

LA EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN POLÍTICA ENTRE MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA A TRAVÉS DE SUS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO

Orlane DEGRELLE*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El acuerdo marco de cooperación de 1975*. III. *El acuerdo marco de cooperación de 1991*.

IV. *El Acuerdo Global de 1997*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como propósito presentar un panorama general del desarrollo de la relación política establecida entre México y la Unión Europea (UE), a través del análisis de los acuerdos económicos que estos dos actores de la escena internacional han celebrado entre ellos desde hace casi cuarenta años.

Con este fin, presentaré esta evolución a partir de la firma del primer acuerdo de cooperación económica entre México y la UE, en 1975, hasta la celebración del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación —también “Acuerdo Global”—¹ en 1997, así como el contexto político internacional en el cual se llegó a establecer este último instrumento. Realizaré después una presentación de dicho acuerdo, que se encuentra actualmente en vigor, que constituye el marco jurídico de esta relación, y que se inscribe en el contexto de una evolución de las relaciones internacionales, caracterizada por la globalización de los intercambios con carácter económico o político.

* Centro Francés de Estudios sobre México y Centroamérica (CEMCA).

¹ Por brevedad y en referencia a una expresión utilizada por los autores estudiados, usare más adelante la expresión “Acuerdo Global” para designar este acuerdo, cuya denominación exacta es “Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra”.

Intentaré, a través de este análisis, identificar los cambios ocurridos en los ámbitos internacional y nacional, que impulsaron el fortalecimiento progresivo de la relación política entre México y la UE.

II. EL ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN DE 1975

A principios de los años sesenta, la relación entre México y la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) era casi inexistente. Fue bajo el mandato del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) cuando se dio un primer impulso al establecimiento de relaciones diplomáticas entre México y la CEE, con la presentación de credenciales del embajador mexicano, Primo Villa Michel, ante la CEE el 14 de marzo de 1961. Sin embargo, a pesar de la existencia de una voluntad europea de desarrollar su política comercial y económica exterior, ella se encontraba en esa época enfocada en sus relaciones con sus antiguas colonias africanas, y esta relación con África constituyó un freno a la institucionalización de las relaciones con México. Hubo entonces que esperar hasta 1975 para el inicio de una relación formal, a través de la firma de un primer acuerdo de cooperación.² Este acuerdo fue uno de los primeros firmados por la CEE con un país que no pertenecía al grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP).³

El acuerdo de 1975 fue un instrumento de cooperación comercial y económica de tipo no preferencial, a través del cual las partes se comprometían a aplicar de manera recíproca la cláusula de la nación más favorecida. Estaba basado en una voluntad de los actores de “desarrollar y equilibrar su comercio recíproco y de ampliar su cooperación comercial y económica”. Estaba marcado también por la idea según la cual “una política comercial basada en la cooperación constituye un instrumento eficaz para fomentar el desarrollo de las relaciones económicas internacionales”.⁴

Este acuerdo no contenía ninguna referencia a la institucionalización de un diálogo político entre los protagonistas, cuya relación era esencialmente de carácter económico. La ausencia de referencia al respeto de los derechos humanos, por ejemplo, ilustra sobre una carencia de preocupaciones en ma-

2 *Acuerdo celebrado el 15 de septiembre de 1975 entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Económica Europea*, DOCE (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas*), N L247 del 23 de septiembre de 1975.

3 Lecomte, Jacques, “Las relaciones entre la Unión Europea y México: tres generaciones de acuerdos de cooperación”, *La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica*, Madrid, IRELA, 1997, p. 7.

4 *Idem*.

teria política, a pesar de la mención por las partes de su “voluntad común de contribuir a la instauración de una nueva fase de cooperación económica internacional y de facilitar el desarrollo de sus recursos humanos y materiales respectivos, basado en la libertad, la igualdad y la justicia”.⁵

Sin embargo, la crisis centroamericana que surgió en los años ochenta tuvo como consecuencia un acercamiento político entre los dos actores de la escena internacional, por el interés europeo sobre América Central, así como por la influencia mexicana en la región. México participó en el “Diálogo de San José”, establecido entre los países centro americanos y la CEE, como aliado en la búsqueda de una solución pacífica al conflicto. Se opuso oficialmente a la política norteamericana en la región, y promovió un primer intento de mediación entre Estados Unidos y el régimen sandinista en Nicaragua. Finalmente, participó en la creación del Grupo Contadora en 1983, con el objetivo de estabilizar la región por medios pacíficos. La CEE y México experimentaron entonces una confluencia de intereses, que tuvo un efecto positivo sobre el desarrollo de su relación política.⁶

