejorando.¹ Este lugar común tiene, como cualquier otro, una parte de verdad que, sin embargo, cubre una realidad más compleja: aunque las relaciones entre México y la UE son indudablemente buenas, ni siquiera los más optimistas niegan que podrían ser aún mejores.

El propósito de este artículo es proporcionar una visión sobre las relaciones bilaterales con el objetivo de emitir un diagnóstico sobre la forma de profundizarlas; el fin de ello es lograr que la UE se convierta en una opción real para la diversificación de las relaciones internacionales de México. Será, sin duda, una visión más crítica que complaciente porque tratará de evaluar, más allá del lugar

* Economista egresado de la Universidad de París con estudios de posgrado en Economía del Desarrollo en esa misma universidad y en Ciencia Política en el Instituto de Altos Estudios de América Latina. Ha publicado varios artículos sobre la integración política europea, así como dos libros sobre la política exterior de la Comunidad Económica Europea. Ha sido profesor de la Universidad de Nigeria, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), en cuyo Departamento de Estudios Internacionales labora desde 1992.

¹ Sobre el nombre mismo de Unión Europea es preciso 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 1992, el Tratado de Maastricht consagró la hoy llamada Unión Europea (UE). Aunque utilizaremos estos tres nombres a lo largo de este artículo, según el periodo correspondiente, es necesario destacar que todos ellos corresponden a una misma realidad: la integración política y económica de los países de Europa Occidental. 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.

común, las ventajas y desventajas que tiene México, en relación con sus “competedores”, en sus intentos por estrechar sus vínculos con la UE.

El artículo se dividirá en dos secciones principales. La primera destacará el hecho de que México y la UE se conceden importancias relativas diferentes. Ahí, se analizará el lugar de la UE en las relaciones internacionales de México; el lugar de México en las relaciones de la UE; la escasa prioridad que tradicionalmente había tenido América Latina, en su conjunto, para los países europeos; y, finalmente, la importancia política que adquiere América Latina para Europa, en la década de los ochenta, de la cual México fue motor principal.

La segunda sección analiza las actuales relaciones políticas y económicas entre México y la UE. Destaca el relativo estancamiento de las primeras y subraya el hecho de que México es, actualmente, el único país latinoamericano sin relaciones preferenciales con la UE. Además, compara la estrategia mexicana de acercamiento a la UE con las seguidas por otros países, en particular, latinoamericanos,² y concluye sobre la conveniencia de que México adopte una visión más política en su estrategia para lograr un nuevo acuerdo con la UE. Esta sección subraya el hecho de que, en la visión europea, la política sigue determinando las relaciones económicas y no al revés. Por ello, como se afirma en las conclusiones, el salto cualitativo en las relaciones de México con la UE requerirá de una nueva definición estratégica de la política exterior mexicana que no puede dejarse llevar únicamente por imperativos económicos.

México y la UE: importancias relativas diferentes

Un hecho frecuente en el análisis de las relaciones México-Europa es que casi siempre se comienza haciendo mención de los lazos históricos y culturales que unen a ambas partes y que, se supone, constituyen una base sólida para la existencia de relaciones preferenciales y estrechas. Esos lazos existen efectivamente; sin embargo, la importancia relativa que se conceden mutuamente México y Europa no siempre coincide, ni en el tiempo, ni en aquellos sectores en los cuales se desean estrechar las relaciones.

La UE en las relaciones internacionales de México

Aunque los dirigentes mexicanos no pierden ocasión para recalcar la importancia de las relaciones con Europa, y con la UE en particular, la prioridad nacional siguen

² Sobre el particular, véase “Intra-American Trade: Brazil gets his way”, en *The Economist*, 30 de marzo de 1996, p. 45.

siendo las buenas relaciones con Estados Unidos y, en segundo lugar, con los otros países de América Latina. En el ámbito económico, por ejemplo, tanto con los países de América del Norte como con algunos latinoamericanos, México mantiene acuerdos de libre comercio. Así, básicamente, Europa aparece en el tercer lugar de las preocupaciones económicas mexicanas.

Algunos académicos piensan que la Cuenca del Pacífico es una zona que ofrece más perspectivas para México que el antiguo continente, en la medida en que México es miembro de pleno derecho del Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y de que no mantiene relaciones preferenciales con Europa. Un análisis menos entusiasta obligaría a tomar en cuenta que el APEC no posee aún mucho significado concreto sino, únicamente, las intenciones declaradas que se realizarán en el año 2020. De todos los países de esa zona, sólo Japón es un socio comercial y un inversionista importante, aunque muy por detrás de Europa, que todavía lleva la delantera.

El lugar de México en las relaciones internacionales de la UE

Aunque es cierto que México tiene vínculos históricos y culturales indisolubles con Europa, no debe olvidarse que todos los países latinoamericanos comparten ese tipo de vínculos. Se trata, ciertamente, de una ventaja nada despreciable pero que, finalmente, es compartida por los demás países latinoamericanos. Más aún, países como Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay han sido, histórica, cultural y geográficamente, muy cercanos a Europa; quizá más que México.

Además, es necesario señalar que ese tipo de vínculos no son privativos de los países latinoamericanos; se extienden a la totalidad de los países del continente. En efecto, tanto Canadá como Estados Unidos tienen lazos con el viejo continente — tan firmes o más que aquellos que guardan los países latinoamericanos —, que se sustentan en el origen europeo de su población, en instituciones económicas y militares similares, entre otros elementos. Además, Europa comparte lazos culturales e históricos muy importantes con otros grupos de países: los países africanos obtuvieron, en su mayoría, su independencia en los años sesenta y conservan importantes lazos institucionales, políticos, económicos y culturales con sus respectivas ex metrópolis coloniales.³ La misma situación prevalece para el conjunto de los países del Caribe y de las islas del Pacífico.⁴ De esta manera, podría argumentarse que solamente una parte del continente asiático queda en una

³ Estos lazos son tan fuertes que, incluso, existen quienes hablan de un neocolonialismo europeo.

⁴ En el caso del Caribe, con las notables excepciones de Cuba y Puerto Rico; pero con la presencia de Haití, Jamaica y República Dominicana.

situación inferior a la de México en cuanto a los “lazos sentimentales” con Europa.⁵

Por ello, la construcción de una relación privilegiada entre México y Europa requiere sustentarse en elementos más concretos que la mera existencia de antiguos lazos históricos y culturales; México no puede reivindicar, *a priori*, ventajas especiales. Si partimos de la hipótesis de que la UE constituye un polo de desarrollo y de diversificación interesante para México, habrá que preguntarse cómo puede este país ser lo suficientemente atractivo, política y económicamente, para despertar el interés de la UE. La pregunta puede parecer sesgada porque, en efecto, no hay razón para pensar que este cuestionamiento no debiera plantearse en sentido contrario. Por desgracia, sabemos que la relación es desequilibrada: la UE es el segundo socio comercial de México y el segundo inversionista en este país. En cambio, México es el trigésimo socio comercial de Europa y su influencia en las inversiones extranjeras que Europa recibe es casi inexistente. Para dar una idea más concreta de la importancia económica de México para los europeos, baste señalar que España —el primer socio comercial de México en el continente europeo— tuvo, en 1995, un mayor intercambio comercial con su pequeño y relativamente pobre vecino portugués que con todos los países de América Latina juntos. Negar este desequilibrio no ayudará a mejorar las relaciones con la UE y sí, en cambio, va en detrimento de la profundización de estos vínculos. Es preciso reconocer que, en el ámbito económico, el interés que México tiene por Europa es mayor que el interés de los europeos por nuestro país. Ésta es, sin duda, una realidad difícil de aceptar pero a la cual hay que hacer frente.

