
La política de la Unión Europea hacia América Latina: el caso de México

*Francisca Méndez Escobar**

La integración de Europa comenzó con la década de los años cincuenta. Entonces, seis países de Europa Occidental adoptaron el tratado por el cual se estableció la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA); en 1957, adoptaron los llamados Tratados de Roma, por los cuales se establecieron la Comunidad Económica Europea (CEE) — luego Comunidad Europea (CE) — y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEE/ EURATOM). En los años setenta y ochenta se incorporó un número creciente de países a estos instrumentos y, así, se consolidaron las Comunidades Europeas (CECA, CE, CEEA). La llamada “Europa de los 12” ratificó, en 1993, el Tratado de la Unión Europea (UE), o Tratado de Maastricht.¹ Desde entonces, la UE ha incorporado a tres Estados más.²

* Politóloga egresada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) con estudios de posgrado en Derecho y Economía de las Comunidades Europeas, en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Milán. La autora agradece el apoyo recibido de Óscar Reyes Retana, cónsul general de México en Milán, para la realización de este trabajo.

¹ El 18 de abril de 1951, Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos firmaron en París el tratado por el cual se instituyó la CECA. Posteriormente, el 25 de marzo de 1957, en Roma, esos seis países firmaron los tratados constitutivos de la CEE y de la CEE/ EURATOM. Así, las tres Comunidades Europeas cuentan, cada una, con un instrumento constitutivo que sigue vigente. Posteriormente, el 7 de febrero de 1992, se firmó en Maastricht el Tratado de la UE, el cual entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Dicho tratado modificó la denominación de la CEE por la de CE. Los tratados citados, actualizados, pueden consultarse en *Tratado de la Unión Europea y tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*, Madrid, Tecnos (Biblioteca de textos legales, núm. 149), 1994 (N. del E.).

² Austria, Finlandia y Suecia, en 1995. La “Europa de los 12” se encontraba formada por los seis Estados originales (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos) y los que se habían adherido posteriormente: Dinamarca, Irlanda y Reino Unido (1973); Grecia (1981); y España y Portugal (1986) (N. del E.).

El proceso de integración que ha llevado la UE es el más avanzado del mundo.³ Los logros de los países que la conforman, y las instituciones y acuerdos que los unen, han creado un modelo para muchos países que, dadas su historia y sus afinidades culturales, se proponen unirse para lograr los beneficios de mercados más amplios, de productividades sumadas, de economías de escala y, como la UE lo ha demostrado, de esfuerzos políticos conjuntos que dan mayor vigor a posiciones que individualmente resultan poco representativas.

La importancia de ese esfuerzo de integración no ha pasado inadvertido para México, país que, por razones vinculadas a su geografía y su historia, puede ser visto tanto como límite extremo del sur o, al contrario, como límite extremo del norte. En efecto, en el continente americano, México ha participado tanto en los esfuerzos de integración latinoamericana como en la integración de América del Norte. Además, ha sido puente entre los países de la Cuenca del Pacífico y del Atlántico. Sin embargo, recientemente, México asumió, como compromiso y base para sus relaciones futuras, un acuerdo comercial con el norte del continente americano; con ello, ha surgido una nueva manera de plantear las relaciones con otros países y, sobre todo, con otros bloques.

Las relaciones entre México y la UE están normadas por el Acuerdo Marco de Cooperación de 1991, que sustituyó al de 1975. Sin embargo, los cambios evidentes que el fin de la guerra fría y los bloques políticos plantean, la importancia que ha adquirido el comercio mundial, así como los cambios que se han dado en el interior de México y de la UE hacen necesario actualizar dicho marco. Para llevar a cabo

³ Sobre la denominación de UE, y las de las Comunidades Europeas antes citadas, conviene reproducir la explicación de Fausto Pocar y Carlo Secchi. De acuerdo con ellos: "La institución de la UE retoma lo que ya disponía el Acta Única, donde se indicaba que las Comunidades Europeas y la cooperación política europea persiguen el objetivo de transitar hacia la UE. Esta duplicidad de acciones se encuentra también en el nuevo tratado, que establece que 'la UE está fundada sobre las Comunidades Europeas, integradas por las políticas y formas de cooperación' por ellas instauradas. [El Tratado de la UE] parece indicar una línea de acción única [...] En esta dirección se expresa el artículo C, que expresamente habla de marco institucional único de la UE, destinado a asegurar la coherencia y la continuidad de su acción quedando firme el *acquis communautaire*. La tendencia hacia un marco institucional unitario es, además, evidenciada por una serie de otros elementos que caracterizan el Tratado y que refuerzan los nexos entre la cooperación en el contexto de la UE y la acción de las Comunidades Europeas. Estas últimas, todavía distintas, parecen por otro lado destinadas a convertirse en una sola, como muestra por un lado la decisión de cambiar la denominación de la principal de ellas, la Comunidad Económica Europea, en 'Comunidad Europea', y como se vislumbra, por otro lado, en las modificaciones aportadas en los tratados constitutivos de las otras dos Comunidades para hacerlas más homogéneas con la Comunidad Europea. [Como señala el tratado constitutivo de la Comunidad Europea] entre la UE y la Comunidad la distinción es más formal que real y que de todas formas ambas conducen a un marco unitario". Véase Fausto Pocar y Carlo Secchi, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, Italia, Giuffrè, 1992, p. 6.

esa actualización, es preciso recordar, en primer lugar, que, en su expresión de mercado común, la UE nació como un grupo restringido de Estados con niveles similares de desarrollo y que, hasta ahora, la "Europa de los 15" sigue conservando esa connotación sustancial de homogeneidad. Hoy, con la proyección de la UE hacia Europa Central y del Este, esta característica tiende a disminuir. De hecho, el proyecto de Acuerdo de Asociación Económica y Concertación Política que la UE ha propuesto a México cambia cualitativamente el sentido de las relaciones de la UE con países en desarrollo y de economías emergentes.

En segundo lugar, es probable que ambas partes enfrenten problemas de definición política. El fin de la guerra fría y del sistema de "equilibrio" a ella vinculado han generado retos nuevos. Por ejemplo, si existe un consenso acerca de que la democracia es la forma de gobierno que a todos conviene, y que los principios a ella ligados deben hacerse valer, también es cierto que otros temas estrechamente ligados, como el respeto a los derechos humanos y la conservación del medio ambiente, generan percepciones diferentes. Ello se da no sólo entre los Estados sino, incluso, en el ámbito interno de ellos.

En tercer lugar, los procesos de integración europea y de América del Norte tienen objetivos diferentes: en el primer caso, uno de los objetivos principales es la integración política; en el segundo, se busca la integración comercial y, en el futuro, una mayor integración económica. A estas diferencias habría que añadir los compromisos adquiridos por México con América Latina; compromisos que deben hacer frente al hecho de que los procesos de integración latinoamericanos adquieren formas muy concretas: Mercosur, Pacto Andino e, incluso, los acuerdos de libre comercio entre México y otros países de la región, son prueba de ello.

Este trabajo analizará la política de cooperación para el desarrollo que ha instrumentado la UE,⁴ en particular, en la región latinoamericana. Se estudiará el caso de México: tanto los acuerdos celebrados con la UE como las perspectivas del Acuerdo de Asociación Económica y Concertación Política que, en breve, negociarán. Como trataremos de destacar, la relación de la UE con los países de América Latina ha evolucionado en forma y en contenido, a través de políticas que van desde simples planteamientos de ayuda financiera hasta nuevos, diversos y complejos esquemas de complementación económica y política.

⁴ Para efectos de este trabajo, haré referencia, en general, a la UE. Se entiende que la CEE mantuvo ese nombre desde su fundación, en 1957, hasta noviembre de 1993, fecha en que entraron en vigor las modificaciones al Tratado de Roma o tratado constitutivo de la CEE. A partir de esta fecha, la CEE cambió su denominación por la de Comunidad Europea (CE). Sin embargo, como ya se indicó, a pesar de la constitución de la UE, la CE y las otras dos Comunidades Europeas siguen vigentes como instituciones.

La política comunitaria de cooperación para el desarrollo

A iniciativa de Francia, el Tratado de la CEE previó un sistema unilateral de asociación con los territorios franceses de ultramar; se creó así el Fondo Europeo de Desarrollo, instrumento financiero orientado a instrumentar esa asociación. En 1963, la CEE firmó la primera Convención de Yaundé para apoyar el desarrollo de los Estados surgidos del proceso de descolonización; en 1975, impulsada por Reino Unido — país que se había incorporado en 1973 y que deseaba impulsar el desarrollo de sus antiguas colonias —, la CEE firmó la primera Convención de Lomé con un importante número de países de África, Asia y el Pacífico,⁵ con los cuales existía, de alguna manera, una relación comercial natural; se trataba de antiguas colonias de los países de la CEE o que tenían una cercanía geográfica con ellos. La Convención de Lomé tenía como propósito una redefinición de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo.

El Tratado de Roma había previsto acuerdos comerciales y acuerdos de asociación;⁶ sin embargo, también contemplaba la posibilidad de una colaboración que no necesariamente asumiera la forma de acuerdo comercial o de asociación. El uso de esa posibilidad ha llegado a ser frecuente en cuanto permite concluir acuerdos en virtud del principio de los poderes implícitos.⁷ En efecto, como

⁵ La primera Convención de Yaundé se firmó el 20 de julio de 1963; la segunda se efectuó en julio de 1969, entre la CEE y 18 Estados africanos. Fueron el antecedente de la primera Convención de Lomé, firmada 12 años después, el 28 de febrero de 1975, entre la CEE y 46 países de África, del Caribe y del Pacífico. Posteriormente, el 31 de octubre de 1979, se firmó la segunda Convención de Lomé; el 1 de enero de 1986 se realizó la tercera Convención de Lomé. Véase *Diritto delle Comunità Europee*, Italia, Simone (Manuale Giuridico núm. 47), 1992, pp. 255-257.

⁶ Normados por los artículos 113 y 238, respectivamente, que dicen: “Art. 113. 1) La política comercial común se fundará sobre principios uniformes, particularmente por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales, la consecución de la uniformidad de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial y, entre ellas, las que deban adoptarse en caso de *dumping* y subvenciones. 2) Para la ejecución de esta política comercial común, la Comisión presentará propuestas al Consejo. 3) En el caso de que deban negociarse acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que la autorizará para iniciar las negociaciones necesarias. La Comisión llevará a cabo dichas negociaciones consultando a un Comité especial, designado por el Consejo para asistirle en dicha tarea y en el marco de las directrices que el Consejo pueda dirigirla. Serán aplicables las disposiciones pertinentes del artículo 228. 4) En el ejercicio de las atribuciones que le confiere el presente artículo, el Consejo decidirá por mayoría calificada.