En el ámbito europeo, otro factor contribuyó en la intensificación de la relación política con México: el ingreso de España y Portugal a la Comunidad en 1986. Este ingreso tuvo como consecuencia el aumento del interés europeo por América Latina, en un contexto favorable a los países latinoamericanos, ya que la cooperación europea con los Estados ACP conocía un fracaso relativo. Portugal y España, por sus relaciones privilegiadas con América Latina, dieron entonces otro impulso a la relación con México. Además, en lo económico, México había ingresado durante el mismo año en el *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), después de una visita del presidente Miguel de la Madrid a Europa, y aparecía cada vez más como uno de los mercados emergentes más dinámicos en la escena internacional.

En este contexto de acercamiento político, México y la CEE decidieron negociar un nuevo acuerdo, más amplio, con la finalidad de aumentar sus intercambios comerciales, económicos y con la intención de reforzar el aspecto político de su relación. Se negoció entonces un acuerdo nuevo, que sustituyó al de 1975, cuyo contenido había quedado obsoleto en comparación con el desarrollo de las relaciones entre las partes.

⁵ *Idem*.

⁶ Sberro, Stephan, “Las relaciones entre México y la Unión Europea”, *La Unión Europea y México, op. cit.*, p. 79.

III. EL ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN DE 1991

El de 1991 era un acuerdo marco de cooperación, con carácter no preferencial, al igual que el de 1975. Representaba, en la época en que se firmó, el modelo más avanzado de los acuerdos celebrados entre Europa y un país latinoamericano. Su objetivo era “la consolidación, profundización y diversificación de las relaciones entre las partes en beneficio mutuo”, con el mantenimiento de la aplicación del tratamiento de la nación más favorecida. Expresaba el deseo de las partes de “ampliar y diversificar su comercio recíproco, además de incrementar su cooperación comercial, económica, científico-técnica y financiera”.⁷

Con este nuevo instrumento apareció, por primera vez, una preocupación de los dos actores por la cuestión del respecto de los derechos humanos, lo que se había vuelto una prioridad por parte de la UE en sus relaciones exteriores, con la inclusión de una cláusula democrática⁸ en sus acuerdos de cooperación.⁹ Sin embargo, el acuerdo no incluyó tal cláusula, ante la negativa de México de aceptar esta condición que consideraba contraria a su soberanía. La única referencia a los derechos humanos apareció en las declaraciones preliminares, donde el ser humano era presentado como “el principal beneficiario de la cooperación”.¹⁰

La cooperación instaurada por el acuerdo tenía, sin embargo un carácter esencialmente económico. Existían programas que apoyaban la democratización y la protección de los derechos de la persona humana, pero recibieron sólo una parte muy reducida de los fondos de cooperación. Fue solamente en 1995 cuando tuvieron lugar intercambios institucionales, cuando el Parlamento Europeo (PE) envió una delegación a México, y en

⁷ *Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos Mexicanos (26 de abril de 1991)*, DOCE, N L340 del 11 de diciembre de 1991.

⁸ La Cláusula Democrática es una disposición que otorga la posibilidad a las partes del acuerdo de supervisar los asuntos políticos internos de su socio. Les permite suspender sus relaciones económicas con éste en caso de situación interna grave de violación de los derechos humanos. En el marco del acuerdo que estudiamos, se presenta de la manera siguiente: “El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo”. Véase *Anexo III, Documentos oficiales 1975-1997, Acuerdos entre México y la Unión Europea, «Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra (23 de julio de 1997)»*, *La Unión Europea y México*, op. cit., p. 314.

⁹ Sobre este tema, véase : Smith, Karen E., “The use of Political Conditionality in the EU’s Relations with Third Countries : How Effective ?”, *European Foreign Affairs Review*, 3:253-274, 1998.

¹⁰ *Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos Mexicanos (26 de abril de 1991)*, op. cit.

1996 fueron recibidos por primera vez representantes de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Mexicano por el PE.¹¹

Con el acuerdo marco de 1991, empezó la institucionalización de una relación política entre México y la UE, con la creación de un marco favorable para la ampliación de los contactos entre las instancias políticas europeas y mexicanas. Los actores de la relación manifestaron además puntos de vista similares en esa época en cuanto a varios temas internacionales, tales como el tráfico de drogas, y el desarrollo social y económico de América Central.¹²

A través de una declaración solemne conjunta de 1995, el Consejo de la UE, la Comisión Europea y México, anunciaron su voluntad de inscribir su relación en un acuerdo nuevo, que permitiría la ampliación de la relación ya establecida con el acuerdo marco de 1991.¹³ Este nuevo acuerdo sería mucho más elaborado que los precedentes. Sería un acuerdo de asociación, dividido en tres partes: una política, una comercial y económica, y finalmente una sobre la cooperación.

