

MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA: UN PROYECTO DE POLÍTICA EXTERIOR

FRANCISCO GIL VILLEGAS M.

LA UNIÓN EUROPEA (UE) CONSTITUYE LA MEJOR ALTERNATIVA de México para equilibrar la excesiva concentración de las relaciones económicas con Estados Unidos y Canadá. Cuando se habla en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) o en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) de un proyecto de “diversificación” de la política exterior mexicana, se piensa fundamentalmente en Europa, y después en Japón o en América Latina. Al respecto, el gobierno de México hacía notar desde 1995 que “la Unión Europea es actualmente el segundo socio comercial de México. Los intercambios con esos 15 países representan cerca del 10% de nuestro comercio total con el exterior. La Unión Europea es el segundo socio inversionista en nuestro país, con una quinta parte del total de los capitales que se canalizan hacia nuestra economía”.¹

La grave crisis económica mexicana, detonada a partir de 1994, y el desencanto parcial que trajo consigo la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) durante 1995, propiciaron una renovada esperanza de que Europa representara todavía una alternativa para contrarrestar la enorme concentración de las relaciones económicas de México con Estados Unidos. La gira del presidente Ernesto Zedillo por Europa en febrero de 1996 propició un nuevo acuerdo de cooperación entre México y la UE. Este acontecimiento, por sí mismo, ubicaba ya desde entonces a la UE en el segundo lugar de prioridades de la política exterior de México, por lo que se refiere a las cuestiones de cooperación económica y tecnológica.

Dentro de los factores específicos que determinaron la ubicación de la UE en dicho lugar sobresalen las cifras de comercio e inversión:

¹ José Ángel Gurría, “Principios, objetivos y estrategias de la política exterior de México”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED-SRE, núm. 46, primavera de 1995, p. 295.

casi 20% del total de la inversión extranjera acumulada en México proviene de Europa, y hasta 1992 el comercio de México con la UE se mantuvo en alrededor de 14% del comercio total de México con el mundo, aunque esa cifra porcentual haya descendido en 1994 y 1995 como consecuencia de la entrada en vigor del TLCAN, a 12 y 11% respectivamente. Las proyecciones para 1997 apuntaban a 10% de intercambio con Europa, conforme aumentaba la concentración del intercambio comercial con Estados Unidos y Canadá. Estas cifras porcentuales *no reflejan* el incremento de volúmenes totales del intercambio comercial que se realiza con las diversas regiones del mundo; 10% con Europa en 1996 incluía, por ejemplo, un volumen absoluto de millones de dólares superior al de 14% de 1990.² De cualquier modo, tanto en comercio como en inversión, la UE ya era desde ese entonces, como lo siguió siendo en 1997 y 1998, el segundo socio de México por encima de Japón y América Latina. Para la UE, México representa el vigésimo octavo lugar en sus intercambios comerciales con el mundo, pero para México la UE constituye su segundo socio comercial y su segunda fuente de inversión extranjera directa.³

La concentración del comercio con Estados Unidos y Canadá ha aumentado de manera constante a partir de la entrada en vigor del TLCAN el 1 de enero de 1994, y así la cifra conjunta de la concentración del intercambio comercial de México en el TLCAN llegó a más de 80% en 1998. En las cifras de inversión extranjera acumulada, la proporción de Estados Unidos se mantiene en un poco más de 65%, la de los países miembros de la UE en 20% y la de Japón en cinco por ciento.

ANTECEDENTES DEL NUEVO ACUERDO ENTRE MÉXICO Y LA UE

El establecimiento de la relación institucional entre México y la Comunidad Europea se remonta al año de 1960, cuando se acreditó una misión especial del país ante la Comunidad Económica Europea. En septiembre de 1975, 15 años después, México concluyó un "acuerdo

² Cálculos específicos al respecto se encuentran, por ejemplo, en Gabriel Rosenzweig, "La política de México hacia Europa: 1989-1994", *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, SRE, núm. 44, otoño de 1994, pp. 94-103.

³ El cálculo de estas ubicaciones se basa en el *Informe de Evolución de las Relaciones UE-México*, de la Comisión Europea de la Delegación Europea en México, junio de 1995, p. 3.

de segunda generación” con la Comunidad Europea, mismo que ya no quedaba circunscrito a aspectos meramente comerciales y establecía un comité mixto, formado por representantes de México y la Comunidad Europea, para supervisar el funcionamiento del acuerdo y formular recomendaciones para el buen desempeño del mismo. Entre 1975 y 1989 el Comité Mixto de la Comunidad Europea y México se reunió en ocho ocasiones: 1) diciembre de 1975 en Bruselas; 2) noviembre de 1978 en la ciudad de México; 3) noviembre de 1979 en la ciudad de México; 4) noviembre de 1983 en Bruselas; 5) diciembre de 1984 en la ciudad de México; 6) noviembre de 1985 en Bruselas; 7) febrero de 1987 en la ciudad de México; y 8) julio de 1989 en Bruselas.

El Acuerdo Marco de Cooperación de 1991

El 1 de noviembre de 1991 entró en vigor el Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Europea y México, que incluyó una cláusula evolutiva que lo caracterizaba como el acuerdo más amplio suscrito hasta entonces por la Comunidad Europea con algún país latinoamericano. La comisión mixta, establecida por el Acuerdo Marco de 1991, funcionó básicamente para impulsar las negociaciones orientadas al acceso y apertura de mercados. Durante la segunda reunión de esa comisión mixta, celebrada en Bruselas a finales de 1994, se agilizaron las negociaciones para reducir aranceles mediante la creación de una subcomisión de asuntos comerciales. No obstante, el éxito del funcionamiento innovador del Acuerdo Marco de cooperación con Europa fue limitado en la medida en que las negociaciones para impulsar el TLCAN, en 1992 y 1993, opacaron cualquier otro esquema de cooperación comercial suscrito por México.

La gira de Zedillo por Europa en febrero de 1996

La renovación de una estrategia de cooperación con la UE, mediante la negociación de un nuevo acuerdo de cooperación, incluso más ambicioso que los de “tercera generación”, fue probablemente el logro más importante de la gira de trabajo del presidente Zedillo por Europa a finales de enero y principios de febrero de 1996.

El preámbulo inmediato de un acuerdo de cooperación con la UE más ambicioso que el Acuerdo Marco de 1991 se dio en ocasión de la visita de Zedillo a Reino Unido el 29 de enero de 1996, cuando se concretó el Plan Conjunto de Acción Reino Unido-México para reforzar la cooperación bilateral. De hecho, la principal fuente de apoyo

para que la UE considerara la negociación de un acuerdo de esa índole con México provino de España y de Reino Unido, ante una mayor cautela y escepticismo por parte de Francia, Portugal e Italia, pues a fines de febrero de 1996 la UE postergaría para mayo de ese año la negociación del acuerdo, dada la falta de consenso entre sus 15 miembros. Algunos de los miembros más reticentes consideraron que el acuerdo debería operar por "fases" y que no convenía avanzar tan rápidamente en ese tipo de acuerdos con países ajenos al ámbito europeo.⁴

De cualquier modo, la estrategia del gobierno de México para la ampliación de los cauces de cooperación con la UE ya estaba en marcha y contaba con el apoyo de dos aliados tan importantes para esos propósitos como lo son España y Reino Unido. Para ellos, la urgencia de concretar tal acuerdo provenía de la necesidad de defender sus inversiones y sus propios intereses en México. "Según el gobierno español, aplazar un acuerdo con México, principal socio de la UE en Latinoamérica, significaría dejar el mercado latinoamericano en manos de empresas de Estados Unidos y Canadá y como zona exclusiva del TLCAN."⁵ Lo cual, evidentemente, no era conveniente ni para México ni para la UE, pero tampoco, de manera más específica, para los países europeos con importantes inversiones en el país.