Art. 238. La Comunidad podrá celebrar con uno o varios Estados o con organizaciones internacionales acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares.”

Véase *Tratado de la Unión Europea y tratados constitutivos...*, pp. 243-244 y p. 315.

⁷ El Tratado de la CE establece: “Art. 235. Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria

veremos, los acuerdos con México se han amparado en los artículos 113 y 235 del Tratado de Roma.

Después de la puesta en marcha de la Política Agraria Común (1962), la entrada en vigor del Tratado de Fusión de Ejecutivos de las Comunidades Europeas (1967) y la culminación de la Unión Aduanera (1968), la CEE inició un periodo de diversificación de sus relaciones que habría de tomar nuevo impulso, hacia los países en vías de desarrollo, con la adhesión de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido (1973), pero, sobre todo, después de la adhesión de España y Portugal a la CEE (1986).

La política de expansión de las relaciones exteriores de la CEE puede tener varias explicaciones: asegurar materias primas y crear mercados más amplios para las mercancías de los países miembros puede ser una de ellas; dirigir una política de solidaridad internacional hacia los países pobres puede ser otra. En un primer momento, la CEE se insertó en una acción a nivel mundial, en el ámbito de las Naciones Unidas, para desarrollar políticas de asistencia económica y técnica hacia los países menos desarrollados; en un segundo momento, como en el caso de las relaciones con México, prefirió privilegiar el comercio por encima de la asistencia; a partir de 1974, comenzó a favorecer el llamado derecho al desarrollo.⁸

Dada su política de diversificación de las relaciones, la CEE se acercó a los países latinoamericanos; éstos, por su parte, buscaban diversificar sus mercados en ámbitos distintos a los tradicionales, es decir, fuera del continente americano. Antes de que la CEE pusiera en marcha programas de asistencia financiera y técnica dirigidos hacia los países de Asia y América Latina, algunos se habían beneficiado ya de las campañas de ayuda alimentaria organizadas por la CEE, así como de ventajas comerciales en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

A finales de los años setenta, la política comunitaria de cooperación inició un proceso por el cual las ventajas de la cooperación, reservadas hasta entonces a los países asociados de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP), se hicieron extensivas a los países entonces llamados "no asociados" de Asia e Iberoamérica.⁹ Dicho proceso se tradujo, fundamentalmente, en la ampliación del número de instrumentos al servicio de la cooperación con estos últimos, comenzando con la

para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes." *Ibid.*, p. 315.

⁸ Felicetta Lauria, *Manuale di Diritto delle Comunità Europee*, Turín, Unione Tipografica, 1992, p. 317.

⁹ México, con el cual la CEE había firmado un acuerdo, en 1975, fue la excepción.

llamada “cooperación para el desarrollo”¹⁰ y siguiendo con las 10 áreas que constituyen la “cooperación económica”.¹¹ Como cooperación financiera y técnica, la política comunitaria hacia América Latina se inició en 1973. Después se amplió a otros campos, como cooperación económica. Dicha política comunitaria adquirió carácter jurídico desde 1981.¹²

¹⁰ De la cual forman parte la asistencia técnica y financiera, la ayuda alimentaria, una modalidad del sistema Stabex para los países no asociados, así como ayudas a las organizaciones no gubernamentales (ONG). En cuanto al sistema Stabex, valga recordar que éste se constituyó con la finalidad de evitar las consecuencias negativas de fuertes oscilaciones de los precios del mercado mundial de determinadas materias primas, cuyas exportaciones constituyen una parte importante de las entradas de los Estados ACP; sobre ese punto en particular, véase Lauria, *op. cit.*, p. 315.

¹¹ Son: promoción comercial; ayuda a la integración regional; cooperación energética; formación; cooperación industrial; protección ambiental; acciones en el marco de acuerdos de cooperación; programación energética; cooperación científica; ciencia y tecnología al servicio del desarrollo. Véase Ana Isabel Escalona, “La Cooperación de la CEE al desarrollo de Iberoamérica”, en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de economía política* (Madrid), núm. 18, julio-diciembre de 1990, pp. 326-335.

¹² Con el Reglamento núm. 442/81 del Consejo, del 17 de febrero de 1981; renovado, posteriormente, por el Reglamento núm. 443/92, del 25 de febrero de 1992, en el que se reglamenta la ayuda financiera y técnica en favor de los países en desarrollo no asociados. A grandes rasgos, las instituciones de la CEE, luego CE, son: el Parlamento, que desarrolla funciones consultivas; el Consejo, que ejerce el poder normativo; la Comisión, a la que compete la función ejecutiva; la Corte de Justicia, con funciones jurisdiccionales. Aunados a estas instituciones están el Comité Económico y Social, la Corte de las Cuentas y el Banco Europeo de Inversiones. Cabe señalar que el 8 de abril de 1965 se firmó el Tratado de Fusión de Ejecutivos de las Comunidades Europeas que establece una Comisión y un Consejo únicos para la CEE, la CEE y la CEEA/EURATOM. Véase Fausto Pocar, *Diritto delle Comunità Europee*, Italia, Giuffrè; Felicetta Lauria, *op. cit.*; Carlo Curti Gialdino, *Il Trattato di Maastricht sull' Unione Europea*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993.

Por otro lado, es importante mencionar los diferentes tipos de actos jurídicos de las instituciones de la CE, considerando que los artículos del Tratado de Roma no forman objeto de una reglamentación detallada establecida de una vez y para siempre. La legislación comunitaria cuenta con los siguientes instrumentos: reglamentos, decisiones, recomendaciones y opiniones. Los reglamentos tienen alcance general, son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada uno de los Estados miembros; las directivas vinculan al Estado miembro al cual están dirigidas, la forma y los medios para cumplirla competen a los órganos nacionales en mérito; la decisión es obligatoria en todos sus elementos para los destinatarios asignados; las recomendaciones y las opiniones no son vinculantes. Como señala Ballarino: “Es difícil distinguir entre recomendaciones y opiniones. Se ha observado que la opinión es sobre todo la expresión de una opinión sobre una fecha en cuestión, mientras la recomendación es un instrumento de acción indirecta para el acercamiento de las legislaciones”. Tito Ballarino, *Lineamenti di diritto comunitario*, Italia, Casa Editrice Dottore Antonio Milani (CEDAM), 1993, p. 21. Para profundizar en el tema se puede consultar, además, Gian Piero Orsello, *Ordinamento comunitario e Unione Europea*, Italia, Giuffrè, 1994.

La cooperación comunitaria debía llevarse a cabo mediante acciones coordinadas de la CEE y los Estados miembros. En este sentido, a lo largo de los años ochenta tuvo lugar una evolución positiva que se refleja en el marco jurídico de los instrumentos para la cooperación financiera y económica. Por ejemplo, del tono relativamente duro y escasamente diplomático de los primeros documentos de la Comisión Europea,¹³ se pasó a un planteamiento más positivo y menos paternalista, que hacía referencia a la “cooperación” y no tanto a la “ayuda” comunitaria.

La cooperación comunitaria, sin embargo, está condicionada. De acuerdo con el Consejo, “en caso de violaciones fundamentales y persistentes de los derechos humanos y de los principios democráticos, la Comunidad podría modificar, e incluso suspender, la cooperación con los Estados interesados, limitando la cooperación únicamente a las acciones que atienden directamente a las necesidades de la población.”¹⁴

En lo que toca a México, el origen de las negociaciones para la firma del primer acuerdo con la CEE surge de la coincidencia de la voluntad del gobierno mexicano de diversificar sus relaciones internacionales, a principios de los años setenta, con los primeros intentos de la CEE por ampliar las suyas, en particular, con América Latina. Los primeros acercamientos formales se remontan a la visita del presidente mexicano Luis Echeverría (1970-1976), en abril de 1973, a la sede de la CEE.

Las relaciones México-CEE, 1975-1996

Las relaciones formales de la CEE con México se dividen en tres etapas principales. La primera inicia con el proceso por el cual se logró el primer acuerdo marco, firmado en julio de 1975, que formalizó las relaciones entre ambas partes. La segunda se da a partir de abril de 1991, cuando se firmó un nuevo acuerdo que sustituía al anterior y que hoy está vigente. La tercera incluye las negociaciones que se están llevando a cabo para establecer un Acuerdo de Asociación Económica y de Concertación Política.

¹³ Me refiero a documentos como: CE Informazione, *La politica comunitaria per le materie prime nel quadro della cooperazione con i paesi in via di sviluppo*, Roma, Ufficio per l' Italia della Commissione delle Comunità Europee (Dossier núm. 7), 1975 y CE Informazione, *Le relazione fra la CEE ed i paesi d'America Latina*, Roma, Ufficio per l' Italia della Commissione delle Comunità Europee (Dossier núm. 8), 1975.

¹⁴ Reglamento del Consejo, del 25 de febrero de 1992, “Riguardante l' aiuto finanziario e tecnico per i paesi in via di sviluppo dell' America latina e dell' Asia nonche la cooperazione economica con tali paesi”, publicado en *Gazzeta Ufficiale delle Comunità Europee*, N.I.. 35/5.

Las relaciones México-CEE, 1975-1991

El primer acuerdo marco México-CEE se firmó en julio de 1975.¹⁵ Contaba con 13 artículos. En su parte declaratoria enunciaba como principales objetivos: desarrollar y equilibrar el comercio recíproco y ampliar la cooperación comercial y económica entre las partes.¹⁶ Por primera vez en los acuerdos que la CEE había firmado con otros países, el acuerdo con México preveía el establecimiento de una cooperación económica, y no un mero trato comercial; alentaba las inversiones y las transferencias de tecnología; preveía contactos periódicos entre empresarios de los Estados miembros y México, etcétera. También incluía una “cláusula evolutiva” que permitía mantener actualizado el acuerdo, además de que se creó una Comisión Mixta que debía reunirse cuando menos una vez al año.

Desde la óptica de la CEE, se trataba de un acuerdo “comunitario”;¹⁷ un marco jurídico que, por su naturaleza, instauraba las bases de una relación de cooperación económica con amplias posibilidades de desarrollo. Para México, el acuerdo constituía el medio idóneo para desarrollar las coinversiones y la transferencia de tecnología que se requerían para desarrollar nuevas líneas de producción necesarias para incrementar las exportaciones hacia el mercado europeo.