Esta realidad se debe a varios factores, algunos objetivos, otros más subjetivos. Como los países europeos se insertaron en el comercio mundial desde 1945, 30 años antes que México, cuentan ya con bases sólidas: tienen flujos establecidos; efectúan casi la mitad del comercio mundial,⁶ y su participación en éste representa más del doble de la de Estados Unidos y tres veces la de Japón. En estas condiciones, independientemente del hecho de que los países europeos son países ricos, les es fácil imponer la pauta del comercio mundial, en su beneficio, como quedó demostrado en las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), las cuales fueron obstaculizadas por los europeos siempre que sintieron amenazados sus mercados agrícolas. Cada uno de los 15 países miembros de la UE lleva a cabo

⁵ El subcontinente indio mantiene fuertes lazos con Reino Unido; además, Malasia y Myanmar (antes Birmania) son miembros del *Commonwealth*. Camboya, la República Democrática Popular Lao y Vietnam son miembros de la Francofonía.

⁶ Este porcentaje no incluye el comercio intrac europeo, ya que la UE se considera un solo bloque comercial.

más de 50 % de su comercio con los otros países de la UE; incluso, en la mayoría de los casos, la proporción rebasa 60 %, cifra que para todos va en aumento. El mercado único y la unión aduanera garantizan el acceso a estos mercados. A diferencia de México, el desecho de los europeos no es evitar la concentración del comercio sino, al contrario, incrementarla para hacer que Europa se convierta en un bloque comercial cada vez más compacto y menos dependiente del exterior.

Es claro que México ocupa un lugar remoto en los intereses europeos. Frente a sus dos competidores principales, Estados Unidos y Japón, para los europeos es evidente la necesidad de aumentar su influencia y sus mercados en el resto del mundo. Las relaciones internacionales de la UE, vistas desde Bruselas, se pueden simplificar utilizando la imagen de los círculos concéntricos, una imagen difundida por el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors (1984-1994), que nos ayuda a entender, en el contexto del lugar que ocupó y ocupa actualmente América Latina en las preocupaciones europeas, la importancia relativa de México para Europa.

Los "círculos concéntricos" y el lugar de América Latina

En 1986, la imagen de los círculos concéntricos se utilizaba mientras Europa estaba edificando su Mercado Único con el objeto de definir prioridades en sus relaciones económicas y políticas. El llamado "primer círculo", de países de alta prioridad, lo constituían los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).⁷ Estos países europeos, occidentales, tenían relaciones económicas muy estrechas con la Comunidad Económica Europea (CEE); cada uno de ellos se beneficiaba de un acuerdo de libre comercio, pero no querían ser miembros con pleno derecho para evitar compromisos políticos, en particular, en materia de "soberanía". En efecto, cuatro de los seis países de la AELC, en 1986, eran países neutrales (Austria, Finlandia, Suecia y Suiza). Los otros dos (Noruega e Islandia) tenían problemas particulares que les impedían adherirse a la CEE bajo las condiciones del Tratado de Roma.⁸ El estrechamiento de los lazos entre los países

⁷ En 1961, la AELC (EFTA, por sus siglas en inglés, y AELE, por sus siglas en francés; los dos idiomas oficiales) fue fundada por Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. Finlandia e Islandia se integraron posteriormente. Para 1986, esta asociación se había reducido considerablemente, sobre todo en importancia económica, debido a la adhesión de Dinamarca, Portugal y Reino Unido a la CEE. Los miembros que permanecieron en la organización fueron Austria, Finlandia, Islandia, Noruega, Suecia y Suiza.

⁸ Aunque no tiene ninguna oposición política a la adhesión, Islandia obtiene la casi totalidad de sus recursos de la pesca y no quería tener que compartir sus caladeros con los otros países europeos como lo estipula la política común en materia de pesca. A este delicado problema de la pesca se agregaba, para el gobierno noruego, el problema de los recursos petroleros ante una eventual po-

miembros de la Comunidad Europea (CE) y la perspectiva de un verdadero mercado único hizo temer a los países de la AELC una exclusión de sus principales mercados; por esta razón, intentaron preservar las ventajas adquiridas negociando la constitución de un Espacio Económico Europeo (EEE). La idea original del EEE fue de Jacques Delors, quien intentó, por esta vía, sosegar a los países de la AELC y evitar un movimiento hacia la adhesión por parte de aquellos países que durante 30 años rechazaron claramente los compromisos políticos de la construcción europea. No obstante, durante las negociaciones, estos países se dieron cuenta de la imposibilidad de mantener las ventajas económicas sin aceptar los compromisos políticos. Por ello, poco a poco, todos ellos, con la excepción de Islandia, solicitaron su adhesión como miembros de pleno derecho a la CE, evitando así la “adhesión de segunda clase” que significaba finalmente el EEE. El 1 de enero de 1995, Austria, Finlandia y Suecia se adhirieron oficialmente a la UE. La población noruega rechazó, por segunda vez, tal adhesión mientras que Suiza no prosiguió con las negociaciones ante la renuencia evidente de su población.⁹ El “primer círculo” disminuyó entonces hasta comprender únicamente a tres pequeños países — Islandia, Noruega y Suiza —, los cuales son enteramente dependientes, en sus relaciones económicas y políticas, de la UE.¹⁰

Durante los 30 últimos años, el segundo círculo estuvo integrado por los países firmantes de la Convención de Lomé, comúnmente llamados países ACP (África-Caribe-Pacífico).¹¹ Durante los primeros años de la CEE, en los años sesenta, África constituyó un polo de atención por varias razones: los lazos coloniales que prevalecían o que se acababan de romper; las promesas económicas del continente negro, rico en materias primas y aún poco explotado; el renacimiento de la idea de un continente “aurafriicano”, en plena guerra fría, con Europa del Este, China y la URSS cerradas, y el control casi absoluto de Estados Unidos en la Cuenca del Pacífico. Las ventajas comerciales otorgadas a países que todavía eran colonias de Bélgica, Francia e Italia fueron incorporadas en el mismo Tratado de Roma. La adhesión de Portugal y Reino Unido extendió a la totalidad del África subsahariana las ventajas negociadas por los tres países coloniales de 1957. Como consecuencia de estos enlaces iniciales, para la década de los setenta, los países ACP se beneficiaban de una importante ayuda financiera (esta ayuda es de, aproximadamente, 14 000 millones de dólares para el periodo 1995-2000), de un libre comercio

lítica común de la energía y la supervivencia de la agricultura nacional frente a las reglas de la política común de la agricultura.

⁹ Algunos meses antes, la población suiza había rechazado la adhesión del país a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la adhesión al EEE negociado con la CE.

¹⁰ Estos países, juntos, no alcanzan los 10 millones de habitantes, frente a un bloque de 380 millones. Liechtenstein, además, también se adhirió a la AELC.

¹¹ Véase la lista de los países ACP en el anexo.

no recíproco con la UE y de un diálogo político constante. Con la desaparición del primer círculo de relaciones exteriores, constituido por los países de Europa occidental que se convirtieron, en casi su totalidad, en miembros de pleno derecho de la UE, el segundo círculo —los países ACP— normalmente habría tenido que adquirir más importancia en las relaciones exteriores de la UE. Sin embargo, el interés europeo por los países ACP fue decreciendo en favor de los países de Europa del Este y del Mediterráneo.

Hoy, los países ex comunistas representan un mercado evidente y el comercio entre las dos partes de Europa crece de forma espectacular. Europa constituye también el primer socio comercial de la totalidad de los países mediterráneos,¹² mismos que fueron identificados, junto con los países de Europa del Este, como de interés prioritario para la UE. Su cercanía, los lazos políticos y económicos y, sobre todo, el peligro que representaría una eventual desestabilización de esta región para los europeos, en términos de una emigración masiva hacia la zona norte del Mediterráneo, explican el gran interés europeo.