En todo caso, el 13 de mayo de 1996, el Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea aprobó el mandato de negociación para crear una zona de libre comercio con México en una sola fase, y tal como lo habían planteado México, España y Reino Unido. El proyecto fue negociado con algunos obstáculos durante 1996 y 1997, pero finalmente se consiguió firmar el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México, el 8 de diciembre de 1997, dos años y medio después de la suscripción de la Declaración Conjunta Solemne del 2 de mayo de 1995, mediante la cual ambas partes se comprometieron inicialmente a negociar el nuevo acuerdo. El nuevo acuerdo, una vez que haya sido ratificado por todas las partes del mismo, sustituirá al Acuerdo Marco de 1991, y abarcará los siguientes rubros: institucionalizar el diálogo político, incrementar y dar eficiencia a los programas de cooperación y liberalización recíproca de los intercambios, servicios e inversiones, y obtener acceso para México a programas comunitarios de ciencia y

⁴ Así fue registrada la postergación de tal decisión en la prensa mexicana; véase: "Posterga la UE hasta mediados de 1996 la negociación del TLC con México", *Unomás uno*, martes 27 de febrero de 1996, p. 8.

⁵ *Idem*.

tecnología, tal y como los obtuvo Israel. El director general adjunto del Banco Nacional de Comercio Exterior, Rafael Moreno Turrent, calculó que, de concretarse el nuevo acuerdo con la UE, México podría incrementar sus exportaciones a Europa en por lo menos 20 por ciento.⁶

El Acuerdo Marco firmado en 1991 entre México y la Comunidad Europea expresaba ya una clara voluntad de aumentar y desarrollar los intercambios comerciales y reforzar la cooperación comercial, económica, científica, técnica y financiera, particularmente con base en la iniciativa privada.

DÉFICIT COMERCIAL DE MÉXICO CON LA UE

Según datos de la UE y de la Secofi, en 1995 México tuvo un déficit comercial con la primera de alrededor de 3 350 millones de dólares, a pesar de que sus exportaciones crecieron en 40%. Tal incremento de las exportaciones (gracias a la devaluación del peso en diciembre de 1994) no fue suficiente para reducir sustancialmente el fuerte déficit comercial de México con la UE, y la razón de ello, según declaraciones hechas en enero de 1996 por Jacques Lecomte, embajador de la Comisión Europea en México, estaba en que “el grueso de los productos mexicanos carecen de calidad suficiente para venderse en mercados ‘difíciles’, como el europeo, por lo que todavía tomará años nivelar el comercio con los países miembros de la Unión Europea”.⁷

Lecomte advirtió también la urgencia de que más empresas, en especial pequeñas y medianas, intenten vender sus productos en Europa, pues en 1995, tan sólo 23 de ellas concentraron casi todas las exportaciones de México a la UE. Los principales productos mexicanos exportados en 1995 a Europa, excluyendo el petróleo, fueron cerveza, químicos básicos, minerales y algunos productos alimentarios, como harina de maíz y carne. Las empresas mexicanas exportadoras fueron: Cervecería Modelo, Industrias Resistol, Synkro, Grupo Maseca, Industrias Peñoles, Cervecería Moctezuma, Diaquim, Berol, Olivetti Mexicana y Minera Bismarck.

Al mencionar que “los productos mexicanos presentan problemas de calidad y de cumplimiento de normas, lo que les resta capacidad

⁶ *Ibid.*, p. 2 de la sección de “Economía” de *Unomásuno*, martes 14 de mayo de 1996.

⁷ “La baja calidad frena exportaciones a Europa: Lecomte”, ocho columnas de la primera plana de *El Economista*, jueves 11 de enero de 1996.

para penetrar el mercado europeo”,⁸ Lecomte corría el riesgo de referirse implícitamente a un viejo reproche europeo de que los países latinoamericanos en general, y México en particular, no hacen el mejor uso del Sistema de Preferencias Generalizadas (GSP) de la UE para colocar de la manera más óptima posible sus productos en ese mercado. De cualquier modo, lo cierto es que desde 1989 México ha venido manifestando un déficit crónico en su comercio con Europa, básicamente por importar demasiados productos e insumos de Alemania, y por haber disminuido sus exportaciones petroleras hacia España. Los intercambios de México con la UE han permanecido relativamente bajos desde entonces, sobre todo si se ven desde la perspectiva de la UE y no tanto desde la de México: 0.7% de las importaciones y 0.8% de las exportaciones globales de la UE no son cifras muy esperanzadoras, por mucho que en 1995 y en 1996 México haya sido el principal socio comercial de la UE en América Latina.

Lo que sí reflejan, tanto esas cifras como las realistas declaraciones de Lecomte, son las dificultades que encuentran los productos mexicanos para ampliar su entrada en el mercado de la UE. Lo cual se debe, sobre todo, a la naturaleza del grueso de las exportaciones (productos petroleros y algunos agropecuarios para los que no se puede permitir un ingreso masivo) y al hecho de que el GSP no beneficia más que a 17% de las exportaciones mexicanas a la UE. Con todo, se ha insistido en que si numerosos productos manufacturados mexicanos pudieran acogerse adecuadamente al GSP, se beneficiarían de este régimen en vista de la posible supresión del derecho de aduanas para entrar a la Unión Europea.⁹

De cualquier modo, una investigación ordenada expresamente por la Delegación de la UE en México, identificaba cuatro fallas esenciales para explicar la reducida exportación de productos mexicanos a Europa: 1) el desconocimiento del mercado europeo por parte de los exportadores mexicanos; 2) la falta de promoción de las exportaciones; 3) los costos de operación de las exportaciones a Europa y 4) el desconocimiento de las normas de calidad que demanda el mercado europeo.¹⁰

Lo más deseable para el país sería pues que el nuevo acuerdo sí consiguiera perfeccionar el acceso al GSP europeo en función de las

⁸ *Ibid.*, p. 29.

⁹ Véase Eduardo Lechuga y Jean Luis Dupont, “La Comunidad Europea y sus relaciones con México”, *Foro Internacional*, núm. 132, abril-junio de 1993, p. 436.

¹⁰ “Analiza la UE obstáculos para el comercio bilateral con México”, p. 3 de la sección de “Economía” de *Unomásuno*, martes 27 de agosto de 1996.

necesidades mexicanas. Lo cual no excluye que se deban tomar muy en serio las recomendaciones de Lecomte a fin de incentivar a las pequeñas y medianas empresas mexicanas para que empiecen a exportar ya a la UE, y corregir así la enorme concentración de las exportaciones mexicanas a Europa en tan sólo 23 grandes empresas.

Un avance importante en esta dirección lo constituyó el establecimiento de un Programa de Promoción de Exportaciones Mexicanas iniciado por la Delegación de la UE en México, y el cual se divide en cinco fases que deben ayudar a lograr una mayor penetración de los productos mexicanos en Europa: 1) identificación de la oferta y la demanda de productos mexicanos con potencialidad de exportación a Europa; 2) transportar a México a posibles compradores europeos como un primer contacto; 3) crear mecanismos para establecer contactos entre compradores y proveedores; 4) realizar un seguimiento técnico-comercial del comportamiento de las exportaciones mexicanas hacia Europa; y 5) buscar que los propios exportadores mexicanos viajen a las regiones europeas que importen sus productos, a fin de tener un mejor contacto con sus compradores, así como de ampliar sus posibilidades de mercado.¹¹

CLÁUSULAS CONDICIONANTES SOBRE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS DEL NUEVO ACUERDO DE COOPERACIÓN

Durante 1996 y 1997 el gobierno del presidente Zedillo tomó medidas muy importantes para atender el problema de las cláusulas condicionantes sobre democracia y derechos humanos del nuevo acuerdo de cooperación. Por ejemplo, el apresuramiento para negociar y pactar la llamada reforma política “definitiva” del sistema electoral mexicano del 25 de julio de 1996, y el espectacular resultado derivado de la misma en las elecciones de 1997, en las que el PRI perdió por primera vez en su historia la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, así como el gobierno de la ciudad de México, tuvieron un papel fundamental tanto en la buena recepción de esos resultados en el ámbito internacional, como en el proceso para destrabar los obstáculos que hasta esa fecha habían frenado las negociaciones del nuevo acuerdo de cooperación entre México y la UE. En ese mismo sentido, la creación por parte del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, en junio de 1990, de

¹¹ *Idem.*

la Comisión Nacional de Derechos Humanos, encargada de atender quejas de la ciudadanía por posibles violaciones a los derechos humanos en todo el territorio nacional, sirvió para apuntalar el cumplimiento de México con las cláusulas solicitadas por el nuevo acuerdo con la UE. En ambos casos había importantes precedentes para satisfacer las cláusulas condicionantes del preámbulo del acuerdo de cooperación entre México y la UE, sin que por ello se afectaran los principios de autodeterminación y no intervención, tan caros a la tradición de la política exterior de México.