Tanto el gobierno de México como la CEE hicieron referencia a una “cooperación económica, justa y equitativa entre países desarrollados y uno — México — en vías de desarrollo”. Enfatizaron, además, que el acuerdo era el primer caso de aplicación práctica y efectiva de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.¹⁸

¹⁵ El 15 de julio de 1975, en Bruselas, Bélgica, el secretario de Relaciones Exteriores de México, Emilio O. Rabasa, firmó, a nombre y en representación del gobierno mexicano, el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la CEE, representada por el presidente del Consejo de las Comunidades Europeas, Mariano Rumor, ministro de Relaciones Exteriores de Italia, y por François Xavier Ortoli, presidente de la Comisión de la CEE. Dicho acuerdo entró en vigor el 1 de noviembre de 1975, de conformidad con su artículo 12. Véase México, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), *Informe de Labores 1974-1975*, México, SRE, 1975, p. 104.

¹⁶ El intercambio comercial era desfavorable para México, país que tenía un déficit de 750 millones de dólares (MDD) en el conjunto del comercio bilateral con los Estados miembros de la CEE.

¹⁷ La CE puede firmar acuerdos mixtos y comunitarios. Los acuerdos puramente comunitarios son aquellos que entran en la competencia asignada a la CE por los tratados constitutivos. En los acuerdos mixtos, por ejemplo, no participan necesariamente al lado de la CE todos los Estados miembros.

¹⁸ Recuérdese que durante el gobierno del presidente Luis Echeverría, la política exterior de México se orientó en gran parte dentro del contexto de solidaridad con los países llamados del tercer mundo. México fue el promotor de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, adoptada en diciembre de 1974 por la ONU.

Uno de los factores importantes que impulsaron a México a tratar de diversificar sus relaciones con el exterior, y a concretar el acuerdo con la CEE, fue el principio del agotamiento del modelo económico mexicano.¹⁹ Para fines de los años sesenta, los límites del modelo de desarrollo centrado en la sustitución de importaciones eran evidentes. El sector externo de la economía mexicana era uno de los más claramente afectados. Por ello, la búsqueda de nuevos mercados y socios comerciales se convirtió en un elemento de importancia creciente para el nuevo modelo de desarrollo que empezó a ser ensayado a partir de los años setenta. En esta década, la política exterior mexicana se transformó significativamente: "El énfasis casi exclusivo en la relación bilateral con Estados Unidos será desplazado por un esfuerzo sin precedentes de ampliación de las vinculaciones internacionales del país."²⁰ En este contexto se explica la visita, en 1973, del presidente mexicano a la sede de una institución cuyos nueve países miembros representaban a 253 millones de habitantes, con un ingreso *per capita* anual de 3000 dólares y un intercambio comercial de 570 000 millones de dólares (MDD), o sea, 25 % de las transacciones mundiales (en 1974). El interés mexicano, en el marco de una política de diversificación, resulta evidente para explicar el acercamiento a la CEE.

La CEE, por su parte, diversificaba sus relaciones hacia América Latina. Después de Paraguay y Argentina, México era el tercer país latinoamericano con quien la CEE firmaba un acuerdo de cooperación aunque, como señalamos, era el primer acuerdo de su tipo: de amplia cooperación económica. La economía mexicana mostraba un crecimiento considerable, además de que México era el país económico y políticamente más estable de Latinoamérica; la expresión sobre el "milagro económico mexicano" se difunde, justamente, en la década de los años sesenta. Entre 1975 y 1987, la relación de la CEE con México avanzó lentamente aunque, en 1983, la cooperación entre México y la CEE prevista en el acuerdo se activó con la reunión de la Comisión Mixta.²¹

¹⁹ Desde mediados de los años cincuenta, la economía mexicana había crecido de manera sostenida a una tasa superior a 6 %; la tasa de inflación anual (3.4 %) se asemejaba bastante a la de los países desarrollados que eran los principales mercados mexicanos; además, la paridad cambiaria se mantenía inalterada desde 1954 y la participación de las manufacturas en el producto interno bruto (PIB) había pasado de 16.4 %, en 1936, a 21.2 %, en 1953 y a 26.5 %, 1967. Datos tomados de Carlos Rico, "Hacia la globalización", en Senado de la República, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, t. VIII, México, Senado de la República, 1991, p. 22.

²⁰ *Ibid.*, p. 23.

²¹ Algunos hechos importantes en materia de cooperación industrial fueron los encuentros de empresarios mexicanos y comunitarios en la ciudad de Guadalajara, en diciembre de 1984; en materia de cooperación energética hubo proyectos conjuntos con fondos comunitarios de alrededor de un millón de ecus; en materia de investigación, la cooperación se concentró en la agricultura. Además, la CEE concedió, entre 1985 y 1986, un paquete de ayuda: 5 200 000 ecus para la

La ampliación de la CEE, en 1986, tuvo efectos negativos, en el corto plazo, para América Latina: las exportaciones latinoamericanas hacia España disminuyeron cuando una serie de productos perdieron competitividad en el mercado español porque España concedió un tratamiento preferencial a productos análogos provenientes de los países ACP y de otros países con los cuales la CEE tenía firmados acuerdos comerciales preferenciales. Por otra parte, España aumentó sus impuestos aduanales a algunos productos latinoamericanos para llevarlos al nivel de los impuestos comunitarios.²²

En el caso de México, como muestra el Cuadro 1, si se confrontan las cifras del intercambio comercial con la CEE antes y después de la adhesión de España y Portugal, se verifica una baja en las exportaciones mexicanas hacia la CEE. Los efectos negativos en la relación CEE-México, derivados de la adhesión de España y Portugal a la CEE, se diluyeron posteriormente.²³ De hecho, en la declaración común de intención relativa al desarrollo y la intensificación de la relación con los países de América Latina, anexada al acta final de adhesión de España y Portugal a la CEE, se habían previsto medidas para el desarrollo, la extensión y la diversificación de los intercambios con la región, así como una mayor cooperación en varios de los sectores de interés común.

construcción de un hospital; 3 510 000 ecus para financiar un proyecto de ayuda a refugiados centroamericanos que se trasladaron a México; 800 000 ecus para proyectos pertenecientes a ONG y 340 000 ecus para ayuda alimentaria. Véase Parlamento Europeo, "Relazioni presentata a nome della commissione per le relazioni economiche esterne sulle relazioni economiche e commerciali tra la Comunità Europea e gli Stati Uniti Messicani", *Documenti di Seduta*, Documento A2-0328/88 Serie A, p. 16.

²² Aunque España había solicitado a la Comisión Europea que productos como el café, el cacao y el tabaco, provenientes de América Latina, continuaran con un tratamiento tarifario preferencial algunos años después de su adhesión a la CEE.

²³ Dos sectores en particular, el textil y el siderúrgico, eran motivo de conflictos en las relaciones entre la CEE y México. Para el sector textil estaba en vigor (hasta 1993) un acuerdo bilateral en el cuadro del Cuarto Acuerdo Multifibras para el acceso de los productos textiles americanos al mercado comunitario en el periodo 1987-1990. En el cumplimiento de dicho acuerdo, México se comprometió a limitar voluntariamente sus exportaciones a cambio de garantías de acceso al mercado comunitario para sus productos. México figura entre los países a los cuales se aplican impuestos provisionales *antidumping*, mismos que, en septiembre de 1988, la Comisión decidió aplicar a las importaciones de algunos productos textiles. En el sector del acero, la Comisión aprobó en enero de 1988 derechos *antidumping* aplicables a productos siderúrgicos originarios de algunos países, entre los cuales estaba México. Véase Parlamento Europeo, *op. cit.*, p. 7.

Cuadro 1						
Intercambio de mercancías entre la "Europa de los 12" y México (millones de ccus)						
	1985		1986		1987	
	Petróleo	Total	Petróleo	Total	Petróleo	Total
<i>Comunidad de los 12</i>						
Exportaciones		2813		2042		1846
Importaciones	4349	5127	1366	2233	1932	2923
<i>España</i>						
Exportaciones		313		203		150
Importaciones	1811	1890	663	760	931	1055

Fuente: Parlamento Europeo, "Relazioni presentata a nome della commissione per le relazioni economiche esterne sulle relazioni economiche e commerciali tra la Comunità Europea e gli Stati Uniti Messicani", *Documenti di Seduta*, Documento A2-0328/88, Serie A, 1988, p. 16.

En 1987 se registró un impulso en las relaciones CEE-América Latina, después de que la primera reconociera la necesidad de tener en cuenta los intereses de las exportaciones latinoamericanas en las negociaciones de la Ronda Uruguay, así como la de apoyar la diversificación de dichas exportaciones, a través de instrumentos como la promoción comercial y la intensificación de la cooperación industrial científica y técnica.

Aunque la CEE atribuía ya un papel importante a México dentro del contexto latinoamericano, sólo en 1988 reconoció la necesidad de una relación diferenciada. El Parlamento Europeo consideró

que la naturaleza de la cooperación de la Comunidad con los países en vías de desarrollo de Asia y de América Latina debe ser diferenciada según el nivel de desarrollo del país en cuestión, por lo que mientras la cooperación técnica y financiera (asistencia a proyectos) resultará la más apta para los países más pobres, para los países en vías de desarrollo y los de ingreso medio serán de mayor beneficio otras formas de cooperación, en particular una cooperación de tipo industrial y comercial.²⁴

²⁴ Parlamento Europeo, "Relazioni sulla cooperazione della Comunità europea con i paesi in via di sviluppo dell' Asia e dell' America Latina", *Documenti di Seduta*, Documento A2-0222/88/Parte A, 1988, p. 6.

Agregaba, también, que “si bien el Parlamento Europeo ha examinado en varias ocasiones la situación de la América Central y de la América del Sur, no ha sometido hasta ahora a un estudio específico la situación de México y sus relaciones con la CEE”.²⁵

La situación reflejaba la necesidad de una mayor difusión de la información relativa a las relaciones entre la CEE y México que pudiera, entre otras cosas, desarrollar un intercambio no sólo en el ámbito gubernamental sino entre sectores privados. La Delegación de la Comisión Europea en México, inaugurada en noviembre de 1989, empezó a jugar un papel importante, incluso diplomático, pues es la responsable local de la conducción de las relaciones oficiales entre la UE y México.