Por su parte, Chipre y Malta se adherirán a la UE antes del final del siglo; Turquía ya firmó una unión aduanera con la UE; a su vez, Israel y Túnez firmaron un acuerdo de libre comercio; también Egipto y Marruecos están negociando su propio acuerdo de libre comercio con la UE. En noviembre de 1995, 11 países mediterráneos y Yasser Arafat, el presidente de la autoridad palestina, acordaron realizar progresivamente una zona de libre comercio a partir del año 2010, que cubriese la mayor parte de los intercambios comerciales. Además, los 26 países euro-mediterráneos se comprometieron a intensificar su diálogo social, cultural y humano.¹³

Los países europeos dan prioridad a sus relaciones políticas y económicas con los países de Europa del Este, con el objeto de que, poco a poco, se integren a la UE, de la misma forma en que lo hicieron todos los países de Europa occidental.¹⁴ En un segundo círculo se ubican los 70 países ACP que ya se benefician del libre comercio y de lazos institucionales con la UE y los países del sur del Mediterráneo

¹² Albania, Argelia, Chipre, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez y Turquía.

¹³ De 1995 a 1999, 5 500 millones de ecus (1 ecu vale, aproximadamente, 1.2 dólares) serán dedicados a promover la transición económica, las condiciones socioeconómicas y la integración regional de los países del Mediterráneo. El Banco Europeo de Inversión (BEI) otorgará créditos preferenciales por un monto comparable durante el mismo periodo. Véase *Europe* (Bruselas, Agencia internacional de información para la prensa), núm. 6436, 9 de marzo de 1995, p. 6.

¹⁴ Islandia, Noruega y Suiza constituyen una excepción, aunque poseen tantos acuerdos institucionales con la UE que, directa o indirectamente, participan en muchas de las políticas comunes (investigación, educación, transportes, medio ambiente, etcétera). Además, Islandia y Noruega reconocen la jurisdicción de las instituciones comunitarias en materia de conflictos comerciales. Son Estados estrechamente vinculados a la UE.

que consolidarán dichos acuerdos en un futuro próximo.¹⁵ América Latina se ve, de esta manera, relegada a un tercer y último círculo que comparte con los países asiáticos. Hasta los años setenta, estos dos grupos de países se denominaban países “no asociados” en los documentos oficiales. Esta denominación suscitó reacciones diversas: algunos vieron en ella una connotación peyorativa, en tanto que otros resaltaron el vínculo entre “no asociados” y “no alineados”. Fueron necesarios 10 años para que se modificara dicha denominación. En 1986, las siglas PVD-NA (países en vías de desarrollo no asociados) se cambiaron por las de PVD-ALA, que corresponden a la abreviatura de América Latina-Asia o Asia-Latinoamérica, según el idioma utilizado.¹⁶ Hasta los años ochenta, no existían relaciones especiales entre la UE y América Latina fuera del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), manejado en el marco del GATT, y de la ayuda alimentaria de urgencia. El deseo de formalizar las relaciones de cooperación con los PVD-ALA nació en esa década y coincidió con los fracasos repetidos de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) y en el diálogo norte-sur, con el agravamiento de la crisis en América Central y con las adhesiones española y portuguesa a la CE en 1986. Así, las relaciones de la UE con América Latina empezaron 30 años después de las ya establecidas con otros países en vías de desarrollo. Hasta mediados de los años ochenta, América Latina “mantuvo una baja prioridad en la política comercial de la UE y era situada en la base de la pirámide de las preferencias”.¹⁷

México y el surgimiento de una verdadera política europea hacia América Latina

En la década de los ochenta, la crisis de América Central actuó como catalizador para el establecimiento de una verdadera política europea hacia América Latina. Al igual que los países latinoamericanos, los europeos, que aún no tenían una política exterior común, rechazaban las intervenciones de las superpotencias en

¹⁵ Israel, Túnez y Turquía ya los tienen. Marruecos da fin a las negociaciones y Egipto las empieza. Para los otros países, el pronóstico de 2010 puede parecer muy optimista dadas las dificultades políticas internas y considerando las relaciones que tienen con la UE la entidad Palestina, Jordania, Líbano y Siria. El caso de Libia parece todavía más lejano.

¹⁶ Comisión Europea, “Desarrollo: la Comunidad Europea, Asia y América Latina”, Bruselas, Dirección general de información, comunicación y cultura de la Comisión Europea, 21 de septiembre de 1990, p. 7.

¹⁷ Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), “La Unión Europea y el Grupo de Río: la agenda biferregional”, documento de base preparado para la Comisión Europea en ocasión de la V Reunión Ministerial Institucionalizada entre la UE y el Grupo de Río, París, 16-17 de marzo de 1995.

el istmo centroamericano. La iniciativa del Grupo de Contadora fue bien recibida en Europa;¹⁸ posteriormente, este apoyo se convirtió en un diálogo institucionalizado en el seno del Grupo de San José. Por desgracia, fueron las adversas circunstancias de las guerras centroamericanas las que habrían de dar a las relaciones birregionales un carácter especial. En esta primera fase política, México desempeñó un papel relevante.¹⁹

Desde 1980, a través del Acuerdo de San José, México y Venezuela vendían su petróleo, a precios subsidiados, a los países centroamericanos.²⁰ Miembro del Grupo de Contadora, México participó como observador en todas las reuniones entre europeos y centroamericanos, en el marco del Diálogo de San José. A partir de 1984, se institucionalizó esta participación con la del llamado Grupo de los Tres (G-3) en las reuniones bilaterales Europa-América Central.²¹ En febrero de 1993, los nueve presidentes del istmo centroamericano y del G-3 afirmaron su voluntad de crear a mediano plazo una zona de libre comercio.

La crisis centroamericana fue un verdadero catalizador del fomento de relaciones especiales, basadas en un interés común, entre Europa y América Latina. Además, ambas regiones entraron en un periodo más favorable para el desarrollo de sus relaciones exteriores. Por su parte, desde 1985, los países de la CEE vivían un periodo de crecimiento económico importante, así como un importante momento político con la firma del Acta Única, la cual aumentaba su nivel de integración, en particular, de frente a las relaciones exteriores. La adhesión de Grecia, en 1981, y de España y Portugal, en 1986, ampliaron el panorama de la integración europea. Este dinamismo interno ocasionó un repunte del deseo de Europa de ser considerada una potencia política y económica en el escenario internacional. Recordemos que África no había respondido a las promesas fincadas en la independencia de sus países y que, a pesar de los acuerdos preferenciales, los intercambios estaban estancados. En cambio, América Latina salía de sus años negros y, después de la "década perdida", emprendía una modernización económica y política sin precedente que llevaba a los europeos, en particular a los alemanes y españoles, a interesarse cada vez más en América Latina y en aquello que ocurría del otro lado del Atlántico. La modernización en América Latina propició, primero, un mayor interés mutuo entre los países de la región. Algunos

¹⁸ En el Grupo de Contadora participaban Colombia, México, Panamá y Venezuela.

¹⁹ En particular para sentar bases que permitieran la solución de la guerra civil en El Salvador, en colaboración estrecha con Francia.

²⁰ En agosto de 1995, México y Venezuela renovaron la vigencia del Pacto de San José por decimoquinta ocasión. El acuerdo mantiene el suministro de 160 000 barriles diarios de petróleo a América Central y a algunos países del Caribe, y el retorno de las facturas petroleras en créditos para el financiamiento del intercambio comercial y proyectos de desarrollo específicos.