Los avances de México tanto en su desarrollo político hacia la democracia, como en la vigilancia al respeto de los derechos humanos mediante la creación de la citada Comisión, si son valorados y aprovechados correctamente por la contraparte europea permitirán trabajar en el futuro sobre sólidas bases en lo que se refiere a la cooperación política entre ambas partes. En México hay círculos de opinión que consideran este aspecto como el más atractivo del nuevo acuerdo, en caso de que vaya a ser ratificado por los gobiernos europeos y esté en vigor antes de que finalice el año 2000.

La lógica de tal perspectiva es la siguiente: si el nuevo acuerdo ya se encuentra en vigor y funcionando para el año 2000, protegerá al gobierno mexicano contra posibles presiones (por ejemplo de un nuevo gobierno de Estados Unidos o de algún grupo político mexicano de extrema derecha) para resolver el problema de Chiapas de manera inmediata y al margen de una negociación pacífica, pues por el solo hecho de ya encontrarse en vigor un tratado internacional con la UE, mismo que expresamente incluye la protección a los derechos humanos, queda garantizado que la solución al conflicto latente en Chiapas tenga una salida política, negociada y no impuesta por una fuerza que pudiera afectar la vida y otros derechos humanos de los grupos inconformes en esa región del sureste mexicano.

La solución pacífica y negociada al conflicto en Chiapas ha sido, hasta ahora, la elegida y privilegiada por el gobierno del presidente Zedillo, pero no hay certeza absoluta de que su sucesor, a partir del 1 de diciembre del año 2000, tenga que seguir forzosamente esa línea. Más aún, hay precandidatos a la presidencia de México, como el actual gobernador panista y populista de Guanajuato, Vicente Fox, que prometen en sus discursos de campaña que en caso de llegar en el 2000 a la presidencia de México, resolverían el conflicto en Chiapas "en tan sólo 15 minutos". El mensaje implícito en ese tipo de promesas es, por supuesto, que el conflicto en Chiapas puede ser resuelto mediante un uso decidido de la fuerza militar, lo cual suena atractivo

a algunos votantes potenciales mexicanos para las elecciones del 2000, y no sólo del PAN, sino también de otros grupos y partidos políticos. Pero si Zedillo le deja a su sucesor la restricción de un tratado internacional vigente con Europa, que estipula expresamente sanciones políticas y económicas en caso de que se viole de manera flagrante alguna de sus cláusulas, quien opte por “la solución inmediata en 15 minutos” deberá pensar bien las cosas antes de proceder a un cambio de línea radical, incluso cuando la misma le fuera “sugerida”, presionada o impuesta por un nuevo gobierno en Estados Unidos, impaciente o nervioso por la amenaza potencial que el conflicto en Chiapas pudiera representar para la seguridad de esa nación.

El cambio de poder en México, del PRI al PAN, tiene ahora tanta posibilidad objetiva como el cambio de un gobierno demócrata a uno republicano en Estados Unidos. El escenario de un “endurecimiento” de posiciones en ambos gobiernos es tan realista como el que considera que “todo seguirá igual” en las actitudes potenciales respecto al conflicto de Chiapas, también por parte de ambos gobiernos. Por lo mismo, la entrada en vigor del acuerdo de México con la UE, para antes de que termine el mandato de Ernesto Zedillo y haya un cambio de gobierno en Washington, resulta de vital importancia estratégica para todos aquellos que consideran fundamental que el conflicto de Chiapas se resuelva mediante una línea de negociación política, y no por medio de una salida militar.

PROGRAMA ESTRATÉGICO PARA LA PAULATINA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

En lo referente al aspecto específicamente comercial, la reiterada posición del gobierno de México, por lo menos durante la administración del presidente Zedillo, ha consistido en hacer notar que la posible generación de una zona de libre comercio entre México y la UE es muy positiva, entre otras razones porque no amenaza la política agrícola común del bloque de los países europeos, desde el momento en que México no ha sido un importante exportador hacia Europa en ese sector.¹² Es posible que este argumento haya contribuido a disminuir de manera significativa las reservas de Francia a negociar el acuerdo de cooperación en una sola fase, pues el temor a una competencia desleal prove-

¹² Véase la sección de “Economía” de *Unomásuno*, martes 14 de mayo de 1996, p. 3.

niente de productos agrícolas no resultaba aplicable al caso de México, a diferencia de lo que ha ocurrido siempre con los países del Mercosur.

En el caso de México, la liberalización progresiva y recíproca entre las dos partes firmantes del nuevo acuerdo, cuando entre en vigor, tendrá muy en cuenta la sensibilidad de ciertos productos y, en todo caso, deberá hacerse de conformidad con las reglas y exigencias de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Ambas partes, México y la UE, deberán respetar las condiciones de acceso real a sus respectivos mercados a partir de la puesta en marcha del acuerdo.

De cualquier modo, la retroalimentación funcionará de la mejor manera posible en la medida en que la UE considere a México como un socio realmente paritario, a pesar de lo poco representativo que es hoy día para la UE el volumen de comercio que tiene con México y la enorme importancia que ese mismo volumen representa para el país.

Por último, hay enormes probabilidades de que los flujos de inversión de la UE hacia México aumenten en los próximos años, conforme la inserción del país en el TLCAN comience a rendir mejores frutos y le genere menos problemas que los que le ha causado hasta ahora. Los países miembros de la UE, como España o Reino Unido, que mantienen inversiones considerables en México o importantes empresas, seguramente seguirán siendo destacados portavoces de los intereses de México en la nueva fase de cooperación con la UE que está por iniciarse. Y en cuanto al comercio, mucho dependerá de que las pequeñas y medianas empresas de México sepan aprovechar las ventajas que ofrece el nuevo acuerdo. Lo mismo puede decirse respecto a las *joint ventures* que puedan promoverse en el marco de referencia, lleno de oportunidades, que trae consigo el nuevo acuerdo.

La mejor manera de entender el funcionamiento del esquema institucional para la formulación de la política exterior de México hacia Europa, posiblemente sea ejemplificándolo. Entre el 26 de febrero de 1996, en que fue prorrogada la decisión del Consejo de Ministros de la UE de aprobar una fórmula definitiva para negociar la liberalización comercial con México, y el 13 de mayo de 1996, en que se aprobó negociar esa liberalización en una sola fase, diversas instituciones mexicanas intervinieron para conseguir un resultado finalmente favorable para los intereses del país.

Si las reservas de Francia, Portugal e Italia para liberalizar rápidamente y en una sola fase el comercio con México provenían del temor a que las exportaciones mexicanas fueran a concentrarse en productos muy sensibles para países miembros de la UE, como son los agropecuarios, y que así acabaran por afectar negativamente la política agrí-

cola común (CAP), lo que procedía en la estrategia mexicana era eliminar ese temor mediante pláticas y cabildeos.

Personal mexicano, tanto de la SRE como de la Secofi, procedió así a demostrar a los miembros reticentes de la UE que las exportaciones que México pretende insertar en el mercado europeo son básicamente productos manufacturados; que el comercio con México es potencialmente muy ventajoso por su inserción en el TLCAN; que el grueso de las exportaciones mexicanas a Europa se concentró durante los últimos 15 años en el petróleo y las manufacturas; que miembros muy importantes de la UE, como España y Reino Unido, tienen considerables empresas e inversiones en México, mismas que ellos están muy interesados en proteger y no dejarlas a la deriva; y que, en suma, los intereses exportadores de México no son como los de, por ejemplo, Argentina y el Mercosur, donde sí procede una gran cautela para negociar la liberalización comercial en varias fases porque ahí sí hay exportaciones que afectan la política agrícola común por tratarse de productos agropecuarios sumamente sensibles para la UE. México, en suma, no sólo es parte de América Latina, también lo es de América del Norte, y esa ubicación le da ventajas comparativas que la UE puede aprovechar sin poner en riesgo sus propios intereses.