Para fines de 1988, el panorama de las relaciones entre México y la CEE era sustancialmente diferente al que existía cuando se firmó el acuerdo de 1975. Tres factores explican esa evolución. En primer lugar, el proceso de nuevo dinamismo que experimentó la integración europea en la segunda mitad de los años ochenta. En efecto, a partir de la entrada en vigor del Acta Única Europea, en 1987, la CEE experimentó una serie de cambios importantes.²⁶ Se pasó del “europesimismo”, vigente en la década de los ochenta, al surgimiento de un nuevo “eurooptimismo”.²⁷ Entre 1975 y 1988, la CEE vio modificarse la correlación de fuerzas en su interior; consecuentemente, se abrieron nuevas líneas de acción en las relaciones exteriores de la CEE. Los cambios más importantes fueron la primera elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo de los ciudadanos de los Estados miembros (1979); la adhesión griega, española y portuguesa, que elevó a 12 el número de miembros de la CEE; la entrada en vigor del Acta Única Europea, que contempla y amplía el funcionamiento de la CEE y, vinculada a ella, la reforma

²⁵ *Ibid.*

²⁶ El Acta Única Europea se firmó el 16 de febrero de 1986 y entró en vigor el 1 de julio de 1987; es un paquete de modificaciones a los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Se trata de la primera revisión verdaderamente importante de dichos tratados.

²⁷ Como señala Loukas Tsoukalis, “después de un largo periodo de estancamiento, durante el cual las primeras esperanzas federalistas y funcionalistas construidas alrededor de las tres Comunidades [Europeas] parecían estar sepultadas por el resurgimiento del nacionalismo, de la recesión económica, y por la inercia de las instituciones comunitarias, las cosas comenzaron a moverse nuevamente en la segunda mitad de los años ochenta, a un paso verdaderamente rápido. Por lo tanto, en el transcurso de sólo pocos años, el clima económico y político de Europa Occidental se transformó de manera radical. Al inicio y hasta finales de los años ochenta, términos como [...] euroesclerosis eran usados para describir el funcionamiento de las economías europeas y de sus perspectivas en el contexto de la competencia internacional. De improviso, el cuadro se hace más vivaz: la integración regional asume una dinámica más veloz, la Comunidad Europea se encontró de nuevo en el centro de la escena, mientras la mayor parte de las variables macroeconómicas registraron una mejoría sensacional y prolongada.” Véase Loukas Tsoukalis, *La nuova Economia Europea*, Bolonia, Il Mulino, 1994, pp. 17-18.

de las políticas financiera y agrícola (1988); además de las conclusiones del Consejo Europeo, en 1989, reunido en Madrid y Estrasburgo, que llevaron a iniciar el proceso hacia la Unión Monetaria Europea, en el que 11 Estados miembros aprobaron la Carta Social y el apoyo a la unificación alemana.²⁸

En segundo lugar, México también había registrado cambios que impulsaban la diversificación de las relaciones económicas del país.²⁹ A partir de 1986, se dieron cambios muy importantes en la economía mexicana: se pasó de una economía protegida y centralizada por el Estado a una apertura económica inédita. México se adhirió al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y comenzó a privatizar empresas públicas. Los cambios se reflejaron en el comercio entre la CEE y México. Entre 1982 y 1991 las exportaciones mexicanas a la CEE se diversificaron; mientras que el petróleo representaba 75 % de ellas en 1982, para 1991 las exportaciones petroleras sólo representaban 43 %.³⁰ Además, como puede verse en el Cuadro 2, el comercio de

²⁸ A diferencia del Consejo —de la CE—, denominado también Consejo de Ministros, el Consejo Europeo es una instancia de la UE en la cual se reúnen, al menos dos veces al año, los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros y el presidente de la CE. El objetivo de las reuniones es estudiar las cuestiones de mayor relevancia para el desarrollo interno y la política exterior de la UE. El Consejo Europeo no tiene facultades para legislar; sin embargo, emite conclusiones escritas que sirven de base y orientación para las políticas de la UE. Cabe señalar que la agenda del Consejo Europeo es influida y promovida por la presidencia rotativa del Consejo de Ministros. Existen Consejos Europeos que han hecho historia en la evolución de la UE: el Consejo Europeo de Corfú, y el de Essen marcaron pautas importantes que definen nuevas líneas de acción de la UE hacia América Latina.

²⁹ Tras la disminución de los precios internacionales del petróleo y el incremento en las tasas de interés, entre 1980 y 1985, México se vio inmerso en una gran crisis de la deuda que llevó al gobierno a adoptar un programa de ajuste y estabilización que subordinaba el crecimiento a las disponibilidades de divisas, después de atender el servicio de la deuda. Se creó un superávit en la balanza de pagos con el propósito de producir un excedente de divisas que permitiera enfrentar las obligaciones con el exterior. Como la medida dio por resultado una profunda recesión y un notable aumento de precios (de 153 %, en 1987), el gobierno cambió la orientación del programa de ajuste: decidió una apertura externa mucho más acelerada que la que ya venía dándose y promovió una nueva estrategia que creaba un déficit en la balanza de pagos, con el propósito de trasladar ahorro de las economías desarrolladas hacia la economía mexicana. La medida contemplaba además dos estrategias para controlar la inflación: por una parte, que al enfrentar la competencia exterior, las empresas mexicanas moderaran sus ganancias; y por otra, un tipo de cambio semifijo que variaba dentro de una banda de flotación. Véanse Enrique González Tiburcio y Aurelio de Alba, *Ajuste económico y política social en México*, México, El Nacional, 1992, p. 47, y Enrique González Tiburcio, "Desarrollo económico e integración económica regional de la UE y América Latina. Aspectos económicos y jurídicos. El caso de México," ponencia presentada en la Universidad de Pavia, Italia, en el Seminario sobre América Latina, mayo 1995, mimeo.

³⁰ Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 91.

México con la CEE casi recuperó, en la segunda mitad de los años ochenta, el dinamismo que tenía en la década de los setenta.

Cuadro 2	
Tasas de crecimiento del comercio entre México y la CEE (promedios anuales)	
Periodo	Tasas promedio anual de crecimiento
1970-1980	23.86 %
1980-1986	-3.90 %
1986-1992	19.10 %
1992-1994	3.8 %

Fuente: Delegación de la Comisión Europea en México, *Informe de evolución relaciones UE-México*, México, junio de 1995, p. 3.

En tercer lugar, el contexto internacional también evolucionaba de manera acelerada. En 1989 se iniciaron una serie de acontecimientos que cambiaron cualitativamente el panorama internacional en términos económicos y políticos. La caída del muro de Berlín, la unificación alemana, la desintegración de la URSS y, en general, el término de la guerra fría y la consecuente formación de nuevas alianzas comerciales y bloques económicos marcaron el inicio de una nueva época que, en los años noventa, obligó a los países a redefinir sus estrategias comerciales y políticas. Las relaciones entre México y la CEE no ignoraban este nuevo contexto internacional; por ello, las dos partes decidieron revisar y actualizar el marco jurídico de sus relaciones.

El Acuerdo Marco de Cooperación y las relaciones México-UE 1991-1996

El Acuerdo Marco de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la CEE se firmó, en Luxemburgo, el 26 de abril de 1991; entró en vigor el 1 de noviembre de ese mismo año.³¹ El acuerdo, que sustituyó al de 1975, menciona en el

³¹ El acuerdo fue alcanzado después de 15 meses de negociación. Lo firmaron Fernando Solana, secretario de Relaciones Exteriores de México, Jacques F. Poos, vicepresidente de Luxemburgo, en representación del Consejo de la CEE, y Abel Matutes, en representación de la Comisión de la CEE. El acuerdo tiene una vigencia de cinco años, después de lo cual se reanuda automáticamente cada año hasta que una de las partes lo denuncie.

preámbulo la importante situación económica de México y su participación en el Grupo de Río; además, señala las implicaciones favorables del proceso de reforma y modernización económica en México para las relaciones económicas y comerciales entre las dos partes.

El acuerdo, suscrito por decisión del Consejo, es de "tercera generación",³² es el más completo de los firmados con cualquier país asiático o latinoamericano.³³ Consta de 44 artículos y tiene una cláusula evolutiva por la cual se pueden aumentar los niveles de cooperación y formular propuestas para ampliar el ámbito de la cooperación mutua.

Este acuerdo no preferencial cubre una amplia gama de sectores,³⁴ además de que incluye mecanismos concretos de cooperación.³⁵ Asimismo, establece una Comisión Mixta que tiene como principales objetivos velar por el buen funcionamiento del acuerdo; acordar y coordinar las actividades y proponer los medios necesarios para concretar el acuerdo; examinar la evolución de los intercambios y de la cooperación entre las partes haciendo recomendaciones para ampliar los intercambios e intensificar y diversificar la cooperación.

Ambas partes se conceden el trato de nación más favorecida en sus relaciones comerciales, de conformidad con las disposiciones del GATT, además de reafirmar su voluntad de conducir sus intercambios comerciales de conformidad con ese acuerdo. A diferencia de otros acuerdos recientes de la CE con otros países,

Como vimos con anterioridad (nota 6, *supra*), el artículo 113 del Tratado de Roma faculta al Consejo y a la Comisión para negociar y concluir acuerdos con terceros Estados. En cumplimiento de esta facultad, un representante del Consejo y un representante de la Comisión firman el acuerdo de que se trate en nombre de la CE. La presidencia del Consejo la ejerce de manera rotativa cada país miembro por un periodo de seis meses; en el primer semestre de 1991, la presidencia la tenía Luxemburgo.

³² Esto significa que cubre aspectos comerciales y de cooperación económica, transferencia de tecnología, desarrollo de la agricultura, telecomunicaciones, protección del medio ambiente, etcétera.

³³ El segundo socio comercial latinoamericano de la CE es Brasil — el primero es México —; con él, la CE tiene un acuerdo no preferencial que sustituyó al primer acuerdo, firmado en 1982. No es tan amplio y multiforme como el firmado con México. En 1992, México absorbió 28 % de las importaciones latinoamericanas provenientes de la UE y fue responsable de 11.8 % de las exportaciones del continente hacia la UE.

³⁴ Finanzas, comercio, desarrollo industrial, agricultura, pesca, propiedad intelectual, normalización y certificación, minería, tecnología de la información y telecomunicaciones, informática, transportes, salud pública, narcotráfico y fármaco-dependencia, energía, medio ambiente y protección de los recursos naturales, turismo, planificación del desarrollo, administración pública, información, comunicaciones y cultura, capacitación y cooperación regional.