²¹ En el G-3 participan Colombia, México y Venezuela.

años antes de la Iniciativa para las Américas, del presidente estadounidense George Bush, el Grupo de Río se había transformado ya en el principal foro de diálogo y concertación regional.²² Una vez más, México tuvo un papel motor en la coordinación política y en la adopción de la Declaración de Acapulco, en noviembre de 1987, que fue la primera declaración en favor de una integración regional latinoamericana. Apenas un mes más tarde, se esbozó un diálogo entre el Grupo de Río y la CE, que se institucionalizó en diciembre de 1990, en Roma. El renacimiento de antiguos proyectos de integración regional (Mercado Común Centroamericano, Pacto Andino) y el nacimiento de un nuevo bloque (Mercosur) aumentaron el interés europeo por América Latina.

En efecto, al igual que los soviéticos por los países comunistas y que los estadounidenses por las economías de mercado, los europeos se consideran los “pioneros” y los “padrinos” de los proyectos de integración regional. En algunas ocasiones los fomentan directamente, como en el caso del Mercado Común Centroamericano, de la Asociación de Desarrollo y Cooperación de África Meridional (SADC, por sus siglas en inglés),²³ de la Asociación de Libre Comercio de Europa Central²⁴ o de la Unión del Magreb Árabe (UMA).²⁵ De alguna forma, es lo que los europeos escogieron para tener un proyecto político acorde con su potencia económica²⁶ y ejercer una influencia teórica y práctica en las relaciones internacionales.

Las relaciones políticas y económicas entre México y la UE

Dada la actitud pionera de México en las relaciones políticas con sus vecinos latinoamericanos, no debe sorprender que haya despertado un gran interés en los países europeos, en la década de los ochenta. Ello explicaría, asimismo, que haya sido el primero en llegar a un acuerdo de “tercera generación” con la CE, en abril de 1991.

²² El Grupo de Río también tiene su origen directo en la crisis centroamericana. Está integrado por los países centroamericanos, así como por aquellos que integraron el Grupo de Contadora y los del llamado Grupo de Apoyo a Contadora (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

²³ Que agrupa a los ex países de la “línea del frente” contra Sudáfrica: Angola, Botswana, Malawi, Mozambique, Namibia, Tanzania, Zambia y Zimbabue.

²⁴ Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia y República Checa.

²⁵ Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez.

²⁶ Según la expresión de Zaki Laïdi, en *L'ordre mondial relâché*, París, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992. Traducido al español bajo el título *Pensar el mundo después de la guerra fría*, México, Grupo Perfil, 1993.

El Acuerdo Marco de Cooperación México-CE

El acuerdo marco permitía ampliar no sólo la cooperación económica y comercial entre México y la UE sino, también, la institucionalización de las relaciones bilaterales en nuevos sectores como la agricultura, la tecnología, las telecomunicaciones, el medio ambiente, entre otros.

Una de las novedades del acuerdo marco es que contenía una cláusula evolutiva que permitía incluir nuevos sectores, a medida que se presentara la necesidad. La segunda novedad importante del acuerdo de 1991 fue la creación de una Comisión Mixta que se reúne cada dos años para discutir los intercambios y los eventuales problemas comerciales. Sin embargo, dicho acuerdo no previó un acceso *preferencial* a los mercados, tampoco la protección de las inversiones.

La ausencia de condiciones preferenciales

La ausencia de relaciones preferenciales con la UE hace de México un socio más en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC);²⁷ en contraste, la mayor parte de los demás países en vías de desarrollo mantiene una relación privilegiada con Europa. Más preocupante aún resulta el hecho de que las relaciones entre México y la UE evolucionan menos rápidamente que las de los otros países latinoamericanos. Ello se debe a la influencia de varios factores. En primer lugar, México no puede ser contemplado únicamente como un país en vías de desarrollo. Sus esfuerzos para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), al APECy, sobre todo, para lograr el TLC son testimonios de lo anterior. El poder acceder a, y quizás influir en, el “club de los poderosos”, ha hecho que México pierda, por otro lado, la posibilidad de gozar de condiciones preferenciales en los mercados europeos: está en una situación menos favorable que los países vecinos del Caribe, de América Central y de los Andes, los cuales lograron negociar condiciones especiales para sus productos en los mercados europeos a causa de su poco desarrollo o, en el caso particular de los países andinos, para crear una alternativa a la producción de drogas. El hecho de haber ingresado a la OCDE y al TLC justificó una drástica reducción por parte de los europeos de las ventajas del SPG de las cuales México se beneficiaba.

Desde 1995, los aranceles aplicados sobre los productos mexicanos que entran a la UE aumentaron a 85 % del arancel de la nación más favorecida (NMF) para los productos “muy sensibles”; a 70 % para los productos “sensibles”; y a 30 % para los productos “semisensibles”, contra 0 % de arancel en el antiguo SPG. La UE decide unilateralmente los productos que incluye en cada una de esas catego-

²⁷ Lo que significa que México sigue beneficiándose en algunos sectores del SPG.

rias. Antes de la Ronda Uruguay, el sistema era más complejo; su modificación permitió a los países industrializados restringir las ventajas. Así, lejos del mejoramiento que México buscaba al integrarse al “club de los ricos”, sus condiciones empeoraron.²⁸ En respuesta, México aumentó los aranceles sobre sus importaciones europeas, de textil y de cobre, de 10 a 35 %.

En segundo lugar, la firma del TLC con Canadá y Estados Unidos puede tener un efecto negativo sobre las relaciones con los otros países industrializados. Los europeos, como los japoneses, están interesados en seguir invirtiendo y comerciando con México; ello corresponde, igualmente, al interés de México. Paradójicamente, esto hace que la evolución de nuestras relaciones con el resto del mundo industrializado dependa, en parte, de Estados Unidos. En efecto, los países terceros no saben exactamente cómo será el manejo de las reglas de origen y permanecen a la expectativa, dejando que Estados Unidos aumente su parte en el comercio y las inversiones en México. Algunos estudios realizados por la UE contemplan, independientemente de la crisis en México, una disminución del comercio bilateral provocada por las nuevas normas fijadas por el TLC en materia de reglas de origen, de aranceles y de sistemas financieros.²⁹ De acuerdo con estimaciones recientes, “entre las 25 categorías de productos europeos exportados hacia México, 12 podrían ser afectadas, al ser sustituidas por productos norteamericanos.”³⁰ De momento, estos temores no se han concretado en razón de la preferencias mexicanas por los productos europeos, fijadas, principalmente, en una mejor calidad (es el caso en los dinámicos sectores de los químicos o de las telecomunicaciones). Una razón adicional, menos alentadora, podría ser el carácter gradual de la entrada en vigor del TLC, el cual hace que los productos europeos aún no sean discriminados frente a sus competidores estadounidenses.

En tercer lugar, mientras las relaciones políticas entre México y la UE permanecen estables, las mismas mejoran de forma espectacular con otros países de la región: los de América Central, los países andinos y, sobre todo, los cuatro países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). Así, en términos comparativos, la posición de México es menos favorable que la de los otros países de América Latina. Aunque los países centroamericanos y andinos padecen aún demasiados problemas de índole política y económica para que progresen realmente sus relaciones exteriores, esta situación les permite, por lo menos, gozar de

²⁸ Mientras que una de las ventajas adquiridas por esta adhesión, la disminución del “riesgo país” evaluado por los bancos, se esfumó en 1995 con la crisis económica.

²⁹ Citados en un estudio, no publicado, de un diplomático lituano sobre las perspectivas del comercio con México. Véase Algirdas Palecki, “Relations actuelles entre l’Union Européenne et le Mexique: vers un nouvel élan”, México, mayo de 1995 (mimeo). Lituania es uno de los países que ha solicitado oficialmente su adhesión a la UE.