La forma en que intervinieron diversas instituciones nacionales en tal estrategia de promoción de los intereses de la política exterior de México estuvo coordinada desde la SRE, pero contó con iniciativas muy importantes por parte de otros sectores. Por ejemplo, al día siguiente de anunciarse la prórroga de negociación decidida por la UE, misma que fue divulgada en términos muy negativos por algunos sectores de la prensa mexicana, el secretario de Comercio y Fomento Industrial, Herminio Blanco, calmó los ánimos adversos de la prensa nacional al aclarar que la prórroga no implicaba un rechazo y que, en todo caso, estaba por reunirse el Consejo de Ministros de la UE para discutir y "analizar las directrices y mecanismos internos que ellos consideren convenientes para la conformación de ese tratado".¹³

El 27 de febrero de 1996, la secretaria de Turismo de México, Silvia Hernández, firmaba por su parte un convenio con el ministro portugués de Economía, Daniel Bessa, para la cooperación sobre acciones turísticas de interés bilateral con vigencia de cinco años. Un aspecto

¹³ "Se reunirá el Consejo de Ministros de la UE para analizar el TLC con México: Secofi", página 5 de la sección "Economía" de *Unomásuno*, miércoles 28 de febrero de 1996.

colateral de este convenio era probarle a Portugal que no debería temer la cooperación con México, pues no hay competencia en cuanto a productos agropecuarios.

El mismo tipo de gestiones llevaron a cabo las delegaciones de México en Europa en el ámbito multilateral, donde el embajador mexicano ante la UE, tanto durante la gestión de Manuel Arméndariz como, y sobre todo, durante la actual, a cargo de Jaime Zabłudovsky, ha desempeñado un papel estratégico fundamental para los intereses del país. En el ámbito bilateral, el trabajo de las embajadas clave en Portugal, Francia e Italia, también ha sido crucial para realizar los cabildeos pertinentes. Las principales tareas de las embajadas mexicanas en Europa se han orientado a la promoción de relaciones económicas, culturales y turísticas, pero desde 1998 han estado también aplicadas a tratar de conseguir el visto bueno de los países de la UE para la ratificación del nuevo acuerdo en sus respectivos parlamentos. Por otro lado, conforme el nuevo acuerdo de cooperación entre en vigor, se atenderán de manera especial las cuestiones referentes a la cooperación científica, educativa y tecnológica.

ESTRATEGIA DEL TRATO SINGULARIZADO DE MÉXICO CON PREFERENCIA AL TRATO REGIONALIZADO

Las reuniones de embajadores mexicanos acreditados en Europa para coordinar políticas en común se iniciaron en 1990. En la III Reunión, celebrada en abril de 1992, la Misión de México ante la Comunidad Europea entregó un documento que resumía la perspectiva de la relación entre ambas partes. En él se informaba que:

...en cuanto al diálogo político, el gobierno mexicano ha participado de manera activa en el acercamiento multilateral que implica el procedimiento de consultas establecido entre la Comunidad Europea y los países miembros del Grupo de Río, así como el que estableciera la misma con los países centroamericanos con el apoyo de México, Colombia y Venezuela. Se han tratado: la cooperación contra el tráfico de drogas y sus efectos secundarios, el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de comercio, el acceso a los mercados y la aplicación del régimen preferencial de comercio de la propia Comunidad.

No obstante, *el gobierno mexicano ha decidido singularizar su presencia en Europa de la del resto de Latinoamérica*. La relación se enmarca en un planteamiento estratégico, los acuerdos incluyen medidas de respaldo a las reformas estructurales emprendidas, apoyan los esfuerzos de integración

de la región, y permitirán emplear mecanismos semejantes a los diseñados para Europa del Este en cuanto a la formación de cuadros empresariales, ampliando en lo posible los contactos a nivel político.

Para el interés mexicano es esencial que los programas de cooperación estén respaldados por un mecanismo de concertación política que permita orientar la relación hacia aquellos propósitos comúnmente acordados. Deben desprenderse de este planteamiento intercambios regulares de información sobre acontecimientos políticos y económicos de las partes que resulten de interés y cuya difusión ayude al mejor conocimiento de la situación que guardan la Comunidad y México.¹⁴

En este documento de 1992 se anuncian así, de manera precursora, diversos elementos estratégicos de la política exterior de México en la UE, mismos que se concretaron especialmente durante 1997, 1998 y 1999. Su actual vigencia está presente también para la estrategia que habrá de seguirse de aquí al año 2000. Por ejemplo, es muy probable que así como el Acuerdo Marco de Cooperación de 1991 se convirtió en el obligado punto de referencia para establecer las negociaciones bilaterales con cada uno de los países miembros de la UE hasta 1996, ahora vaya a cumplir esa misma función de referencia el nuevo Acuerdo de Cooperación firmado el 8 de diciembre de 1997. Esto es particularmente probable, dado que la mayoría de los acuerdos bilaterales con los países miembros de la UE cubren muchos aspectos de la agenda comunitaria. Y en este sentido las previsiones de 1992 podrían fácilmente extrapolarse a las condiciones del nuevo acuerdo:

El Acuerdo presta atención a aquellos elementos que surgirán inevitablemente a partir de la consolidación del mercado único para lo cual se negoció una cláusula de actualización progresiva que no es limitativa en el tratamiento de los temas y que permite un desenvolvimiento dinámico de la relación.

Con estas características se pretende avanzar aún más en el fortalecimiento de los vínculos entre la Comunidad y México; éstos han experimentado un cambio cualitativo importante, sobre todo gracias a que *con esta perspectiva se ha logrado que la Comunidad incremente la prioridad que le*

¹⁴ El resumen del documento presentado por la Misión de México ante la Comunidad Europea, en la III Reunión de Embajadores Mexicanos Acreditados en Europa en abril de 1992, se encuentra en Adolfo Hegewisch, "Las relaciones de México con la Comunidad Europea", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 35, verano de 1992, pp. 59-67.

otorga a nuestro país frente a la que se aplica en el caso de otras naciones en desarrollo.

El cambio en la importancia que se asigna a México ha sido resultado de la continua labor de divulgación sobre los importantes avances en nuestro país que lo colocan en una posición más avanzada de desarrollo relativo, *frente a la cual se abren expectativas de cooperación mucho más amplias que las tradicionales y que a la fecha sólo se aplicaban en los países industrializados, como es el caso de proyectos seleccionados en la cooperación científica y tecnológica, en los instrumentos de cooperación industrial y en los instrumentos de intercambio e información microeconómica.*¹⁵

De este texto puede desprenderse que la estrategia del gobierno mexicano en su política exterior hacia Europa ha privilegiado desde 1992 el trato singularizado frente al regional, y que por ello no hay socios preferidos o seleccionados del área latinoamericana para diseñar una política común, de carácter regional, frente a la UE. México es parte de América Latina pero no lo es exclusivamente de ella, pues también es parte de América del Norte y está integrado a un gran pacto regional: el TLCAN, el cual está claramente diferenciado del Mercosur, o de cualquier otro pacto económico regional de América Latina. En función de esta ubicación tan *sui generis* se justifica un trato singularizado para México en el seno de la Unión Europea.

México ha sido el primer país latinoamericano que ingresa a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), y también es el único miembro latinoamericano en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Por ello, y por su pertenencia al TLCAN, los acuerdos de cooperación que establezca México con la UE deberán ser diferenciados y singularizados frente a los que ésta establezca con el Mercosur u otros bloques económicos latinoamericanos. A la posible sugerencia que podría hacerse a México para buscar posiciones comunes con otros países latinoamericanos, a fin de que la UE pueda negociar en bloque con ellos, la respuesta invariable de México tendrá que ser la de que *su propio* bloque regional es el de América del Norte, y no el Mercosur. Como Estados Unidos y Canadá no buscan acuerdos como los que busca México en el seno de la UE, el trato a México debe ser diferenciado y singularizado.

¹⁵ *Ibid.*, p. 65 (las cursivas son mías).

DIFICULTADES PARA LA EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS MEXICANOS A LA UE

También son relevantes las declaraciones del presidente de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), por lo que se refiere a las dificultades que enfrentan los empresarios mexicanos para exportar a Europa. Según la ANIERM, el déficit comercial de los últimos tres años de México con la UE se explica por

la falta de calidad, volumen e interés; transporte ineficiente o inadecuado; mercados muy competidos y otros factores entre los que se encuentran las normas técnicas europeas[...]. Desafortunadamente, los países en desarrollo como el nuestro no disponen todavía de tecnologías o del conocimiento para comprobar si las medidas adoptadas son las más adecuadas, o van más allá de lo estrictamente necesario y entrañan elementos de protección comercial.¹⁶

La queja básica de esta asociación de exportadores mexicanos reside, pues, en el reconocimiento de no estar bien informados sobre las normas de calidad técnica que exigen los compradores de la UE, pues los exportadores mexicanos “con frecuencia no pueden demostrar el cumplimiento de esas normas, y en muchas ocasiones quedan a merced del país de destino”.