³⁵ Intercambio de información y expertos; capacitación; mecanismos para la intensificación de contactos entre empresarios, profesionales, investigadores y técnicos de ambas partes; asistencia técnica; transferencia de tecnología; promoción de coinversiones y empresas conjuntas; y asistencia financiera para la realización de proyectos conjuntos.

las disposiciones relativas a los derechos humanos figuran únicamente en una frase.³⁶

Desde la óptica de la CE, se trata de un acuerdo de cooperación económica, enmarcado en las relaciones norte-sur, a diferencia, por ejemplo, de los acuerdos de ayuda financiera y técnica dirigidos a los países en vías de desarrollo más pobres. La "cooperación económica" que contempla el acuerdo con México tiene como objetivo la promoción de actividades de interés mutuo; destacan la participación del sector privado de la economía; la cooperación entre instituciones financieras, la cooperación industrial y comercial, entre otros.

Sin duda, este acuerdo establece y define una serie importante de sectores y actividades que no se desarrollaban en el dc 1975. Esto representa importantes ventajas: por un lado, se reconoce que el intercambio entre la CEE y México, entre 1975 y 1991, evolucionó no solamente en la parte de la cooperación económica y comercial sino en el desarrollo de nuevas áreas como la cooperación científico-técnica, financiera y de inversiones, entre las más importantes. De hecho, el acuerdo no deja fuera ningún sector que se pueda beneficiar de la cooperación. También se menciona el término de operador económico, en especial entre las pequeñas y medianas empresas que, como se verá más adelante, será uno de los principales actores de la concreción del acuerdo y de otros mecanismos de cooperación.

Tanto el contenido del acuerdo como su aplicación y evolución demuestran que la CE no ha realizado proyectos de cooperación "clásica" en México.³⁷ El acuerdo establece el marco general en el cual se inscribe la relación, aunque puede ser complementado; por ejemplo, dos reglamentos del Consejo rigen la ayuda y los instrumentos financieros que sirven para concretar parte del contenido del acuerdo de 1991. En ambos se señalan como beneficiarios a los países en vías de desarrollo de América Latina, Asia y el Mediterráneo que en el pasado se hayan beneficiado de acciones comunitarias de cooperación o que hayan concluido acuerdos de cooperación o asociación con la CE.³⁸

³⁶ "Considerando que el principal beneficiario de la cooperación es el hombre y que por ello debe promoverse el respeto de sus derechos". Véase el Acuerdo Marco de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la CEE, en México, Senado de la República, Secretaría de Relaciones Exteriores, *Tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México*, México, Senado de la República, tomo XXXII, 1991, p.139.

³⁷ Proyectos de desarrollo rural, de infraestructura, que se citan, por ejemplo, en el Reglamento del Consejo 443/92 del 25 de febrero de 1992. Ahí se marca la diferencia entre ayuda financiera y técnica dirigida a países en desarrollo "pobres" y cooperación económica dirigida a países de ingreso medio.

³⁸ El contenido de los reglamentos citados es el siguiente:

1) Reglamento (CEE) N. 443/92 del Consejo del 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica para los países en vías de desarrollo de América Latina y de Asia así como la

México es el país que más se ha beneficiado del Programa Europeo para la Financiación de Inversiones Conjuntas (ECIP, por sus siglas en inglés). Entre 1989 y abril de 1995, se aprobaron 97 proyectos; el monto del financiamiento de la CE para proyectos del ECIP en México fue de más de 14 000 000 de ecus, distribuidos en prácticamente cada uno de los sectores económicos del país.³⁹ México absorbe más de 10 % de los proyectos y de los montos financiados por ECIP a nivel mundial.

Además de lo anterior, México ha sido beneficiario de otros programas que involucran fondos comunitarios. Por ejemplo, el programa de cooperación aprobado por la Comisión para el Consejo Empresarial México-UE, que tiene como objetivo la promoción de inversiones, con normas técnicas y de calidad, capacitación y producción, y medio ambiente; la Asociación de Cámaras de Comercio de la UE en México, que busca el acercamiento entre ambas economías y representa un instrumento de consulta e información para el empresariado mexicano respec-

cooperación económica con dichos países. Sustituye al Reglamento N.442/81 del 17 de febrero de 1981, documento que tiene su base jurídica en el artículo 235 del Tratado CE y marca las líneas generales de ayuda financiera y cooperación económica de la CE hacia los países que se mencionan. El reglamento analizado contempla una ayuda financiera que va dirigida a los gobiernos, las administraciones descentralizadas, las organizaciones regionales, los organismos públicos, las comunidades locales, los institutos y los operadores privados, comprendidas las cooperativas y las ONG. Asimismo, define los sectores de la cooperación económica y establece que la ayuda financiera y técnica, así como los gastos para la cooperación económica, asumen la forma de ayudas a fondo perdido financiada por el presupuesto general de la CE. En su artículo 15 crea un Comité representado por los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión que tiene por objetivo estudiar las propuestas presentadas por la Comisión y emitir su opinión. Este comité también funciona para la aplicación del instrumento ECIP (*European Community Investment Partners* o Programa Europeo para la Financiación de Inversiones Conjuntas). El reglamento tiene una duración de cinco años, después de lo cual la Comisión presenta una relación global que ilustra los resultados de la evaluación regular para poner en evidencia no sólo las condiciones de ejecución de los proyectos y de los programas, sino también la oportunidad de mantener o modificar las orientaciones en materia de ayuda.

2) Reglamento (CEE) N. 319/92 del Consejo del 3 de febrero de 1992, relativo a la actuación por un periodo de tiempo experimental del ECIP destinado a países de América Latina, Asia y el Mediterráneo. Tiene su base jurídica en el artículo 235 del Tratado CE y es resultado de un experimento piloto que inició en 1988. Se trata de un instrumento financiero que va dirigido a empresas europeas del sector privado, en particular pequeña y mediana empresas, que quieran invertir en países latinoamericanos, asiáticos o mediterráneos creando *joint-ventures*. Este reglamento pone en práctica el instrumento financiero durante un periodo experimental de tres años.

³⁹ Los beneficios del ECIP, en México, se han concentrado en los siguientes sectores económicos: agroindustria (25 % del total), textil y confecciones (15 %), turismo (9 %), y electrónica y comunicaciones (6 %). Véase Delegación de la Comisión Europea en México, *Informe de evolución relaciones UE-México*, México, junio de 1995, p. 15.

to de los mercados europeos; el programa AL-INVEST, que concreta la política comunitaria de cooperación económica dirigida a 18 países latinoamericanos que forman parte de un bloque o región comercial, orientado a promover el acercamiento entre empresas europeas y latinoamericanas en un eje de cooperación norte-sur, entre otros. No debe olvidarse, además, que México es el único miembro de la OCDE que es beneficiario del SGP comunitario.

En lo que toca al comercio entre las dos partes, como muestran los cuadros siguientes, la UE es el segundo socio comercial de México y constituye la segunda fuente de inversión extranjera directa (IED) en el país. Sin embargo, para la UE, México representa alrededor de 1 % de su comercio.

Cuadro 3		
Comercio exterior de la CE con diversos países o grupos de países, 1992		
País o grupo de países	% Exportaciones	% Importaciones
AELC	45.1	46.4
Estados Unidos	12.4	13.9
Japón	9.3	6.7
América Latina	4.6	5.8*
México	1.1	.6**

Fuente: Eurostat, *Statistiche Generali della Comunità*, 1993.

* Dato tomado de: Delegación de la Comisión Europea en México, *Informe de evolución relaciones UE-México*, junio de 1995, México, p. 7.

** Dato correspondiente a 1993. Calculado con base en información de: Comisión Europea, "Per un approfondimento delle relazioni fra L'Unione Europea e il Messico", Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (95) 03 def., Bruselas, 1995, p. 10.

Cuadro 4		
Comercio exterior de México con diversos países o grupos de países, 1992		
País o grupo de países	% Exportaciones	% Importaciones
Estados Unidos	82.82	68.39
UE	5.35	12.32
Asia	2.06	8.44
América Latina	4.89	3.73

Fuente: Delegación de la Comisión Europea en México, *Informe de evolución relaciones UE-México*, México, junio de 1995, p. 7.

Si observamos la tabla de la evolución del comercio entre México y la CE, vemos cómo el marco institucional del acuerdo impulsó notablemente dicho comercio. El volumen total del comercio entre ambas regiones ha presentado las tasas anuales de crecimiento (o decrecimiento) que se señalaron en el Cuadro 2 (p. 104).

En los últimos años, las exportaciones de la UE a México se han incrementado de manera constante; crecieron 19.1 % durante el periodo 1992-1994, mientras que las ventas de la UE al resto del mundo sólo lo hicieron en 4 %. Las exportaciones de la UE a México alcanzaron un nivel de 9 048 MDD, en 1994. En cuanto a las exportaciones mexicanas a la UE, se mantuvieron alrededor de los 2 600 MDD durante el periodo 1990-1994; presentaron un decrecimiento de 18 % en 1993, año en que la UE importó de México bienes por un valor total de 2 769 MDD. La balanza comercial es deficitaria para México.

En el rubro de inversiones, México ha sido el país que mayor dinamismo ha registrado, en América Latina y el Caribe, como receptor de IED: entre 1987 y 1990, dicha inversión pasó de 630 MDD a 5 000 MDD. La IED de la UE en México se canaliza, básicamente, a empresas privadas, *joint-ventures* e inversiones o coinversiones en la industria maquiladora.⁴⁰

En el periodo 1985-1994, la IED de la UE en México creció a una tasa promedio anual de 20.3 %, mientras la tasa correspondiente a Estados Unidos es de 13.2 % y la de Japón de 7.6 %. La UE es la segunda fuente de inversiones para México, sólo por debajo de Estados Unidos, y muy por encima de Japón.

⁴⁰ Por sectores, la IED europea se concentra en manufacturas (47 %); transportes y comunicaciones (15 %); y servicios sociales y privados (12 %). Véase "UE-México. Hacia el futuro", en *Euronotas* (Delegación de la Comisión Europea en México), febrero 1995.

El acuerdo de 1991 dio un impulso significativo a la relación. Sin embargo, la situación actual tanto de México como de la UE y el nuevo contexto internacional abren la posibilidad de un nuevo acuerdo. La nueva relación que buscan México y la UE pretende adecuarse a un nuevo y más intenso vínculo entre las sociedades europeas y la mexicana. Por ello, se requiere de un cambio en el marco general que norma la relación bilateral formal.

Hacia un nuevo Acuerdo de Asociación Económica y Concertación Política

Entre 1991 y 1995, tanto la UE como México experimentaron cambios cualitativos importantes que, a su vez, se enmarcan en una nueva realidad internacional en la que se han creado nuevas formas de relación de cooperación y de integración económica y política. Para entender en su justa dimensión el Proyecto para un Acuerdo de Asociación Económica y Concertación Política que la UE ha propuesto a México es necesario analizar las nuevas circunstancias internacionales en que se inserta esta propuesta, así como los cambios que han sufrido tanto la CE como México.