Con esta declaración, México y la UE reafirmaban su “determinación de procurar el fortalecimiento de su cooperación”, así como, en un ámbito político, de “apoyar la democracia, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos y a las libertades individuales”. También se manifestaba una voluntad de “salvaguardar la paz y promover la seguridad internacional”,¹⁴ lo que representaba un punto de vista compartido entre los protagonistas. Se propuso entonces, por primera vez, la inclusión en el futuro acuerdo económico de “un diálogo político fortalecido sobre cuestiones de interés común, así como una consulta permanente en el seno de los organismos internacionales”, a través de reuniones a varios niveles, incluyendo el más alto, entre México y la UE, mediante modalidades que serían definidas entre las partes.¹⁵

11 Lecomte, Jacques “Las relaciones entre la Unión Europea y México: tres generaciones de acuerdos de cooperación”, *La Unión Europea y México, op. cit.*, p. 23.

12 Lo que dio lugar a la firma de la “Declaración Interparlamentaria sobre Cooperación y Diálogo Político” entre el Congreso mexicano y el PE en 1997.

13 *Solemne Declaración Conjunta del Consejo de la UE y la Comisión Europea, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra, París, el 2 de mayo de 1995.*

14 *Idem.*

15 *Idem.*

IV. EL ACUERDO GLOBAL DE 1997

La firma del Acuerdo Global en 1997 inauguró una nueva fase en las relaciones entre México y la UE.¹⁶ Tradujo una voluntad por parte de la UE de desarrollar su relación con los países de América Latina, con los cuales quería firmar acuerdos más importantes.¹⁷ Esa misma voluntad de desarrollo económico existía por parte de México también, que tenía el proyecto de multiplicar los acuerdos de liberalización económica con terceros países. En el nivel económico, el acuerdo institucionalizó un “marco para fomentar el desarrollo de los intercambios de bienes y servicios, incluyendo una liberalización bilateral y preferencial, progresiva y recíproca del comercio de bienes y servicios, que tenga en cuenta la sensibilidad de determinados productos y sectores de servicios, y de conformidad con las normas pertinentes de la OMC”.¹⁸

A una tendencia de proliferación general de los acuerdos de libre comercio entre países o regiones en la cual se inscribían las estrategias económicas europea y mexicana, se añadió la necesidad de reaccionar frente a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), proyecto de gran envergadura que había entrado en vigor el 1o. de enero de 1994, y que creaba una zona de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, con el objetivo de extenderse más tarde a toda América Latina.

En el ámbito mexicano, el interés en firmar un acuerdo con Europa radicaba en la necesidad de diversificar su comercio exterior y de fortalecer sus vínculos con una potencia económica importante, e igualmente de crear un contrapeso a la influencia económica y política de Estados Unidos. Asimismo, en relación con el TLCAN, México estuvo entusiasta en cuanto a la idea de la inclusión de un capítulo político en el acuerdo. Por ser socio de sus vecinos del norte, consideraba importante institucionalizar una relación política con Europa equivalente a la que ya tenían Estados Unidos y Canadá con ella.¹⁹

16 *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra, (23 de julio de 1997)*, DOCE, N L226, del 13 de agosto de 1998.

17 Un acuerdo de cooperación se había firmado con el MERCOSUR el 15 de diciembre de 1995, y otro con Chile el 21 de junio de 1996.

18 *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra, (23 de julio de 1997)*, op. cit.

19 *Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores Económicas Exteriores sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre la profundización de las relaciones entre la Unión Europea y México del 17 de noviembre de 1995*, Documentos de Sesión A4-0270/95, ponente: Gijs De Vries.

El Consejo Europeo, por su parte, había manifestado, durante una cumbre celebrada en Corfu en 1994, su deseo de enfocar sus relaciones en América Latina hacía objetivos de fortalecimiento del diálogo político basado en un compromiso común con la democracia, de incrementación del comercio y de las inversiones, y de compromiso para favorecer los sectores pobres y excluidos.

Sin embargo, la novedad del acuerdo fue la inclusión, en el primer título, de la cláusula democrática, que establecía la importancia del respeto de los derechos humanos por parte de los dos protagonistas, a través de la declaración siguiente: “El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo”.²⁰ Esta cláusula tuvo un impacto sobre la relación política entre México y la UE, cuando aparecieron diferencias de puntos de vista por parte de los protagonistas.