Pese a ello, la ANIERM se propone realizar cabildeos, tanto ante el gobierno mexicano como ante la UE, para homologar las normas técnicas de las dos regiones, y lograr así que el empresario mexicano tenga mayor certeza respecto a las reglas del juego para aumentar sus exportaciones a la misma UE. De este modo, el cabildeo de esta asociación de exportadores tiene un objetivo concreto que coincide con el del Programa de Promoción de Exportaciones Mexicanas hacia Europa de la Delegación de la UE en México.

El cabildeo de estos grupos tiene grandes potencialidades de crecimiento, especialmente ahora que la Delegación en México de la Unión Europea ha creado el ambicioso y generoso Programa de Promoción de Exportaciones Mexicanas hacia Europa. Una vez que se hayan realizado las cinco etapas de este programa, es muy probable

¹⁶ Ana María Rosas Peña, “Será difícil cumplir normas que exige la UE; la firma de complementación no garantiza reducir el déficit que tenemos con esa región: ANIERM”, página 5 de la sección “Finanzas” de *El Universal*, martes 28 de agosto de 1996.

que la intensidad del cabildeo de los grupos empresariales mexicanos con interés de exportar sus productos a Europa se incrementa considerablemente.¹⁷ En cierto modo la evolución positiva del cabildeo de los empresarios mexicanos en Europa depende mucho de la información que pueda conseguirse sobre las condiciones del mercado europeo para promover las exportaciones mexicanas.

La posición de México al formar parte del bloque comercial regional de América del Norte genera, sin embargo, circunstancias en que en el ámbito multilateral tiene que tomar frecuentemente posiciones contra su principal socio comercial representado por Estados Unidos. Esto no es privativo de México; en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), México y Canadá han adoptado muchas veces una posición conjunta en contra de su principal socio comercial, Estados Unidos; por ejemplo respecto a la inaceptabilidad de la Ley Helms-Burton.

En estos casos ha predominado la estrategia mexicana de cabildear y negociar diplomáticamente para coincidir con la UE y los países latinoamericanos frente a posiciones políticas de los Estados Unidos que afecten negativamente a todos por igual.

DIRECTIVAS DE ACCIÓN DEL NUEVO ACUERDO

Tanto la agenda de trabajo, como las necesidades de lo que México requiere de la UE, aparecen reflejados ya en las *directivas de negociación* para el nuevo acuerdo de cooperación entre ambos. Entre las ambiciosas tareas que se desprenden de este marco de cooperación se encuentran las siguientes:

1) En el ámbito de la *cooperación política* se buscará un diálogo por medio de contactos, intercambios de información y de las consultas entre las diferentes instancias de México y de la UE, incluida la Comisión Europea. Este diálogo debe darse en todos los niveles relevantes: presidencial, ministerial, interparlamentario y de altos funcionarios de ambas partes.

Este diálogo es de suma importancia para promover intereses coincidentes de ambas partes en cuestiones económicas y políticas internacionales. Por ejemplo, una posición conjunta respecto a las intenciones de la Ley Helms-Burton podría darle mayor fuerza y validez,

¹⁷ Véase, a este respecto, el anuncio del 27 de agosto de 1996.

en cuanto precedente jurídico, a las resoluciones que se adopten en el ámbito del derecho internacional; pero también pueden tomarse otras posiciones conjuntas en los terrenos coincidentes de la lucha contra el narcotráfico, la protección al medio ambiente, la reforma de la ONU o el combate interestatal a las actividades del terrorismo. Respecto a este último punto, México y España han probado tener perspectivas compartidas con la firma del tratado de extradición entre los dos países para buscar en México a terroristas de la ETA que también hayan cometido delitos del orden común.

La concertación política con la UE, y la posición de México frente a la OTAN. Un aspecto que todavía no queda del todo claro, ni al gobierno ni a la opinión pública de México, es hasta dónde deben llegar la "concertación política" y el apoyo del país a la política de los miembros de la UE, que también lo son de la OTAN. En el caso específico del conflicto en Kosovo de la primavera de 1999, la posición inicial del gobierno de Zedillo fue reprobar los bombardeos de la OTAN en la antigua Yugoslavia, por considerar que la tradición diplomática de la política exterior de México ha sido privilegiar "la solución pacífica de las controversias" y defender los principios de autodeterminación y no intervención en los asuntos internos de otros países. Como Kosovo, a diferencia de Bosnia, Croacia o Eslovenia, es parte integral de la República de Serbia y ésta se encuentra protegida dentro de la República de Yugoslavia, en cuanto país soberano, por la Carta de la ONU, el bombardeo del 24 de marzo de la OTAN a Kosovo fue considerado en un principio por el gobierno de México como violatorio del derecho internacional.

No obstante, los acontecimientos inmediatamente posteriores del conflicto en Kosovo contribuyeron a modificar la posición inicial, y así el 14 de abril de 1999 la canciller mexicana, Rosario Green, anunció que el gobierno mexicano había firmado la resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, misma que condenó la práctica sistemática de "limpieza étnica" perpetrada por las autoridades serbias contra la población de Kosovo.¹⁸ La posibilidad de no firmar una resolución tan tajante y evidente de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU hubiera sido demasiado costosa para el gobierno mexicano, entre otras razones porque habría entorpecido y dificultado la labor de sus misiones diplomáticas en Europa, mismas que se encuentran dando la batalla por conse-

¹⁸ "México vota a favor de la condena de la ONU a la política de limpieza étnica en Kosovo", *La Crónica*, miércoles 14 de abril de 1999, p. 24.

guir la ratificación de los parlamentos europeos al acuerdo de México con la UE, el cual contiene en su preámbulo la cláusula condicionante de defensa de los derechos humanos como punto de partida para la *concertación política* expresada en el título mismo del acuerdo.

Ante esta situación, la tradicional supremacía de los principios de la diplomacia mexicana, respecto a la no intervención en los asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos, necesariamente tuvo que ser relegada a un segundo plano. Es cierto que en este cambio de postura del gobierno mexicano, respecto a la del 24 de marzo, influyeron los acontecimientos mismos, la ascendencia de la ONU, el trabajo del Departamento de Estado de Estados Unidos, expresiones de la opinión pública mexicana, por lo menos de la parte mejor informada que ha condenado el genocidio en Kosovo, y la reconsideración de todo el asunto por parte de la Cancillería de México.

No hay duda de que la búsqueda por parte de México de la ratificación del acuerdo con la UE en los parlamentos europeos desempeñó igualmente un papel decisivo en el cambio de actitud: si el acuerdo estipula explícitamente que pretende no sólo la asociación comercial y el intercambio educativo y tecnológico, sino también la "concertación política" entre las partes firmantes, entonces resulta que es imposible evadir la contradicción de procurar la ratificación del acuerdo por parte de los países miembros de la UE al mismo tiempo que se condena implícitamente su participación, en cuanto miembros de la OTAN, en los bombardeos de esta organización con que se intenta detener el genocidio actualmente perpetrado por Serbia en Kosovo. No obstante, los titubeos tanto del gobierno como de una parte de la opinión pública mexicana todavía continúan, aunque el veredicto final probablemente será aceptar que la defensa de los derechos humanos y la intervención para intentar detener un genocidio deben sobreponerse a los pruritos de la defensa jurídica de la soberanía estatal a cualquier precio. Por lo pronto, la parte mejor informada de la opinión pública mexicana ha logrado revertir parcialmente la tendencia inicial del antiyanquismo fácil, emocional e irreflexivo de la parte más débilmente informada, en lo que se refiere a la actitud que habrá de tomarse en el conflicto de Kosovo. Y en términos de política realista, es muy probable que la Cancillería mexicana termine por privilegiar el objetivo estratégico de eliminar los obstáculos que se interpongan en el proceso de ratificación del nuevo acuerdo por parte de los parlamentos europeos. Si se puede evadir la cuestión de tener que tomar posición explícita respecto a los bombardeos de la OTAN en Kosovo, seguramente que ésa será la línea de acción a seguir, pero si por

cualquier motivo es necesario empezar a poner en práctica la "conceración política" entre ambas partes del acuerdo, mediante una declaración de apoyo a los gobiernos europeos involucrados en las acciones de la OTAN, lo más probable es que el gobierno de México tenga que hacerlo.