³⁰ *Ibid.*, p. 12.

un trato preferencial en los mercados europeos, del cual no se benefician los otros países latinoamericanos, en particular, México. Los países centroamericanos (incluyendo, en este caso, a Cuba) obtienen 43 % de la ayuda europea al desarrollo de la región; los países andinos, 29 %.³¹ Estos países siguen beneficiándose del SPG que, contrariamente al caso de México, no sólo se ha mantenido sino que además ha sido mejorado. En el caso de los países andinos, la UE se comprometió por 10 años, a partir de 1995, y amplió el número de productos preferenciales como parte del programa de diversificación agrícola para luchar contra el tráfico de drogas. Los países centroamericanos, que también se benefician del SPG, pero solamente por cinco años (hasta el año 2000), están negociando las mismas ventajas.³²

Es difícil comparar a México con los países de América Central o con los países del grupo andino ya que, en general, sufren de una mayor pobreza. Sin embargo, si se analizan los resultados obtenidos por los países latinoamericanos más desarrollados — los del Mercosur y Chile, por ejemplo — el contraste con México es preocupante.

Estrategias de negociación diferentes

Aunque las diferencias históricas y geográficas entre ambas regiones explican, en gran parte, ese contraste, también influyen las diferencias en las respectivas estrategias de negociación con la UE.

Existen tres diferencias principales entre la estrategia de negociación de México y aquellas de los otros países de América Latina. En primer lugar, México negocia solo mientras la mayoría de los países de América Latina negocian de bloque a bloque con los 15 países miembros de la UE (negociaciones Grupo Andino-UE, Mercosur-UE, América Central-UE). Solamente Chile y Cuba negocian, como México, a título individual, aunque ninguno de esos países tiene otra opción. México, al contrario, es parte de varios bloques regionales (TLC, ALADI, G-3, Asociación de Estados del Caribe. En segundo lugar, México desea un estatuto de socio, mientras que la mayoría de los países latinoamericanos prefieren acuerdos *preferenciales* que tomen en cuenta la diferencia entre los niveles de desarrollo económico. En tercer lugar, México desea afirmar un fuerte lazo político con la UE, pero *sin* comprometer su soberanía nacional; no toma en cuenta el hecho de que para los europeos estos dos objetivos son contradictorios.

La UE es el socio comercial más importante del Mercosur; asimismo, es su principal inversionista. En comparación con México, los cuatro países del bloque sudamericano poseen un comercio diversificado: la UE, su primer socio comercial,

³¹ *Europe*, núm. 6592, jueves 26 de octubre de 1995, p.10.

³² *Ibid.*, p. 9.

representa 26 % de sus intercambios; Estados Unidos, el segundo socio comercial, representa aproximadamente 20 %.³³ En el caso de México, Estados Unidos concentra 70 % de los intercambios comerciales, mientras que la UE, el segundo socio comercial, alcanza menos de 10 %.³⁴ Con estos resultados, no debe de sorprendernos que México sea percibido en mayor medida como parte del bloque norteamericano mientras el Mercosur esté considerado un bloque independiente con el cual conviene multiplicar los acuerdos económicos y políticos.

En efecto, los cuatro países del Mercosur suman el cuarto producto nacional bruto (PNB) del mundo, detrás de la UE, de América del Norte y de Japón, pero antes de Rusia. En 1992, el 29 de mayo, las relaciones entre la UE y el Mercosur se formalizaron con un acuerdo de cooperación interinstitucional. Este acuerdo permite la cooperación en tres ámbitos: la armonización de los mercados agrícolas, la armonización aduanera y la armonización de las normas técnicas.³⁵ Cabe señalar que esta cooperación birregional va más allá de la cooperación prevista entre los tres países de América del Norte dentro del TLC. Los países sudamericanos y europeos utilizan el método funcional, acercándose sector por sector hasta llegar a una integración económica y política siempre más completa.

Paralelamente a los tres proyectos de cooperación sectorial citados, la UE ofrece un apoyo institucional a nivel político (con la Secretaría del Mercosur, en Montevideo, y con los países que ejercen la presidencia rotativa). Esta cooperación fue fructífera ya que, en diciembre de 1995, los países del Mercosur y los países de la UE decidieron negociar un ambicioso acuerdo bilateral que permitiría llegar al libre comercio y que prevé una cooperación interinstitucional aún más estrecha. Tres días más tarde, el 18 de diciembre, Chile firmaba un acuerdo similar, o sea un acuerdo económico y político que prevé encuentros regulares entre el presidente de la República de Chile y las más altas autoridades de la UE; encuentros regulares entre los ministros de Relaciones Exteriores y otros ministros, según los asuntos pendientes, y juntas periódicas entre altos funcionarios de ambas partes.³⁶ Las dos negociaciones (con el Mercosur y con Chile) podrían acabar en un año. Además, es claro que Chile podría incorporarse al acuerdo

³³ Cabe señalar que el comercio intramercosur representa ya 20 % de las importaciones, así como 20 % de las exportaciones. O sea, casi el mismo peso que tienen la UE o Estados Unidos.

³⁴ Este desequilibrio es aún más importante si se considera que las exportaciones a Europa están constituidas, en más de 50 %, por petróleo, mientras que la exportación de crudo representa sólo 10 a 15 % del total de las exportaciones mexicanas. Véase *Europe*, núm. 6592, 26 de octubre de 1995.

³⁵ Ver el folleto "Mercosur y la Unión Europea: hacia un futuro conjunto", Bruselas, Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, sin fecha.

³⁶ Ver *Europe-hebdo, sélection outre-mer* (Bruselas, Agencia internacional de información para la prensa), núm. 757, 27 de diciembre de 1995, p. 6.

marco birregional firmado por el Mercosur con la UE, en caso de una adhesión chilena al Mercosur.

En la décima conferencia ministerial anual del Diálogo de San José, entre la UE y los países de América Central (a los cuales se incorporó finalmente Panamá), se acordó también un apoyo técnico europeo para las tareas de integración regional como la armonización tributaria. Como en el caso del Mercosur, los europeos ofrecen de ahora en adelante información y capacitación sobre las reglas y el funcionamiento del Mercado Único Europeo (MUE).

Hacia un nuevo acuerdo entre México y la UE

Como hemos tratado de mostrar en las páginas anteriores, en América Latina, México es el único país sin relaciones preferenciales con la UE. Desde el 23 de octubre de 1995, existe un proyecto concreto de acuerdo comercial entre la UE y México. Sin embargo, y a pesar de lo que se mancha en la prensa nacional, *no se trata de negociar un acuerdo de libre comercio* sino “una liberalización comercial recíproca y gradual, tomando en cuenta la naturaleza sensible de algunos productos y en acuerdo con las reglas relevantes de la OMC”.³⁷ La palabra “recíproca” significa, para la UE, que no se tratará de un acuerdo que dará a México condiciones preferenciales sobre el mercado europeo, más aún si se considera que el acuerdo respetará el trato de “nación más favorecida” que predica la OMC. La palabra “gradual” dejará la puerta abierta a un acuerdo de libre comercio a futuro, ya que la posibilidad no está todavía contemplada en el mandato de negociación europeo. A pesar del carácter modesto de la propuesta, las negociaciones plantearán algunos problemas. En particular, la posición de Canadá y Estados Unidos sobre las reglas de origen contenidas en el TLC será determinante en los sectores automotriz o electrónico.