En lo que toca a las nuevas circunstancias internacionales, baste recordar que el fin de la guerra fría y el inicio de nuevas formas de interrelación económica y política entre países, gobiernos y otros actores internacionales empezó a cobrar cuerpo a partir de la década de los noventa. Entonces, se inició una recomposición económica y política del mundo que pone como principios rectores el multilateralismo, el regionalismo y la interdependencia; ahora, la economía ha adquirido una relevancia importante en el ámbito de las relaciones internacionales, la incidencia de la actividad comercial es cada vez más determinante en la definición del equilibrio del poder. En el actual orden internacional, incluso, el problema de la seguridad tiende a transitar del nivel estrictamente geopolítico al geoeconómico.

El cambio de centro de las relaciones internacionales no se ha traducido automáticamente en un paso hacia la cooperación. Además, hace surgir nuevos actores, al lado de los Estados tradicionales: bloques económicos y regiones, entre otros. En el norte se ha creado un cuadrilátero de grandes regiones económicas, con diferentes niveles de integración económica, política y jurídica, en las cuales también participan países del sur y países llamados de transición. Así, en América del Norte está en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC, desde 1994); en Europa Occidental, el Tratado de Maastricht (1993); en el área de la ex URSS, el Tratado de Moscú (firmado en septiembre de 1993, pero que todavía no está en vigor); y en el Pacífico asiático está el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), en vías de institucionalizarse.

En este nuevo escenario económico internacional, que se configura como resultado de la coexistencia entre regionalismo, macrorregionalismo y multilate-

ralismo, existe un reconocimiento de la interdependencia en las relaciones económicas internacionales. La interdependencia entre sistemas económicos con diferentes niveles de desarrollo se refleja en la tendencia hacia una apertura de los espacios económicos organizados e integrados en el norte hacia el sur. Las consecuencias son de tipo político, económico e institucional. Aunado a lo anterior, existe el reconocimiento de una responsabilidad común entre países industrializados y países en vías de desarrollo en la solución de los grandes problemas mundiales. Ello los obliga a codificar nuevas formas de relación en materia de conservación de medio ambiente, mantenimiento de la paz y la seguridad — política y económica —, entre otros temas.

Así, los esquemas de cooperación tradicional norte-sur cambian y empiezan a organizarse nuevos foros, sobre todo en los continentes americano y africano, para relacionarse con los países industrializados. La revolución tecnológica, en los transportes, y en la información y las telecomunicaciones, hace imposible mantener posiciones autárquicas. No pocas organizaciones de países en vías de desarrollo se han orientado a buscar una mayor inserción en el comercio mundial de bienes, de tecnología y de servicios. Todo ello incide, también, en cambios estructurales en la división internacional del trabajo. En este sentido, “la apertura y la globalización de los mercados constituyen la base sobre la cual podría constituirse un nuevo modelo de relación económica entre países industrializados y países en vías de desarrollo (con sus respectivas subdivisiones graduales en países de nueva industrialización y economías en transición).”⁴¹

En este cuadro de recomposición, en enero de 1995, la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) inaugura una fase diferente en las relaciones comerciales y económicas del mundo con nuevos parámetros que obligan a todos los países a replantear sus relaciones económicas.

En lo que toca a los cambios experimentados por la Europa comunitaria, el fin del enfrentamiento bipolar se tradujo en un afianzamiento de su propia política exterior, autónoma, tanto en sus alianzas económicas como políticas. Ello se concretó en términos jurídicos con el Tratado de la UE.⁴² De ser un bloque más o menos cerrado, la CE empezó a abrirse hacia el centro, el norte y el oriente del continente europeo, a través de acuerdos de asociación con los países de Europa Central y del Este; además, creó una zona de libre comercio con la Asociación Euro-

⁴¹ Massimo Panebianco, Armando Lamberti y Gactano de Simone, *Il G7 e il nuovo ordine internazionale*, Florencia, Centro de Estudios de Derecho Comunitario de la Universidad de Salerno-Fundación de Investigación y Estudios Internacionales, 1994, p. 150.

⁴² El Tratado de la UE, que introdujo reformas y modificaciones a los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, no simplificó las cosas. La coexistencia de cuatro instrumentos internacionales ha hecho difícil y complicada la misma lectura e interpretación de esos tratados.

pea de Libre Comercio (AELC): el Espacio Económico Europeo (EEE), un mercado único de 19 países, desde el 1 de enero de 1994. Asimismo, en diciembre de 1991, el Consejo Europeo de Maastricht aprobó los Tratados de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y de la Unión Política, que fueron firmados por los jefes de Estado y de Gobierno de los 12 países miembros, el 7 de febrero de 1992.

Posteriormente, el Tratado de la UE, de noviembre de 1993, inauguró una segunda etapa para el logro de la UEM,⁴³ la cual tiene como objetivo el mejoramiento del bienestar y el reforzamiento de la cohesión económica y social de los países miembros. Además, puso las bases para una unión política que garantice la unidad y la coherencia de acción de la CE en la escena internacional y, así, refuerce la legitimidad democrática y la eficacia de las instituciones comunitarias.⁴⁴ Vinculado con lo anterior, la ampliación de la UE se concretó con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, en 1995; probablemente, se continuará con la adhesión gradual, en el mediano plazo, de los países de Europa Central y del Este.

El Tratado de Maastricht plantea codificar y dar un espacio a la política comunitaria para el desarrollo. Se plantea que el sostenimiento económico está en función del objetivo final de la consolidación del estado de derecho y de la democracia, el cual está asegurado en el respeto de las acciones y orientaciones de las Naciones Unidas y de las organizaciones internacionales competentes. El Tratado de la UE prevé que la política exterior para el desarrollo entre en el ámbito de los programas plurianuales de los Estados miembros y que éstos se lleven a cabo mediante la intervención del Banco Europeo para las Inversiones (BEI).

En lo que se refiere a los cambios en México, debe destacarse el hecho de que, a partir de 1991, la política exterior concretó una serie de alianzas económicas que modifican esencialmente las relaciones del país. La firma del TLC,⁴⁵ la entrada en

⁴³ La primera fase inició el 1 de julio de 1990 con la plena libertad de circulación de los capitales en la mayor parte de los Estados miembros. El Tratado de Maastricht fijó el inicio de la segunda fase de la UEM, el 1 de enero de 1994 (art. 109 E del Tratado de la CE). En dicha fase se pretende lograr la constitución del Instituto Monetario Europeo (IME), dirigido y administrado por un Consejo compuesto de un presidente — nominado por los gobiernos de los Estados miembros — y de los gobernadores de las bancas centrales. El IME deberá preparar la tercera fase de la UEM restringiendo los márgenes de fluctuación de las monedas y armonizando las tasas de interés. Tito Ballarino, *op. cit.*, p. 21.

⁴⁴ Pocar y Secchi, *op. cit.*

⁴⁵ El significado que tiene para México la firma del TLC es múltiple. Por primera vez, un país como México, que hasta la mitad de los años ochenta no formaba parte del GATT y mantenía una política de sustancial autarquía, se abre hacia Canadá y Estados Unidos para establecer una relación más estrecha. Otro de los elementos importantes del TLC es la posibilidad de su eventual expansión hacia algunos otros países de América Latina.

la OCDE,⁴⁶ la participación activa en el APEC,⁴⁷ y una presencia por demás activa en Latinoamérica representan un cambio de posición a nivel internacional: México acelera así el tránsito de una economía cerrada a una economía abierta a una velocidad sin precedentes.

Los cambios internacionales de fines de los años ochenta y principios de los noventa dieron un nuevo peso específico a México en la escena internacional. De acuerdo con Andrés Rozental, "la realidad geopolítica de México se vio realizada y modificada sustancialmente por los grandes cambios internacionales".⁴⁸ En términos económicos, aunque el ingreso *per capita* de México es menor que el promedio de los de la UE, las dimensiones del país, en cuanto a territorio, población y recursos físicos, el lugar que ocupa en la economía mundial, las alianzas económicas que ha desarrollado con varias regiones económicas y el crecimiento expansivo de su economía lo hacen un verdadero polo de atracción. La interdependencia económica y financiera actual quedó demostrada por la reciente crisis económica del país.⁴⁹ La importante posición de México en el escenario internacional, con el apoyo y la respuesta generados por la crisis, también.

En el ámbito político, es claro que la política exterior de México ha hecho de nuestro país un socio buscado en múltiples foros, globales y regionales. Entender la importancia adquirida por México como el principal interlocutor de la UE en América Latina requiere analizar los principales mecanismos de concertación regional, en los cuales México ha sido pieza clave. El Grupo de Contadora, surgido a principios de los años ochenta para tratar de evitar una conflagración general-

⁴⁶ La OCDE aglutina a las economías más dinámicas del mundo. Es significativa la presencia de México, como único país latinoamericano miembro. Además de Estados Unidos, Canadá y Australia, México es uno de los países que es miembro, al mismo tiempo, de la OCDE y del APEC.

⁴⁷ El 18 de noviembre de 1993, en Seattle, durante la V Reunión Ministerial del APEC, se acordó el ingreso de México a dicho organismo como miembro de pleno derecho. APEC es un mecanismo de cooperación económica que privilegia el desarrollo y el comercio de las inversiones y que constituye una red compleja de interrelaciones.

⁴⁸ Rozental, *op. cit.*, p. 156.

⁴⁹ "Hacia fines de 1993, el programa económico de México mostró sus límites: si bien había sido exitoso en el control de la inflación y la estabilización económica, en el aspecto financiero el déficit en la balanza de pagos había alcanzado niveles excesivos y la deuda externa se había acelerado riesgosamente. Esta última no era contratada por el gobierno, sino por capitales de corto plazo que entraban al país atraídos por las altas tasas de interés y permitían financiar temporalmente el déficit en la balanza de pagos. No obstante, tres acontecimientos en 1994 marcaron el límite de este programa: 1) El incremento en las tasas de interés en los Estados Unidos, que obligó a México a elevarlas aún más para retener los capitales internacionales; 2) el rápido aumento en el desequilibrio de la balanza de pagos; 3) los acontecimientos políticos y sociales que generaron gran temor entre los inversionistas internacionales." Enrique González Tiburcio, "Desarrollo económico e integración regional..."

zada en América Central, captó de inmediato la atención europea: ofrecía una explicación latinoamericana del conflicto, centrada en sus orígenes socioeconómicos, que iba más allá del maniqueísmo que surgía de una visión ideologizada de la rivalidad bipolar. Posteriormente, otros mecanismos regionales mantuvieron la atención europea en América Latina y, por supuesto, en México.