Ya es muy tarde para que el gobierno de México pueda darse el lujo de poner en riesgo el proyecto de que el acuerdo se encuentre en vigor y funcionando antes de que finalice el periodo del presidente Zedillo. Después de todo, este acuerdo dará el sello distintivo de la política exterior de su administración.

Narcotráfico. En lo referente a la cuestión del narcotráfico, el presidente Zedillo esbozó, desde su campaña presidencial en junio de 1994, un proyecto para proponer a la comunidad internacional un ambicioso esquema de cooperación, a fin de que Estados Unidos no detenten el veredicto unilateral y final sobre este problema: una posición coincidente entre la UE y América Latina podría darle gran fuerza a las propuestas de ambas partes.

2) Por lo que se refiere a la *cooperación en los sectores económico y comercial*, se buscará la liberalización económica progresiva, recíproca y equitativa, teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos productos y conforme a las reglas establecidas por la Organización Mundial de Comercio.

Es muy importante para los productos mexicanos, dado el déficit comercial acumulado en los últimos años por 15 000 millones de dólares, que la UE proporcione algún tipo de garantía de que establecerá condiciones de acceso *real* a su mercado a partir de la firma del acuerdo. La garantía *real* por parte de México se encuentra ya en el mencionado déficit crónico de su comercio con la Unión Europea.

Ambas partes crearán un comité conjunto que decida las modalidades y el calendario de la reducción bilateral recíproca, progresiva y equitativa de los obstáculos arancelarios y no arancelarios de los intercambios, lo cual se hará de acuerdo con las reglas de la OMC y tomando en cuenta la sensibilidad de determinados productos. Además, la UE debe procurar obtener una liberalización recíproca y progresiva acelerada en materia de transporte marítimo.

El comité conjunto también deberá acordar *disposiciones comunes* respecto a una cláusula que permita prever los mecanismos de vigilancia estadística para productos muy sensibles; otra que permita a las partes tomar medidas cuando se constaten prácticas de *dumping* o de subvención en sus relaciones entre sí; y otra más, destinada a limitar productos que pongan en riesgo la subsistencia de una rama

de la producción nacional de bienes similares o directamente competitivos.

Además de las disposiciones comunes, el comité conjunto decidirá *cuestiones globales* relativas a *i)* reglas de origen, *ii)* reconocimiento mutuo de certificados, y *iii)* armonización de sistemas de valoración aduanera.

El acuerdo debe estipular también la solución técnica a todos los problemas que surjan por movimientos de capital y pagos; compras del sector público; libre competencia y derechos de propiedad intelectual, industrial y comercial.

3) En el ámbito de la *cooperación económica*, el acuerdo incluye apartados para la cooperación industrial, la protección de inversiones y el estímulo a las mismas mediante arreglos que eviten la doble tributación. Además de aprovecharse recíprocamente los adelantos en los servicios financieros, el acuerdo debe continuar favoreciendo las *joint ventures*, en especial de las pequeñas y medianas empresas. Particularmente importante y urgente para México es que se estipulen con claridad las reglas de armonización de normas y procedimientos de certificación, para lo cual es deseable celebrar acuerdos de reconocimiento mutuo en el control de calidad de los productos comerciales. La cooperación aduanera y cibernética en una era de globalización tecnificada es indispensable para garantizar la cooperación económica y comercial, por lo que también se debe trabajar mucho en los arreglos específicos a este respecto.

En otros ámbitos de cooperación sobresalen el medio ambiente, el sector agrícola, la pesca, la minería, la energía, los transportes, el turismo y la información estadística. En el rubro específico de la cooperación energética, México puede transferir tecnología avanzada para la explotación del petróleo, mientras que la UE tiene amplias posibilidades de aportar valiosos recursos para procesamientos en la petroquímica. Particularmente importante para los objetivos estratégicos de la supervivencia del Estado mexicano resulta la cooperación internacional en la lucha contra el tráfico de drogas y el lavado de dinero.

Otro gran atractivo del nuevo acuerdo de cooperación reside en el intercambio científico y tecnológico, así como en la formalización más adecuada de la cooperación en materia de educación y formación profesional de cuadros de los sectores tanto público como privado. Aunque México puede ser la parte más favorecida en este rubro, hay ámbitos en los que puede reciprocarse, como ya lo ha hecho desde 1993, mediante los cursos y actividades, por ejemplo, del Instituto de Estudios de la Integración Europea. La reciprocidad puede ser aún

mayor en el ámbito del intercambio cultural en general, de la información y comunicación, y de la prensa y materiales audiovisuales.

4) La agenda de cooperación no se agota con esto, pues también se consideran la conservación de ecosistemas (para lo cual hay precedentes, por ejemplo, en la preservación de la mariposa monarca), el control de la contaminación, la gestión de los recursos hidrológicos, etcétera.

El *desarrollo social*, la atención de problemas demográficos y de pobreza se basa asimismo en la cooperación, pero no nada más entre gobiernos, sino que también debe procurarse la participación de organizaciones no gubernamentales.

Lo ambicioso del proyecto de cooperación del nuevo acuerdo continúa todavía más adelante, al prever marcos de cooperación regional, de atención a refugiados políticos del área, de los derechos humanos y la democratización, así como de protección a los consumidores. En todos estos rubros México cuenta con experiencia, precedentes y aportaciones creativas.

Por su ingreso a la OCDE y al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, y por su participación en el TLCAN, México ofrece ventajas especiales para la cooperación frente al resto de América Latina. Pero también por la forma en que los productos europeos han penetrado en el mercado mexicano, la UE tiene actualmente en México a uno de sus principales socios comerciales en Latinoamérica. Esta situación refleja de algún modo la liberalización comercial que el país inició unilateralmente en 1990, y que marcó precursoramente la pauta para la liberalización comercial en el resto de América Latina. La UE es uno de los socios que más se ha beneficiado de este proceso de apertura comercial.

México tiene gran prestigio y tradición como líder diplomático y cultural en América Latina debido a la continuidad y estabilidad de su régimen político que ha estado siempre orientado hacia la flexibilidad pragmática y el cambio. También cuenta con la ventaja específica de ser un puente de comunicación, cultural y geoestratégico, entre América del Norte y América Latina. Y es el único de los grandes países latinoamericanos con extensos litorales tanto hacia el Atlántico como al Pacífico. Todos estos factores, aunados a su pertenencia al TLCAN y a la riqueza petrolera, dan a México enormes potencialidades aún no plenamente explotadas, para convertirse en un espléndido socio comercial, político y diplomático en el futuro inmediato. Los grandes problemas por superar son todavía los del desarrollo social y económico, así como el del fomento de las exportaciones de las pequeñas y medianas empresas hacia nuevos mercados.

QUEJAS DE MÉXICO ANTE LA UE

Las quejas de México hacia la UE pueden resumirse en diez puntos, que dan una clara idea de las expectativas del país respecto a lo que todavía puede aportar la UE para mejorar los nexos de cooperación:

- 1) Deberán ser socios paritarios y eliminar viejos prejuicios colonialistas;
- 2) México tiene restringido el rango posible de sus exportaciones a Europa porque todavía no está en el mercado agrícola; si se observan las exportaciones mexicanas con recientes problemas de ingreso a Estados Unidos, si se advierte que éstas se concentran en productos agrícolas como el jitomate o el aguacate, mismos que, a pesar de su buena calidad y bajo costo, no pueden explorar las posibilidades de mercados alternos como el europeo;
- 3) las reglas técnicas de control de calidad en Europa para evaluar exportaciones mexicanas no son del todo claras ni transmisibles para que el exportador nacional sepa cómo ajustarse a ellas;
- 4) se requiere por tanto homologar los criterios y normas técnicas al respecto;
- 5) el mercado europeo no siempre es fácil de comprender, pues no es lógico que la cerveza Corona haya tenido tanto éxito en penetrar en un mercado tan abundante y sofisticado de cervezas como el europeo;
- 6) es muy caro y riesgoso exportar a Europa, pues el empresario nacional corre el riesgo de que en caso de que las exportaciones mexicanas no pasen, después de llegar a su destino, las rigurosas normas de control de calidad de los europeos, tendrá que pagar el flete de regreso a México;
- 7) además, se sospecha que la "rigurosidad" de las normas europeas puede ser un mero pretexto para mantener protegido su propio mercado y no reciprocitar la apertura del mercado mexicano, lo cual se solucionaría con reglas claras, precisas y comprobables también en México;
- 8) algunos europeos igualmente han mandado productos de mala calidad a México, como es el caso del cargamento de leche descompuesta que fue necesario regresar a Irlanda;
- 9) en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada del 3 al 14 de junio de 1992 en Río de Janeiro, ciertos países europeos desarrollados esperaban que los países en desarrollo sacrificaran sus procesos de industrialización a fin de no contaminar aún más el planeta; parece que la preocupación ambientalista intenta condenar al subdesarrollo a países que aún están a la mitad de su propio proceso de industrialización;
- 10) por último, debe tenerse cuidado en que las cláusulas condicionantes sobre democratización y respeto a los derechos humanos del nuevo acuerdo no vayan a provocar políticas intervencionistas de Europa en México; deben asimismo establecerse mecanis-

mos recíprocos y paritarios de consulta y no jueces, policías o “inspectores” que violen los principios de la autodeterminación y la no intervención en México; la concertación política con la UE no debe afectar la defensa de los principios rectores de la política exterior de México respecto a la no intervención y la autodeterminación de los pueblos.¹⁹

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS: HACIA EL 2000

México espera que la UE lo considere como un socio auténticamente paritario, a pesar de lo poco representativo que es hoy día para ésta el volumen de comercio que tiene con el país, y la enorme importancia que ese mismo volumen tiene para México.

Los avances conseguidos por México tanto en su desarrollo político orientado hacia la democracia, como en la supervisión del respeto a los derechos humanos mediante la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1990, pueden llegar a constituir una grata sorpresa para los 15 países miembros de la UE en el sentido de que, si son valorados correctamente estos avances, seguramente favorecerán la ratificación del nuevo acuerdo y permitirán la cooperación en el futuro sobre cuestiones sustanciales, aun cuando, ciertamente, todavía se deba trabajar mucho más en ambos aspectos.

Hay probabilidades de que los flujos de inversión de la UE hacia México aumenten en los próximos años, conforme la inserción de México en el TLCAN comience a rendir mejores frutos que los de hasta ahora. Los países miembros de la UE, como España o Reino Unido, que mantienen inversiones considerables en México, o importantes empresas, seguramente seguirán siendo portavoces de los intereses mexicanos en la nueva fase de cooperación con la UE que está por iniciarse. Y en cuanto al comercio, mucho dependerá de que las pequeñas y medianas empresas de México sepan aprovechar las ventajas que ofrezca el nuevo acuerdo, una vez que hayan sido atendidas en el mismo algunas de sus quejas y sugerencias.

La UE constituye hoy la mejor alternativa de México para equilibrar la excesiva concentración de las relaciones económicas con Estados Unidos. Cuando se habla en la SRE de un proyecto de “diversi-

¹⁹ Estos puntos de vista provienen de entrevistas del autor y de Manuel Guerrero con diversos empresarios mexicanos y funcionarios de la SRE, realizadas durante julio y agosto de 1997 para una consultoría solicitada por el IRELA de Madrid.

ficación" de la política exterior mexicana, se piensa fundamentalmente en Europa, y después en Japón o en América Latina. La UE es actualmente el segundo socio comercial de México. Los intercambios con esos 15 países representan cerca de 10% de nuestro comercio total con el exterior. La UE es el segundo socio inversionista en nuestro país, con alrededor de 20% del total de los capitales que se canalizan hacia nuestra economía. Por otro lado, el decidido rechazo de la UE a la Ley Helms-Burton coincide con los principios y tradición de la política exterior de México.

La grave crisis económica de México, declarada a partir de 1994, propició una renovada esperanza en la opción europea para contrarrestar la enorme concentración de las relaciones económicas con Estados Unidos. La gira del presidente Zedillo por Europa en febrero de 1996 fructificó al propiciar un nuevo acuerdo de cooperación entre México y la UE, incluso más ambicioso que los llamados de "tercera generación". Este acontecimiento, por sí mismo, ubica a la UE en el segundo lugar de prioridades de la política exterior de México. Se ha calculado que, de concretarse este nuevo acuerdo con la UE, México podría incrementar sus exportaciones a Europa por lo menos en 20 por ciento.

México es parte de América Latina pero no lo es exclusivamente de ella, pues también es parte de América del Norte y está integrado en ese gran pacto regional que es el TLCAN, claramente diferente de cualquier pacto económico regional latinoamericano. En función de esta *sui generis* ubicación se justifica el trato singularizado que México recibe en el seno de la Unión Europea.

México merece ese trato privilegiado porque es el primer país latinoamericano que ingresa a la OCDE y el único miembro latinoamericano en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. Por ello, y por su pertenencia al TLCAN, los acuerdos de cooperación de México y la UE están singularizados frente a los de la UE con el Mercosur u otros bloques latinoamericanos. A la posible sugerencia de que México debe buscar posiciones comunes con otros países latinoamericanos a fin de que la UE negocie en bloque con ellos, la respuesta invariable de México tendrá que ser la de que *su propio* bloque regional está en América del Norte, y no en América del Sur. Y como Canadá o Estados Unidos no buscan acuerdos de cooperación con Europa como los que necesita México, éste tendrá que seguir persiguiendo el trato singularizado que ha recibido en el seno de la UE como representante del bloque económico regional de América del Norte.

En más de una ocasión, el gobierno del presidente Zedillo ha expresado la importancia que la UE representa para los proyectos de di-

versificación de la política exterior mexicana, así como las grandes esperanzas que alberga en poder concretar y poner en funcionamiento el proyecto del nuevo Acuerdo de Asociación Económica y Concertación Política con la UE. Un ejemplo de ello es la siguiente declaración que se remonta al año de 1995:

La relación de México con Europa ha recibido un gran impulso en la última década. Ese continente ha sido testigo y motor de algunas de las principales transformaciones del sistema internacional y jugará un papel muy relevante en la determinación de la nueva realidad global. Para México la relación con Europa posee un carácter estratégico, pues en el marco del actual reacomodo político internacional, ese continente ganará cada vez más terreno en la toma de decisiones de toda índole.²⁰

De esta manera, hay muy diversas razones que explican el enorme interés de México por concretar el nuevo acuerdo con la UE. Por un lado, el gobierno de Zedillo ha otorgado a este acuerdo la más alta prioridad, al grado de que se le puede identificar como el sello distintivo del balance final que presentará de su política exterior. Es decir, así como la marca de la política exterior de Luis Echeverría fue la solidaridad con el tercer mundo, mientras que la de López Portillo se caracterizó porque intentó mejorar el diálogo Norte-Sur, y la prioridad diplomática de Miguel de la Madrid fue mantener el compromiso de México en las gestiones del grupo Contadora para la pacificación de Centroamérica, en tanto que el emblema de la política exterior de Salinas de Gortari fue la negociación y aprobación del TLCAN, así el sello distintivo y la más alta prioridad de la política exterior de Ernesto Zedillo ha sido concretar el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea, en cuanto medio orientado a conseguir una alternativa, modesta pero realista, a la excesiva concentración de relaciones económicas y políticas de México con Estados Unidos.

Hoy más que nunca surge la imperiosa necesidad de ampliar el margen de maniobra de México en el escenario internacional mediante una estrategia de diversificación de sus relaciones exteriores, especialmente en el ámbito económico, pero también con la clara intención de ensanchar y mejorar el diálogo político con Europa y América Latina.

²⁰ José Ángel Gurría, "Principios, objetivos y estrategias de la política exterior de México en los años noventa", *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED-SRE, núm. 46, primavera de 1995, p. 295.

La UE representa actualmente más de la quinta parte del total del comercio mundial de mercancías; es decir, más que Estados Unidos y Japón. La UE tiene 36% de la inversión extranjera directa realizada en todo el mundo, y 19% de la inversión extranjera mundial se encuentra dentro de sus fronteras. Una mayor apertura de la economía mexicana hacia la europea le permitirá aumentar tanto su productividad como su competitividad.