Por principio, existe un sector en el cual México se beneficia de una ventaja sobre los otros países de América Latina. La mayor parte de sus exportaciones a Europa no son agrícolas (7 % del total de las exportaciones a la UE); además, no exporta productos sensibles para los productores europeos (fruta tropical, atún y mariscos en el sector pesquero). El sector agrícola es considerado muy sensible por los europeos, quienes protegen firmemente a sus agricultores, por lo que, a menudo, constituye una traba en las negociaciones comerciales. Así lo prueban la Ronda Uruguay del GATT, o la renuencia francesa ante las eventuales negociaciones con México para concluir un nuevo acuerdo marco con la UE. Sin embargo,

³⁷ Según el comunicado de la Comisión Europea, emitido el 25 de octubre de 1995, después de la aprobación por el Consejo de Ministros de su mandato de negociación. Citado en *Europe*, núm. 6592, 26 de octubre de 1995, p. 11.

en este rubro, el país podría verse afectado indirectamente, por su posición remota en las prioridades europeas, incluso en comparación con los países de América Latina. En efecto, si bien las importaciones de productos agrícolas mexicanos no hacen peligrar a la producción europea, podrían crear un precedente del cual se podrían valer los países de América Central y del Mercosur. También entran en competencia con los productos de los países ACP que poseen ya un acuerdo de libre comercio con la UE y que, sin duda, presionarán para que no se otorguen ventajas similares a México.

Por su parte, México teme que el acuerdo se torne frágil por las cláusulas políticas que exige la UE, lo cual pondría trabas a los flujos comerciales o a las inversiones por razones no directamente ligadas a estos dos sectores, como el respeto a los derechos humanos, un problema que no se puede plantear en el marco del TLC.

Recientemente, debido a la crisis que azotó a la UE de 1991 a 1994 y, a partir de 1995, a México, las relaciones políticas y económicas entre este país y la UE se estancaron. Este fenómeno es más preocupante si se considera que ocurre en un periodo de gran dinamismo y de redefinición de las relaciones exteriores, tanto en México como en la UE. En términos económicos, las exportaciones mexicanas crecen de forma mucho menos rápida con Europa que con el resto del mundo, mientras que las importaciones han disminuido a raíz de la devaluación del peso, de fines de 1994. A pesar de la crisis, el saldo comercial con la UE es negativo, aunque mucho menos que en 1994, como puede constatarse en el Cuadro 1.

Cuadro 1									
Comercio de México con la UE 1993-1995*									
(millones de dólares)									
	Exportaciones			Importaciones			Saldo		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Total UE	2 353.2	2 256.5	2 895.4	6 388.7	7 372.4	5 611.8	-4 035	-5 115	-2 716
Total mundo	42 511	49 618	65 965	53 735	64 739	59 723	-11 224	-1 532	6 269.7

* Enero a octubre.

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), publicado en *El Economista*, 24 de enero de 1996, p. 36.

Este mejoramiento del saldo se debe sobre todo a la caída de las importaciones y no, como en el caso de los otros países de América del Norte, al aumento de las exportaciones.³⁸ Eso significa que la relevancia del comercio bilateral va decreciendo. En 1994, México seguía siendo el principal cliente latinoamericano de la UE. No es seguro que esta posición se mantenga si las importaciones continúan disminuyendo como consecuencia de la crisis económica.

Existen razones objetivas para que México tenga una presencia menos importante en los mercados europeos que el resto de América Latina (proximidad de Estados Unidos, TLC, ausencia de relaciones comerciales preferenciales), pero ello no justifica las escasas relaciones políticas entre ambas partes. Resulta dudoso pensar que el TLC haya aumentado el interés por parte de los europeos. Los esfuerzos de integración internos del continente europeo (unión económica y monetaria, integración de los países de la AELC y de Europa del Este), así como la prioridad otorgada a los países ACP y mediterráneos todavía monopolizan la atención de los europeos, en detrimento de la atención, en conjunto, hacia los países latinoamericanos.

Más aún, el TLC podría constituir un obstáculo al establecimiento de relaciones preferenciales con México. Europa se está constituyendo como un bloque político y económico independiente. Un acuerdo de libre comercio transatlántico representaría la disolución de estos objetivos. Por ello, a pesar de los intentos del gobierno estadounidense y de la voluntad de algunos sectores de la UE (principalmente el gobierno británico, el comisario británico encargado de las relaciones con los países industrializados, Leon Brittan, y, en menor medida, los países nórdicos), un acuerdo de libre comercio es improbable a corto o mediano plazos. Por el momento, en la UE apenas está comenzando una reflexión sobre las formas de liberalizar el comercio. Dado que un acuerdo de libre comercio con México implicaría un acercamiento con Canadá y Estados Unidos, este acuerdo queda excluido por varios países de la UE: Austria, Bélgica, España, Francia y Grecia. Por su parte, Alemania, Irlanda, Países Bajos y Portugal tienen reservas; únicamente Reino Unido y los países nórdicos no temen que un acuerdo transatlántico ponga en peligro al bloque europeo, diluyéndolo.

Lo más que puede esperarse son unas negociaciones de liberalización comercial como aquellas que se dan en el marco de la OMC, con todos los Estados miembros, incluidos Japón y los "cachorros asiáticos", Australia y Canadá. Por el momento, los obstáculos comerciales entre las tres partes del triángulo mundial (América del Norte-Japón-UE) son más numerosos que las posibilidades de

³⁸ Aunque éstas sí aumentaron en 1995, de forma espectacular en el caso de las destinadas, en Europa, a Reino Unido e Italia, ligeramente en los otros casos. Hubo tres países (Dinamarca, Finlandia y Francia) hacia donde disminuyeron a pesar de la ventaja de la devaluación.

acercamiento. Por su parte, la OMC estrenará sus nuevas competencias con una grave disputa entre Estados Unidos y la UE: la utilización de hormonas para el crecimiento acelerado del ganado.³⁹ Mientras Estados Unidos se basa en las reglas del comercio internacional para condenar a la prohibición europea (ya que el efecto dañino de estas hormonas para la salud humana aún no está comprobado), los europeos argumentan la imposibilidad de controlar el manejo de las hormonas, de los daños y sufrimientos impuestos a los animales y de la inutilidad de utilizar químicos para aumentar una producción que ya está excedida en el mundo industrializado.⁴⁰

En esta disputa, México asume la postura estadounidense y permite la utilización de hormonas y la comercialización de carne con hormonas, cerrándose, de este modo, al mercado europeo. Por su parte, los países de América de Sur, así como Australia, sin juzgar a fondo la argumentación europea, no utilizan hormonas y sí aceptan los controles de inspectores europeos en sus rastros para seguir exportando a Europa. Esta actitud de México es inevitable y, a la vez, sintomática del cambio en su visión de las relaciones internacionales que implica la adhesión a un bloque norteamericano. Esta pauta se repetirá probablemente en otras ocasiones, alejando a México de Europa, política y económicamente. Un ejemplo adicional lo constituye la desavenencia con respecto a las cuotas europeas de importación de plátano. En este caso, el gobierno mexicano ha apoyado, como otros gobiernos latinoamericanos, la postura del gobierno y de las compañías fruteras de Estados Unidos. Sin embargo, contrariamente a los otros países latinoamericanos que apoyaron la postura estadounidense (Ecuador, Guatemala y El Salvador), nuestro país no se encuentra directamente afectado por las cuotas ya que no exporta plátano a Europa. En cambio, dos importantes exportadores de plátano — Colombia y Costa Rica — escogieron llegar a un arreglo con la UE.⁴¹ Los países del cono sur que, como México, no tenían intereses directos, no intervinieron en la disputa.

De acuerdo con muchos internacionalistas, el final de la guerra fría implica que la política ya no determina las relaciones económicas sino que, por el contrario, la economía determina las relaciones políticas, en particular por la “política de los bloques económicos”. Sin embargo, la UE continúa siendo una institución funda-

³⁹ Estados Unidos pidió oficialmente consultas en el marco de la OMC sobre la prohibición europea de hormonas en la carne producida internamente o importada, la cual consideran una “práctica comercial desleal”. *Europe*, núm. 6654, 27 de enero de 1996, pp. 7 y 8.