Los mecanismos latinoamericanos de consulta y concertación política y económica que existen actualmente, de los cuales México ha sido promotor básico, son: el Grupo de Río, el Grupo de los Tres y el Mecanismo de San José. Con todos ellos la UE ha institucionalizado un diálogo político y de cooperación que, seguramente, incidirá como antecedente importante en el eventual nuevo acuerdo México-UE.

Análisis del proyecto de Asociación Económica y Concertación Política entre México y la UE

Con base en la nueva situación internacional, y los cambios experimentados por México y por el propio proceso de integración europea, la UE ha propuesto la necesidad de replantear el marco en el cual se inscriben las relaciones México-UE. Esto se debe, esencialmente, a tres razones.

La primera razón es la importancia que ha adquirido México en el ámbito internacional como miembro del TLC, la OCDE, el APEC, entre otros, y, en el ámbito regional, como miembro del Grupo de Río, del Acuerdo de San José y de los tratados de libre comercio con Bolivia, Chile, Colombia y Costa Rica, así como aquellos que se encuentran en proceso de negociación. Para la UE, México es miembro fundador de uno de los mercados más grandes del mundo, el cual, además, explora su eventual expansión, como se planteó en la Cumbre de las Américas o Cumbre Hemisférica de Miami.

La segunda razón radica en el cambio de política comunitaria para el desarrollo que se dio a partir del Tratado de Maastricht: la parte "política" juega un papel importante en la medida en que se pretende negociar acuerdos que fortalezcan a la UE como bloque económico y, al mismo tiempo, como bloque con intereses e intercambios políticos.

La tercera razón es la importancia que tiene México en la región como interlocutor de primera línea entre los países latinoamericanos y la UE para echar a andar este cambio de política comunitaria hacia América Latina, o ampliarla hacia los países con los cuales la UE tiene acuerdos de cooperación, particularmente, Chile y los países que conforman el Mercosur.

A partir de 1994, la UE se planteó un cambio institucional en sus relaciones con América Latina y el Caribe. Las conclusiones del Consejo Europeo, emitidas en

junio de 1994, confirmaron las relaciones de la UE con los países latinoamericanos y con sus bloques económicos regionales, y plantearon un nuevo esquema de relación en el marco de “los avances realizados en el campo de la democracia y en el respeto de los derechos humanos, de la paz, del desarme y de las reformas económicas y de integración regional”.⁵⁰ Posteriormente, en octubre de ese mismo año, la UE afirmó que estaba dispuesta a empezar pláticas para llevar a cabo nuevos acuerdos que contemplen la emergencia de sistemas de integración regional. Así, se planteó un nuevo esquema de relaciones UE-América Latina, en el cual se subraya la intención de la UE para realizar discusiones sobre nuevos acuerdos más ambiciosos que “reflejen el potencial económico de nuestros socios en las regiones”,⁵¹ mismos que deben contener tres secciones: política, económica y de cooperación.

En las conclusiones del Consejo Europeo de Essen, emitidas en diciembre de 1994, se invitó al Consejo y a la Comisión Europea a “traducir en actos las reflexiones en materia de acuerdos y futuras relaciones con México”. Tales conclusiones fueron precedidas de una relación del Consejo de Asuntos Generales, del 28 de noviembre, que “invitaba a la Comisión a proponerle cuanto antes y dentro del primer trimestre de 1995, un documento de opciones estratégicas que contengan propuestas concretas y a instaurar, con tal fin, contactos estrechos con la nueva administración mexicana”.⁵²

Así, por invitación del Consejo de Asuntos Generales, la Comisión presentó, al Consejo y al Parlamento, la comunicación “Para una profundización de las relaciones entre la UE y México”, publicada el 8 de febrero de 1995. Dicho documento tuvo como consecuencia operativa la presentación, por parte de la Comisión Europea, de un proyecto de directiva de negociación dirigido al Consejo en octubre de 1995. Antes, en abril, el Consejo de Ministros de la UE aprobó por unanimidad el texto de una Declaración Conjunta Solemne entre México y la UE, misma que se firmó el 2 de mayo de 1995, en París, Francia.⁵³ Esta declaración conjunta es una verdadera carta de intención de las partes que, si bien no formaliza el inicio de las negociaciones, sí establece el deseo y la intención de llevar a cabo un nuevo acuerdo. Actualmente, el Consejo está estudiando el proyecto de directiva para posteriormente recabar la opinión del Parlamento Europeo y emitir una directiva que contenga un mandato de negociación; con ello, la UE dará por iniciadas las negociaciones formales hacia un nuevo acuerdo.

⁵⁰ Comisión Europea, “Per un approfondimento delle relazioni fra L’Unione...”, p. 2.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

⁵³ Reproducida en la sección de discursos y documentos de este mismo ejemplar de la *Revista Mexicana de Política Exterior*.

El proyecto de directiva publicado por la Comisión Europea puede ayudarnos a entender, de manera parcial, el ambiente que podrá prevalecer en las negociaciones entre la UE y México. En primer lugar, plantea un nuevo acuerdo político, económico y de cooperación que tendría una duración ilimitada y reemplazaría al acuerdo vigente. Una parte esencial del nuevo acuerdo, según el proyecto de directiva, sería la inclusión de cláusulas sobre el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos. Otro aspecto importante es el refuerzo del marco de las relaciones entre Europa y América Latina al favorecer el proceso de integración latinoamericana identificando a México como el principal interlocutor.⁵⁴

Sin duda, tanto los capítulos como la declaración sobre el diálogo político que se incluyan en el nuevo acuerdo requieren un análisis detallado de los efectos económicos que para México puede tener el nuevo acuerdo; seguramente serán objeto de discusión y negociación en las instancias correspondientes. Fuera de ese análisis riguroso, es necesario resumir aquí, de manera general, los principales puntos del proyecto de directiva elaborado por la Comisión Europea.

Los primeros cuatro capítulos tratan temas propiamente económicos en los cuales se plantea la liberalización progresiva y recíproca de todos los intercambios, tomando en cuenta la sensibilidad de algunos productos, conforme con las normas de la OMC. En estos puntos, la Comisión Europea deberá conciliar el nuevo acuerdo con las exigencias de la Política Agraria Común (PAC) y las obligaciones internacionales de la UE, incluyendo aquéllas con la OMC. Asimismo, se propone la liberalización de los movimientos de los servicios y capitales, además del abatimiento de las tarifas aduanales, la liberalización progresiva y recíproca de las condiciones de inversión y de las medidas reglamentarias sobre productos y servicios. El documento plantea también que la liberalización comercial entre la UE y México consentiría aumentar los intercambios bilaterales y beneficiarse plenamente de las ventajas recíprocas derivadas del TLC. Por lo que respecta a los

⁵⁴ El esquema del Acuerdo es el siguiente:

I. Naturaleza y campo de aplicación.

II. Contenido del acuerdo.

Título I. Libre circulación de bienes

Título II. Derecho de establecimiento y prestación de servicios

Título III. Movimiento de capitales y pagos

Título IV. Compras públicas. Competencia y propiedad intelectual.

Título VI. Otros campos de cooperación.

Título VII. Medios de cooperación.

Título VIII. Cooperación política.

Título IX. Solución de controversias.

Título X. Marco institucional.

Declaración sobre el diálogo político entre la UE y México.

productos agrícolas, los beneficios derivados de la liberalización serían más modestos (está previsto un aumento de las exportaciones de 14 a 15 % en el curso de los próximos 10 años).

La UE plantea que el acuerdo vigente es muy importante para el estrechamiento de las relaciones México-UE, pero que contiene pocos elementos para afrontar los nuevos retos. Destaca que México es el primer socio comercial de la UE en América Latina y que, con esta región, mantiene un comercio global de 4.4 %. En este sentido, el interés de la UE se centra en un acuerdo que en la parte económica actualice las relaciones bilaterales y desarrolle nuevos esquemas de inversión, exportaciones e importaciones que permitan a la UE tener acceso al mercado más grande del mundo. Sin embargo, para México es importante destacar la necesidad de que las empresas mexicanas tengan un marco jurídico favorable para establecerse en los países miembros de la UE. Si consideramos que el comercio exterior de México se concentra en Estados Unidos (80.3 %) y la UE (6.9 %), mientras que México sólo representa 1.4 % del comercio exterior comunitario, la parte económica que se podría ampliar y promover con un nuevo acuerdo son las inversiones europeas en México y viceversa.

Otro elemento interesante es el vinculado con el derecho de establecimiento y prestación de servicios; se plantea la posibilidad de estudiar un reconocimiento mutuo de calificaciones profesionales. Para México resultaría importante lograr que los profesionales o técnicos mexicanos puedan trabajar en países de la UE sin ninguna discriminación.

En términos generales, en materia económica, el proyecto de directiva tiene la intención de facilitar tanto la inversión, la importación, el derecho de establecimiento de las empresas europeas, aunque señala, en algunos casos, una limitación en ciertos Estados miembros. En este sentido, México deberá cuidar que los compromisos que se establezcan sean recíprocos y que incluyan a todos los países miembros de la UE. En aquellas materias en las cuales la UE señale la exclusión de algunos países miembros, México tendrá que excluirlos también de las ventajas inherentes al sector.

Los títulos VI-VIII tratan los temas de cooperación. El proyecto de directivas de la Comisión Europea reafirma el interés de la UE por mantener los intercambios en materia de cooperación, establecidos en el acuerdo vigente, y agrega "la cooperación entre administraciones, en particular, en el sector de la competencia", para contribuir a la fluidez de los intercambios. Asimismo, se plantea la posibilidad de que México participe en algunos proyectos y programas europeos de cooperación en los sectores de industria, cultura, investigación y desarrollo, tecnología de la información y de las comunicaciones. También, se podría prever la asociación de ciudadanos mexicanos a proyectos piloto realizados por la industria europea.

Por otra parte, se prevé el establecimiento de acuerdos precisos entre sectores como el de la cooperación para la instrucción y la formación, estadística y aduanal, la competencia, la imposición directa, las normas y la energía, y en campos como la lucha contra el fraude, la cooperación administrativa, las reglas de origen, etcétera. Asimismo, se habla de una cooperación distinta de aquella que la UE ha brindado a países de ingreso medio, en la medida en que México no ha sido receptor de los proyectos clásicos de cooperación aplicados en otros países. Igualmente, se establece el apoyo para que México continúe beneficiándose de programas como ECIP, AL-INVEST, BC-NET, BRE y los reglamentos citados sobre ayuda y cooperación. Uno de los puntos interesantes que se plantea en el proyecto de directiva es la posibilidad de que México participe en ciertos proyectos y programas europeos de cooperación. En este sentido, el nuevo acuerdo podría establecer una transición en las relaciones de cooperación norte-sur, de manera que México se establezca no sólo como receptor sino que contribuya a un intercambio más recíproco.