Pero si Europa representa, después de Estados Unidos, el segundo mercado de exportación para los productos mexicanos, México ha sido en esta década uno de los mayores mercados para las exportaciones de la UE hacia América Latina, pues el mercado mexicano ha tenido una rápida expansión. La UE es la segunda fuente de inversión directa en México, aun cuando su porcentaje de inversión haya disminuido en los últimos años. Pese a ello, en la última década las inversiones europeas en México crecieron a un ritmo superior a las procedentes de otras partes del mundo.

La balanza comercial entre México y Europa fue favorable para nuestro país de 1983 a 1987, pero a partir de 1988 el déficit comercial para México ha ido en aumento. Por ello, tanto el gobierno como el sector privado mexicanos deben realizar un gran esfuerzo conjunto por corregir el desequilibrio del actual intercambio comercial con la UE, mismo que la propia representación de la UE en México tampoco ve con tranquilidad, pues el éxito del nuevo acuerdo depende en buena medida de relaciones comerciales mejor equilibradas. En otras palabras, los empresarios mexicanos deben explorar mejor y arriesgarse un poco más para aprovechar las espléndidas oportunidades que ofrece el mercado europeo, y son también ellos quienes deben intentar disminuir la alta concentración de la exportación de productos mexicanos hacia Estados Unidos.

Las "cláusulas condicionantes" sobre democracia y derechos humanos demoraron demasiado la firma del mandato del acuerdo pues, en principio, éste pudo haberse suscrito desde mediados de 1996. El gran desacuerdo inicial sobre tales cláusulas provino de la cuestión de si el gobierno de México las interpretaría como violatorias de su soberanía, y específicamente del artículo 89 constitucional que consagra los principios de autodeterminación y de no intervención en los asuntos internos, en cuanto máximas de la política exterior mexicana. Tales cláusulas fueron finalmente aceptadas por México sobre la reflexión de que el gobierno mexicano ya ha firmado previamente tratados multilaterales de respeto a los derechos humanos, y también sobre la base de los grandes avances democráticos del sistema político

mexicano en los últimos años. De hecho, las negociaciones para realizar el acuerdo de tercera generación fueron “desbloqueadas” en Europa tras conocerse los resultados de las elecciones mexicanas del 6 de julio de 1997, pues tan sólo dos semanas después de las mismas, los 15 países miembros de la UE rubricaron en Bruselas el protocolo del acuerdo.

Es decir, respecto a la democracia, el sistema político mexicano fue reconocido como plenamente democrático después de las elecciones del 6 de julio de 1997; pero en la cuestión del respeto a los derechos humanos todavía hay dudas, en especial por la manera como se percibe en Europa el conflicto de Chiapas. Tal situación es demasiado compleja como para justificar las acusaciones de algunas ONG y ciertos medios de comunicación europeos en el sentido de que el gobierno mexicano ha sido el principal responsable de las violaciones a tales derechos en la entidad. En esa región de México han ocurrido efectivamente graves violaciones al respecto, pero buena parte de ellas no son imputables al gobierno mexicano, puesto que han sido los grupos paramilitares independientes —entre los que debe incluirse al propio EZLN—, así como conflictos y enfrentamientos entre grupos indígenas de diferente confesión religiosa, los que han generado un clima en el que ha habido asesinatos, linchamientos y ejecuciones masivas. La presencia del ejército mexicano ha evitado que tales acciones alcancen mayores dimensiones, y ha realizado el arresto de grupos policíacos de la región cuando esas corporaciones han estado involucradas en masacres o actos violatorios de derechos humanos.

Es cierto, por otro lado, que las infundadas acusaciones de las ONG europeas simpatizantes con el “neozapatismo” no han tenido, hasta ahora, una gran influencia sobre la postura de los gobiernos miembros de la UE para llevar a buen puerto la puesta en marcha del acuerdo de “tercera generación” con México, lo cual se manifestó con toda claridad durante 1997 en una visita oficial que el presidente Zedillo realizó a Francia y Alemania. En París, al día siguiente del escándalo de una interpelación pública de las ONG francesas al presidente Zedillo, el gobierno de Jacques Chirac otorgó su más decidido y pleno apoyo al gobierno de México para concretar el nuevo acuerdo de cooperación.

Lo cierto es que la puesta en marcha del acuerdo de tercera generación con la UE debe realizarse precisamente para ampliar el margen de autodeterminación nacional de México. Nadie sabe en este momento, si el próximo presidente estará dispuesto a continuar con la misma línea de tolerancia, prudencia y negociación de Zedillo respecto al conflicto de Chiapas. Precisamente por ello el acuerdo con la UE

debería estar ratificado y puesto en vigor para el año 2000. En caso de no darse tal ratificación para ese año habrá dos situaciones en nada positivas para México: 1) la concentración de las relaciones con Estados Unidos acabará con los últimos reductos de autodeterminación que le quedan al país, pues como lo demuestran los escándalos de lavado de dinero en la operación Casablanca, o la instalación de basureos nucleares de Sierra Blanca en la frontera con Estados Unidos, el gobierno mexicano tiene cada vez menos capacidad de respuesta, desde su creciente vulnerabilidad, hacia su poderoso vecino del norte, precisamente por la altísima concentración de su dependencia respecto de ese país, y 2) el gobierno de México no tendría un contrapeso en el ámbito internacional ante futuras y factibles presiones por parte del gobierno de Estados Unidos, el cual sí tiene capacidad para, por ejemplo, volver a presionarlo a fin de que solucione el problema de Chiapas de manera semejante a como el presidente Clinton intentó solucionar el problema de los atentados terroristas a sus embajadas en África. Lo cierto es que hay un interés estratégico por parte de Estados Unidos, y no nada más del gobierno de Clinton, para que el conflicto en Chiapas no subsista al cambio de poderes de México en el año 2000. Al respecto hay ya una sólida evidencia documental en los comunicados de “presión” que el Departamento de Estado envió en agosto de 1998 al gobierno mexicano.

Si el gobierno de México no encuentra un contrapeso y punto de apoyo en sus convenios con la UE para equilibrar su posición internacional frente a Estados Unidos, terminará por sucumbir a las muy elocuentes “presiones” de su socio hegemónico. Hay pues un reloj, cuya arena se desliza rápidamente, para encontrarle una solución al conflicto de Chiapas en el año 2000. El gobierno de Zedillo quiere conseguir una paz justa y efectiva para todos, pero también tiene cada vez menos oportunidades de lograrla. Si le heredara ese conflicto a su sucesor, lo mejor sería que el acuerdo con la UE ya se encontrara ratificado y en vigor a más tardar en noviembre del 2000, a fin de conseguir dos objetivos estratégicos: 1) una limitación efectiva para que el sucesor de Zedillo no intente la salida rápida y violenta en Chiapas al principio de su gobierno, o por lo menos esté informado de que, en caso de buscarle una solución “en 15 minutos”, según expresión de campaña del panista Vicente Fox, tal acción recibiría una respuesta de la UE por violar un acuerdo ratificado y sancionado por las normas del derecho internacional, y 2) un contrapeso y punto de equilibrio en la UE para resistir a las presiones que el sucesor de Clinton podría ejercer sobre el nuevo presidente mexicano, lo cual no quiere decir que México in-

tente confrontar los intereses de la UE con los de Estados Unidos, sino que sólo busque proteger su autodeterminación mediante un acuerdo sancionado por las normas del mismo derecho internacional.

Si a la UE le interesa promover los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos en el mundo, precisamente por ello debe ser la principal interesada en agilizar las negociaciones para la pronta ratificación del nuevo acuerdo de cooperación y concertación política con México. Pero debe hacerlo otorgando un amplio margen de maniobra al gobierno mexicano para que éste pueda justificar, ante los diversos grupos de opinión y las diversas tendencias políticas en el país que ese acuerdo no implica una traición a la patria ni una disminución de la capacidad soberana de México en el concierto internacional, sino que por el contrario, tal acuerdo le dará una mayor posibilidad para resolver con autonomía soberana sus problemas internos.

Por ello, el máximo logro del presidente Zedillo para identificar la política exterior de su administración está cifrado en la ratificación definitiva del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea, a fin de que éste entre en vigor antes del 1 de diciembre del año 2000.