⁴⁰ Catorce Estados miembros de la UE, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo rechazaron, por unanimidad, negociar con Estados Unidos. El ministro británico de agricultura declaró, por su parte, que “confrontado a un dilema entre la ciencia y la opinión de los consumidores, nuestra referencia es la visión de los científicos”. *Europe*, núm. 6651, 24 de enero de 1996, p. 10.

⁴¹ Con las cuotas de importación de plátano, la UE protege no sólo su propia producción sino las condiciones preferenciales de exportación obtenidas por los 70 países ACP.

mentalmente política. En la visión europea,⁴² el libre comercio no es más que un instrumento, el más eficaz y el más rápido, para lograr la integración política y así evitar conflictos.

Una visión política, acorde con el enfoque europeo

La política determina, hoy, las relaciones exteriores, políticas y económicas de la UE. La colaboración de expertos europeos para que los centro y sudamericanos puedan no sólo integrar sus mercados sino adoptar reglas compatibles con los mercados europeos ha sido importante. Se construye, así, un enorme mercado. Contrariamente a la idea de base del TLC, “los contactos entre las naciones están basados en códigos normativos compartidos, no en flujos técnicos”.⁴³

Si los europeos tuvieran una visión esencialmente económica, se esforzarían por establecer mejores relaciones con Estados Unidos y Asia del Nordeste. Las relaciones con Estados Unidos son conflictivas en el campo económico y los europeos no tienen aún la intención de negociar un acercamiento. Con los países asiáticos, las relaciones son casi inexistentes y se limitan a lo establecido por la OMC. En cambio, la UE se empeña en promover las relaciones comerciales con África, el Mediterráneo y los países de América Central y el Caribe, precisamente las regiones menos atractivas desde un punto de vista comercial, con sus mercados pobres y pequeños y su inestabilidad política. Este enfoque europeo se explica por el hecho de que entre 60 y 75 % del comercio exterior de los países de la UE se realiza entre ellos mismos; además, para diversificar sus mercados tienen la perspectiva de la adhesión de una decena de países de Europa del Este y del Sur, países relativamente prósperos.

La política latinoamericana y, en particular, la mexicana, fue precisamente lo que atrajo la atención de los europeos hacia la región. Dicha atención no derivó del potencial comercial de los países latinoamericanos, tampoco, en general, de sus perspectivas económicas. América Central y el Mercosur han seguido esta estrategia con éxito pues, en los últimos dos años, mejoraron sus relaciones políticas y económicas con Europa. En cambio, México, que fue el país pionero del acercamiento político con Europa durante la crisis de América Central,⁴⁴ que fue el primer país latinoamericano en firmar los acuerdos marcos de primera, segunda y tercera generación, parece haber cambiado de estrategia y perdido el

⁴² Con la excepción de la visión británica.

⁴³ Steven Weber, “Origins of the European Bank for Reconstruction and Development”, *International Organization*, vol. 48, núm.1, invierno 1994, p. 5.

⁴⁴ En particular con la Declaración Conjunta Franco-Mexicana de 1981, que fue la base de la solución del conflicto salvadoreño.

dinamismo inicial. Hoy es uno de los países latinoamericanos menos dinámicos e inventivo en sus relaciones con la UE si se le compara con los países del Mercosur o de América Central.

Mientras el interés europeo por América Latina se desplaza paulatinamente hacia el sur, México se acerca a Estados Unidos en los foros internacionales. Recordemos, en primer lugar, que México debe su presencia en la OCDE y el APEC, en parte, a las presiones estadounidenses, y que tiende a alinearse sobre las posiciones de sus socios del TLC en la OMC, perdiendo la prudencia demostrada durante la negociación de la Ronda Uruguay cuando no se incorporó al "Grupo de Cairns".⁴⁵ En segundo lugar, México forma *de facto* un bloque con Canadá y Estados Unidos en el seno de la OMC.⁴⁶ Al respecto, cabe señalar que en un mundo en que los conflictos internacionales tradicionales tienden a desaparecer y los conflictos comerciales ganan importancia, la OMC tenderá a convertirse en el foro en el cual estos últimos se manifestarán y, eventualmente, se solucionarán. Resulta claro que los protagonistas principales de estos conflictos serán Estados Unidos, Europa y los países industriales de Asia, en particular Japón, y que no se puede excluir "la eventualidad de un grave contencioso comercial entre Europa y Estados Unidos de aquí a 10 años".⁴⁷ En tal caso, México se encontraría inevitablemente al lado de Estados Unidos. En suma, las implicaciones internacionales de la participación de México en el TLC incluyen un paulatino alineamiento de sus posiciones internacionales, al menos en el ámbito económico, con sus socios comerciales.

La UE, por su parte, fomenta las negociaciones de bloque a bloque. La mayoría de los países del mundo lo entendieron y lo comprobaron. Hace 20 años que los países de la Asociación de Asia del Sureste (ANASE)⁴⁸ negocian conjuntamente sus ventajas comerciales con la UE, así como los países del Golfo árabe-pérsico negocian un acuerdo de libre comercio con la UE a través del Consejo de Cooperación del Golfo.⁴⁹ Desde una perspectiva mexicana, resultaría factible pensar que la posición negociadora frente a 15 países europeos sería más fuerte si se aunaran

⁴⁵ Dirigido por Australia, el grupo reunía a grandes exportadores agrícolas como Canadá, Hungría y Nueva Zelanda y, en América Latina, Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay.

⁴⁶ Dado que, al mismo tiempo, la OMC es parte del mecanismo de solución de conflictos comerciales dentro del TLC, es probable que ello plantee tensiones.

⁴⁷ Según Wolff Grabendorff, director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. Véase la conferencia titulada, "Diálogo UE-Grupo de Río sobre medidas de fomento de la confianza", Punta del Este, 9-11 de octubre de 1995, (mimeo).

⁴⁸ Creada en 1967 por Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia. Más adelante, se incorporaron Brunei y, en 1995, Vietnam.

⁴⁹ Creado en 1981 por Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar.

fuerzas con las de otros países con los cuales México compartiera intereses. A lo largo de este artículo se plantea por qué los socios del TLC no serían de gran ayuda ya que, aun sin considerar las desavenencias políticas, no permitirían a México lograr las ventajas obtenidas por los países en vías de desarrollo. La negociación en el seno del Grupo de Río tampoco parece muy atractiva en la medida en que la mayor parte de los países de este grupo están más avanzados en sus negociaciones con la UE y podrían no aceptar lo que constituiría una desventaja: empezar de nuevo negociaciones, ya acabadas, para integrar a países como México y Venezuela, o perder algunas ventajas relativas en favor de México. El mismo caso se da con países del Caribe y los países de América Central. Además, los lazos entre los países miembros son demasiado generales para que el Grupo de Río constituya una verdadera unidad de negociadores. En efecto, el Grupo de Río surge de la búsqueda de una actitud común para un diálogo político frente al resto del mundo, particularmente, Estados Unidos. En un mundo en el cual los latinoamericanos tienen que enfrentar conflictos económicos no políticos, ese objetivo puede haber dejado de ser tan relevante. Incluso, vale la pena cuestionarse acerca de si la composición misma del Grupo de Río, en el ámbito económico, no incluye a subgrupos con intereses divergentes o contrapuestos: los países andinos, el G-3, el Mercosur. Desde esta perspectiva, dichos subgrupos serían las verdaderas unidades de negociaciones con la UE.