La inserción de la cláusula democrática en el Acuerdo Global dio lugar a una serie de negociaciones entre México y la UE en 1997 sobre la redacción de ésta, que no satisfacía a México. A través de estas negociaciones, se opusieron dos políticas diferentes por parte de los actores. Así, la existencia de tal cláusula fue al origen de un conflicto de valores y de representaciones. México la consideró un atentado contra su soberanía nacional y una injerencia en sus asuntos internos.²¹ La Unión Europea defendió, por su parte, el principio de una estrategia de promoción del respeto de los derechos humanos con todos los países con los cuales firmaba acuerdos comerciales y de cooperación.²²

Las partes llegaron finalmente a un acuerdo en el momento de las elecciones mexicanas de julio de 1997. Durante estas elecciones, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por primera vez en la historia política mexicana, y Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del Partido de la Revolución Democrática

20 *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra, (23 de julio de 1997)*, op. cit.

21 Véase: “Ninguna cláusula democrática en los acuerdos comerciales”, *El Universal*, 13 de septiembre de 1995, p. 8; o también: “Rechaza México las condiciones políticas de la UE”, *Reforma*, 20 de noviembre de 1995, p. 33.

22 Whitehead, Laurence, “Pobre México, tan lejos de Noordwijk: las relaciones políticas entre México y la Unión Europea vistas desde Europa”, *La Unión Europea y México*, op. cit., pp. 39-72.

tica (PRD), salió vencedor en las elecciones para jefe de gobierno del Distrito Federal. Estas elecciones marcaron importantes progresos en el proceso de democratización del sistema político mexicano —proceso que iba a confirmarse más tarde con la victoria de Vicente Fox, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), durante las elecciones presidenciales de julio de 2000.

El gobierno mexicano aceptó entonces la inclusión de la versión europea de la cláusula, aunque mantuvo en anexo una declaración unilateral que explica los fundamentos específicos de la política mexicana en materia de relaciones exteriores. Así, el conflicto entre México y la Unión Europea en cuanto a la cláusula democrática no constituyó un obstáculo mayor la conclusión del Acuerdo Global.²³ Sin embargo, esta aceptación fue un hecho relevante en términos simbólicos, que revirtió la tradicional postura defensiva de México en este ámbito y confirmó su proceso de apertura hacia el exterior.

V. CONCLUSIONES

Con la capacidad de México y de la UE de resolver divergencias de este tipo, aparece que el Acuerdo Global, que dedica un título entero a la concertación política, y que la institucionaliza a través de la creación de un Consejo Conjunto,²⁴ constituye una oportunidad de aproximación política para México y la UE, sin olvidar que, además, los dos actores no tienen divergencias de fondo en el ámbito político. Así, como lo subrayan ciertos observadores, se puede concluir que el mantenimiento de un diálogo político institucionalizado podría abrir posibilidades aún más importantes de concertación política en el futuro, tales como intercambios de bloque a bloque. El proyecto trasatlán-

23 Sin embargo, hay que notar que, en julio de 2000, el Parlamento Italiano se opuso a la entrada en vigor de la parte política del Acuerdo Global. Ésta estaba inicialmente prevista para el 1o. de mes y estuvo atrasada hasta el 15 por el veto italiano vinculado a las elecciones presidenciales mexicanas, según los parlamentarios italianos, tenían que atestiguar de los avances democráticos en México. Véase: “Italia aprobará el tratado entre la UE y México: Green”, *La Jornada*, el 15 de julio de 2000, p. 7.

24 El Consejo Conjunto esta formado, por la parte europea, por miembros del Consejo de la UE y por representantes de la Comisión europea, y, por la parte mexicana, por altos funcionarios del Ejecutivo. Está encargado de supervisar la aplicación del acuerdo y de examinar “las cuestiones principales que surjan dentro del marco del presente Acuerdo y cualquier otra cuestión bilateral o interna-cional de interés mutuo”. *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra*, (23 de julio de 1997), *op. cit.*

tico entre la UE y Estados Unidos y la posible extensión del TLCAN podrían, por ejemplo, hacer del Acuerdo Global uno de los instrumentos de la construcción de una “comunidad euro-atlántica” en el siglo XXI.²⁵

25 Sberro, Stephan, “Las relaciones entre México y la Unión Europea”, *La Unión Europea y México, op. cit.*, p. 98.