En el título VI, "Otros campos de cooperación", en el capítulo 15 se menciona "la cooperación en materia social" y, en el capítulo 18, los "derechos humanos y democratización". En este tono de reciprocidad, la cooperación en materia social establece la problemática de las poblaciones indígenas. Será importante que en las negociaciones se definan los campos y el alcance de una cooperación de tipo recíproco en estos temas, y la manera en que podrían, o no, incluirse en el texto. Por lo que se refiere a la cooperación en materia de derechos humanos y democratización, estos temas han sido, tradicionalmente, competencia interna de cada país y, en opinión de muchos, siguen siéndolo. Al respecto, habrá que negociar la forma en que podrían, o no, incluirse en el texto. Estos dos puntos son, sin duda, delicados; la negociación no podrá ignorarlos. Sin embargo, no deberá olvidarse que la ratificación del eventual nuevo acuerdo requiere de la aprobación legislativa y que, en ese sentido, la cooperación en estas materias y su alcance deberán ser estipulados de manera por demás clara y cuidando salvaguardar la soberanía nacional.

El título VIII habla expresamente de una cooperación política que, en mi opinión, no debía ser parte de la negociación de un acuerdo económico y de cooperación; si el acuerdo da pie a un diálogo político sería útil que se expresara en una o dos frases del preámbulo, pero no como tema de cooperación, tampoco como cláusula de no ejecución. Evidentemente, éste será asimismo un punto delicado de las negociaciones. Las relaciones que sobre este punto tiene ya la UE en otros acuerdos con países latinoamericanos, socios mexicanos en otros esfuerzos regionales, deberán ser analizados a fin de evaluar no sólo las ventajas y desventajas de incluirlo en el futuro acuerdo sino, también, para examinar, en la práctica, cómo se ha dado esta cooperación.

El acuerdo de 1991 entre la CFE y México es un acuerdo comercial y de cooperación, y no tiene ningún alcance en materia política. ¿Hasta dónde queremos que esta opción prevalezca? En vista de que el acuerdo propuesto no se limita a la asociación económica, ¿hasta dónde es posible y deseable extender la concertación o la cooperación en materia política? La Comisión Europea señala que el modo de concertación política adoptado debería tener en cuenta el hecho de que México, en cuanto miembro del TLC, es socio de Estados Unidos y de Canadá, con los cuales la UE ha formalizado el propio diálogo político: “no se olvida la relación de la UE con ambos países en materia de seguridad”. Además, afirma que: “el diálogo debería basarse en el respeto de los derechos humanos y de los principios de la democracia, de la correcta gestión de los asuntos públicos y del Estado de derecho que constituye uno de los elementos esenciales de las relaciones globales entre las dos partes”.⁵⁵

En este sentido, es importante subrayar que México “se propone lograr con la UE un Acuerdo de Asociación Comercial amplio y de largo alcance en el que se establezca claramente la separación de cuestiones comerciales, de otras de carácter político”.⁵⁶ Dicha separación no implica la inexistencia de las segundas cuestiones. Si la clara intención de la UE es darle algún carácter político a la relación, ¿en qué términos se hará? México ha hecho énfasis en que:

debido a la enorme relevancia que para México significa la perspectiva de celebrar un Acuerdo de Asociación con los países de la UE, el país está fuertemente comprometido en la negociación de acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversión con diversas naciones europeas [y que] no queremos cuestiones de carácter político o económico no comerciales que sean utilizadas entre nosotros o por otros países para interferir en los libres flujos de comercio e inversión.⁵⁷

La parte medular de la negociación, en estos rubros, será entonces lograr un acuerdo de asociación que evite, precisamente mediante la cooperación, esa injerencia. La negociación es un ejercicio difícil. En este caso, las negociaciones requerirán de mandatos muy específicos y, por supuesto, de la necesaria flexibilidad para lograr que el acuerdo final refleje, de una manera u otra, los intereses de las dos partes.

⁵⁵ Comisión Europea, “Per un approfondimento delle relazioni fra L’Unione...”, p. 5.

⁵⁶ Declaraciones del presidente Ernesto Zedillo durante la reunión con miembros de la Asociación de Cámaras de Comercio e Industria de Países de la UE (EUROCAM), el 24 de julio de 1995, en Los Pinos. Boletín de Prensa núm. 376 de la Presidencia de la República, 24 de julio de 1995.

⁵⁷ *Ibid.*

Consideraciones finales

Para llegar a donde ha llegado, el proceso de integración europea ha requerido la actualización de propósitos, ideas e instituciones. En la combinación de ideales y pragmatismo posiblemente se encuentre la clave que explica por qué el proceso no se ha detenido y ha salvado obstáculos que parecían difíciles.

Uno de los principios que se ha modificado y que deberá modificarse adicionalmente es el relacionado con la forma en que la UE se relaciona con países que, por diferentes razones, tienen vínculos económicos culturales e históricos de intensidad diversa y diferenciada. Una vez concluido el enfrentamiento este-oeste, reconsiderada la importancia del comercio mundial y vistas las ventajas que la UE ha obtenido para sus países miembros, se ha difundido la conveniencia de crear bloques o formas de integración. Las formas de relación de la UE están cambiando, ya que, cada vez más, se trata de establecer acuerdos con grupos o bloques. En esta nueva forma de relación, la idea de subdesarrollo y la de ayuda o asistencia pierde vigencia y, en cambio, aparece con claridad la de cooperación mutuamente benéfica.

Varias de las condiciones que la UE imponía en sus acuerdos han dejado de ser válidas al haber concluido la época del bipolarismo y por el triunfo universal de la democracia, la economía de mercado asociada a ella y la aceptación general del respeto a los derechos humanos y la preservación del medio ambiente que, ahora, son tareas que competen a todos los países y no a unos cuantos. Después de la guerra fría, la formación de regiones económicas hace evidente la interdependencia en las relaciones económicas internacionales modificando los elementos de la relación entre economías de desarrollo diferente. La UE finca nuevas bases para su integración codificando estos cambios políticos y económicos en el Tratado de Maastricht. Por su parte, América Latina replantea sus relaciones con el exterior y en el interior de sí misma creando grupos de concertación política y económica con la característica principal de la existencia de mecanismos flexibles que tienen un objetivo concreto.

La UE ha marcado nuevas directrices en su relación con América Latina, fundamentalmente, por los efectos del TLC y el proyecto que se planteó en la Cumbre de Miami de ampliar el libre comercio en todo el continente americano. También, porque a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht no se habían hecho planteamientos relativos a las relaciones de la UE con América Latina. El nuevo acuerdo que la UE ha propuesto a México contempla un esquema triple de intercambio — político, económico y de cooperación — que, en relación con acuerdos anteriores entre la UE y América Latina, en particular con México, cambia no sólo de forma sino de fondo.

Si comparamos el primer acuerdo México-CEE, de 1975, con el acuerdo vigente, de 1991, la diferencia fundamental es que el segundo extiende la cooperación a

todos los sectores. Es una cuestión de tamaño y amplitud. El nuevo acuerdo que la UE propone va todavía más allá, al establecer, además de la cooperación económica, una política. El proyecto de directiva de la Comisión Europea establece un diálogo político fortalecido sobre cuestiones de interés común, por lo que habrán de identificarse y acotarse. Por supuesto, México no podrá aceptar ningún acuerdo político que comprometa su soberanía, su política interior o sus principios de política exterior. En este sentido, la parte política del nuevo acuerdo podría ser una mayor concertación en, por ejemplo, las respectivas posiciones en los organismos internacionales. Incluso en este punto, el posible acuerdo quedaría limitado en el sentido de que la posición de México en los foros multilaterales se mantiene, en la mayoría de los casos, en el grupo latinoamericano.

En la parte económica, se está planteando una relación entre partes iguales en la cual, al parecer, la UE no arriesga ningún sector y sí en cambio propone una apertura amplia para los productos europeos que van hacia el mercado mexicano. Habrá que asegurar la reciprocidad. México es un país con una posición geográfica privilegiada que tiene, además, un importante papel como interlocutor en el continente americano. México es la puerta para entrar a la zona de libre comercio más grande en términos de número de consumidores y capacidad de consumo. Todo ello le da una gran capacidad de negociación. Por las características que está adquiriendo la economía mexicana, en materia de ayuda financiera y técnica, México es el país de América Latina que menos ayuda recibe en este rubro. Así lo muestra el informe de 1994 de la Comisión Europea sobre "La actuación de la ayuda financiera y técnica a los países en vías de desarrollo de América Latina y de Asia".⁵⁸

Sin duda, para México la relación con la UE es muy importante considerando que es su segundo socio comercial y la segunda fuente de inversión extranjera en el país. Tanto la UE como México coinciden en que el acuerdo vigente entre ambos es insuficiente y la celebración de uno nuevo no sólo representa un objetivo importante de política exterior económica para cada una de las partes, sino que se trata de establecer nuevos parámetros de diálogo político y de intercambio económico y comercial entre dos zonas geográficas que tienen bases reales de complementación en sus economías, mismas que no han sido explotadas en todo su potencial.

El nuevo acuerdo representa un tema prioritario de la política exterior; por su importancia, seguramente se negociará con los mejores tiempos. México deberá mantener su autonomía y ejercer plenamente su capacidad de negociación;

⁵⁸ Comisión Europea, "Quindicesima Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo sull' Attuazione dell'aiuto finanziario e tecnico ai paesi in via di sviluppo dell' America Latina e dell' Asia al 31 dicembre 1991", COM (94) 541 def., 1994.

además, deberá evitar que la cooperación en temas como derechos humanos y democracia resulte en formas de injerencia. Asimismo, México puede lograr una búsqueda de consensos sobre temas económicos de carácter global y la consolidación del país como interlocutor de América Latina con la UE.

Más allá de las dificultades que se presenten en las negociaciones, es importante señalar que el nuevo acuerdo marcará nuevos esquemas de relación entre la UE y economías emergentes y, de manera más general, entre regiones económicas con diferente desarrollo. En un mundo que se presenta cada vez más interdependiente, éste es, sin duda, un paso hacia adelante.