México tendría así dos alternativas de negociación que no son excluyentes entre sí. La más realista sería negociar con los otros países del G-3, Colombia y Venezuela, que son parte del Grupo Andino pero poseen más intereses en común con México cuando se trata de negociaciones con la UE. La segunda alternativa sería negociar junto con los otros dos países latinoamericanos que no poseen acuerdos preferenciales con la UE: Chile y Cuba. Estos dos países presentan la doble ventaja de ser muy cercanos a México en términos políticos y económicos, y de presentar un interés estratégico para los europeos. La situación política que prevalece en Cuba impide, de momento, pensar en un acercamiento espectacular con la UE. Chile, en cambio, representa una buena opción de alianza ya que existe un acuerdo de libre comercio entre ambos países así como el proyecto de adhesión de este país al TLC.

Conclusiones

El relativo atraso que conoce México en sus relaciones con Europa no se debe a un descuido mexicano sino, esencialmente, a la falta de interés, casi histórica, de los europeos en un país latinoamericano tan cercano, hoy más que nunca, a Estados Unidos. Sin embargo, el hecho de que las relaciones México-UE disten

mucho de haber alcanzado su pleno potencial es una razón más para que la diplomacia mexicana dé mayor muestra de perseverancia e imaginación.

En efecto, la UE es la única opción viable para, en la actualidad, diversificar rápidamente las relaciones políticas y comerciales de México y evitar que el país se quede en un *face à face* exclusivo con Estados Unidos. Para profundizar las relaciones con la UE, la experiencia de otras regiones del mundo, en particular la de otros países latinoamericanos que fueron más exitosos en este renglón, es invaluable.

Como México, los países centroamericanos y sudamericanos entendieron que la geografía, la historia y las nuevas reglas impiden la realización de un verdadero equilibrio en las relaciones internacionales. Estados Unidos desempeña un papel predominante en la economía de los países latinoamericanos. México es un caso extremo, aunque también los países de América Central, del Caribe y de los Andes tienen a Estados Unidos como su principal socio comercial. Por ejemplo, aun cuando en los años ochenta Europa constituía el principal socio exterior de Chile, Estados Unidos alcanzó ya el primer lugar. Es probable que este fenómeno se repita dentro de algunos años con el resto de los países del cono sur. Sin embargo, tanto ellos como los países centroamericanos oponen dos estrategias a esta dependencia peligrosa que México debería evaluar.

En primer lugar, frente al fracaso de acuerdos de integración regional como la ALADI, dichos países intentan ahora realizar acuerdos de integración subregional. Esta primera estrategia nutre a la segunda: negociar como un bloque político acuerdos económicos preferenciales y acuerdos políticos con Europa con el fin de encontrar un contrapeso a la influencia estadounidense en este periodo de reestructuración de las relaciones internacionales. Sólo juntos podrán los países latinoamericanos romper con el desequilibrio existente en sus negociaciones con la UE, que representa alrededor de 45 % del comercio mundial y que realiza más de 60 % de su comercio de forma interna, y para la cual América Latina representa una opción diversificadora poco interesante. En contraste, los países latinoamericanos suman 5 % del comercio mundial. Para ellos, la UE representa la única opción diversificadora frente a su principal socio comercial en el corto y el mediano plazos. En términos políticos, en cambio, América Latina, México en particular, representan un socio de peso para la UE en la lucha triangular Estados Unidos-Europa-Japón, para tener un papel importante en el nuevo orden internacional.

Para que Europa sea una verdadera opción diversificadora para México, no debe repetirse el esquema de las negociaciones del TLC con Canadá y Estados Unidos. Los europeos, por las razones mencionadas a lo largo de este artículo, no están interesados en un TLC con México. Más aún, en el caso de las negociaciones con Europa, el TLC no debe verse como una ventaja. Naturalmente, el TLC

tampoco es un obstáculo para el desarrollo de políticas alternativas de diversificación. Como lo afirmaba el entonces secretario de Relaciones Exteriores en un encuentro con los representantes de la UE:

...el Tratado de Libre Comercio con América del Norte no es un mecanismo de integración. Es un instrumento de liberalización comercial y de inversiones ciertamente abierto a la adhesión de cualquier país que esté interesado en participar en él. No es contrario a la promoción de políticas comerciales hacia otras latitudes por parte de ninguno de sus miembros.⁵⁰

En la visión europea, la política sigue determinando las relaciones económicas y no al revés. Así, el salto cualitativo con la UE pasa por una definición estratégica de la política exterior mexicana y no puede dejarse llevar únicamente por los imperativos económicos. En la UE existen tres actores importantes en el proceso de toma de decisión. Por orden de importancia son el Consejo de Ministros, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea. La Comisión Europea ya hizo todo lo que podía hacer a favor de México cuando propuso la apertura de negociaciones comerciales. En sentido contrario, el Consejo de Ministros es el órgano más renuente ante un acuerdo de liberalización comercial. Francia y Países Bajos, y en menor medida Bélgica y Portugal, se han opuesto abiertamente a una negociación demasiado amplia. Esta oposición tiene motivos exclusivamente económicos, no políticos. La labor de convencimiento sobre los beneficios para Europa de un nuevo acuerdo debe dirigirse hacia esos países. Por último, el Parlamento Europeo puede dar el impulso que todavía falta para iniciar la negociación en Europa; dado que la asamblea se tendrá que pronunciar en última instancia sobre el acuerdo, su papel es por ende primordial. Resulta entonces preocupante que México no figure entre los países que interesan a los parlamentarios europeos. Más aún, enfrenta una imagen negativa después de los problemas surgidos en Chiapas y que han despertado la preocupación de los eurodiputados. Sería muy importante ofrecer una imagen más positiva del país a los políticos que pueden impulsar, y que se deberán de pronunciar sobre, un eventual acuerdo final.

En el mediano plazo, este salto cualitativo en la relación México-UE depende también de una redefinición de nuestras relaciones con los otros países de América Latina y del regreso a una política que impulse la integración regional, económica pero también política, la cual caracterizó a México, desde el punto de vista de Europa, hasta antes de la firma del TLC.

⁵⁰ Fernando Solana, "Grupo de Río-Comunidad Europea", Palabras del secretario de Relaciones Exteriores en la Reunión Grupo de Río-Comunidad Europea, que tuvo lugar en Copenhague, Dinamarca, el 23 de abril de 1993. Publicado en *Textos de Política Exterior*, México, SRE, 1993, núm. 155.

Anexo

Lista de los países ACP

África

Angola
 Benin
 Botswana
 Burkina Faso
 Burundi
 Camerún
 Cabo Verde
 Rep. Centroafricana
 Comoras
 Congo
 Côte d'Ivoire
 Chad
 Djibouti
 Eritrea
 Etiopía
 Gabón
 Gambia
 Ghana
 Guinea
 Guinea-Bissau
 Guinea Ecuatorial
 Kenya
 Lesotho
 Liberia
 Madagascar
 Malawi
 Malí
 Mauricio
 Mauritania
 Mozambique
 Namibia
 Níger
 Nigeria
 Rwanda
 Santo Tomé y Príncipe
 Senegal
 Seychelles

Sierra Leona
 Somalia
 Sudán
 Swazilandia
 Tanzania
 Togo
 Uganda
 Zaire
 Zambia
 Zimbabwe

Caribe

Antigua y Barbuda
 Bahamas
 Barbados
 Belice
 Dominica
 Granada
 Guyana
 Haití
 Jamaica
 Rep. Dominicana
 San Kitts y Nevis
 Santa Lucía
 San Vicente y las Granadinas
 Suriname
 Trinidad y Tabago

Pacífico

Fiji
 Kiribati
 Papua Nueva Guinea
 Salomón
 Samoa
 Tonga
 Tuvalu
 Vanuatu