
LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA PERSPECTIVA DE UNA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL BILATERAL

MANUEL DE LA ROCHA VÁZQUEZ*

I. Antecedentes

El “Acuerdo Global de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación” que México y la Unión Europea firmaron el pasado 8 de diciembre en Bruselas supone la culminación de una larga cadena de desencuentros y el fin de una laboriosa negociación entre las partes.

Este nuevo Acuerdo se ha negociado tan sólo seis años después del segundo Acuerdo Marco de Cooperación firmado en 1991 y que sustituyó en su momento al primer Acuerdo Marco alcanzado en 1975. El primer Acuerdo supuso el establecimiento por primera vez de un marco jurídico en el que canalizar las relaciones entre México y la UE. El acuerdo de 1975 inició también la cooperación entre las dos partes y aunque su estructura era muy similar a los “Acuerdos de primera generación” anteriormente firmados con Argentina, Brasil y Uruguay, al incluir el de México la cooperación económica se consideró como el primer acuerdo de “segunda generación”¹. Además, ambas partes se concedieron el trato de Nación más Favorecida (NMF), y se comprometieron a llevar a cabo acciones de promoción comercial. Sin embargo México no logró un acuerdo preferencial para sus productos en las mismas condiciones que los países mediterráneos o los Estados de África, Caribe o Pacífico (ACP).

* Economista. Magister en Estudios Superiores Iberoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid.

¹ LECOMTE, Jacques: “Las relaciones entre la Unión Europea y México: tres generaciones de acuerdos de cooperación” en *La Unión Europea y México: Una nueva relación política y económica*. IRELA, Madrid, 1997, p. 8.

Posteriormente, el Acuerdo de 1991 no introdujo grandes cambios respecto al de 1975, salvo el tratamiento más detallado de los ámbitos de cooperación. Pero no se produjeron novedades significativas en los temas que las partes consideraban más importantes para sus propios intereses: las condiciones de acceso de las exportaciones mexicanas a la Comunidad y el régimen de protección de las inversiones comunitarias en México².

Sin embargo, en pocos años, los cambios producidos en la escena económica y especialmente la evolución de las relaciones tanto entre los dos bloques (fundamentalmente los flujos de comercio bilaterales) como entre ellos y sus principales socios, llevaron a la necesidad de negociar un nuevo Acuerdo mucho más ambicioso que los dos anteriormente firmados.

II. El nuevo acuerdo

Este proceso culminó el 8 de diciembre de 1997 cuando los ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la UE, el Vicepresidente de la Comisión Europea en nombre de la Unión Europea y los secretarios de Relaciones Exteriores y de Comercio de México, firmaron en Bruselas el "Acuerdo Global de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por la otra". Se ponía así fin a varios meses de duras negociaciones y más de dos años de gestación. Este Acuerdo deberá ser aún ratificado por 17 Parlamentos: 15 de los Estados miembros de la UE más el Parlamento europeo y el Senado mexicano y reemplazará cuando entre en vigor, al de 1991, que es el que todavía rige las relaciones entre ambas partes.

El Acuerdo firmado es el primero de este tipo negociado por la UE con un país de América Latina y se engloba dentro de los llamados Acuerdos de cuarta generación³ o de cooperación avanzada, firmados por la Unión hasta ahora, además de con México, tan sólo con Mercosur y Chile, pero aquél incorpora aspectos novedosos que los dos últimos no contienen. En el mismo, ambas

² SANAHUJA, José Antonio: "México y la Unión Europea: ¿hacia un nuevo modelo de relación?". Documento de trabajo 1/1997. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Madrid, 1997.

³ Hablar de distintas generaciones de Acuerdos no hace referencia a su situación cronológica, sino que señala el hecho de la existencia de diferentes grupos de Acuerdos, con contenidos, alcances y objetivos diferentes entre sí. Para mayor profundidad, véase: ARENAL, Celestino del "Los Acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. IUDC-UCM. Núm. 1, Madrid, 1997.

partes acordaron un esquema que implica un tipo de relación global, dividiéndose en tres capítulos: el político, de cooperación y comercial.

II.1. El Diálogo Político

Dentro del capítulo político, la UE y México han acordado la institucionalización e intensificación de su Diálogo Político sobre la base de los principios democráticos y de respeto a los derechos humanos (artículo 1 del Acuerdo).

El Diálogo Político incluirá todas las cuestiones bilaterales e internacionales de interés común, y se prevén consultas más estrechas entre la UE y México dentro del contexto de las organizaciones internacionales a las que ambas partes pertenecen.

La Declaración Conjunta de México y la Unión Europea sobre Diálogo Político, contenida en el Acta Final del Acuerdo, precisa que este Diálogo se efectuará por medio de contactos, intercambios de información y consultas entre los diferentes organismos de México y de la UE, incluida la Comisión Europea. El Diálogo se llevará a cabo en particular a los niveles presidencial, ministerial y de altos funcionarios, y mediante el aprovechamiento al máximo de los canales diplomáticos. Se incluye también una Declaración Conjunta sobre el Diálogo a nivel Parlamentario, en la cual las partes señalan la conveniencia de institucionalizar este diálogo, que se efectuará a través de contactos entre el Parlamento Europeo y el Congreso de la Unión de México (Cámara de Diputados y Senado de la República).

Además, este Acuerdo contiene la llamada y (controvertida) "cláusula democrática", según la cual las partes quedan obligadas al respeto de los derechos humanos y de los principios democráticos que inspirarán las políticas internas y externas de ambos constituyendo un elemento esencial del Acuerdo. Esta cláusula no estaba contenida en el Acuerdo de 1991, siendo México el único país de América Latina que no la incluía. Hay que señalar que esta cláusula es recíproca, estándar e igual para todos los Acuerdos que firma la UE con terceros países desde que, en 1995, el Consejo Europeo de Essen decidió declararla de inclusión obligatoria para todos los acuerdos externos de la Unión. El incumplimiento de la misma implica la posible adopción de sanciones que podrían llegar hasta la suspensión del Acuerdo en casos extremos.

II.2. La Cooperación

En materia de cooperación, el Acuerdo es más amplio y sistemático que el de 1991 e incluye campos de acción nuevos o que ya eran objeto de acciones conjuntas pero que no se mencionaban en el Acuerdo anterior. Es el caso de las

secciones sobre lucha contra la droga, lavado de dinero y control de precursores, democratización y derechos humanos y cooperación conjunta México-Unión Europea con América Central.

En total, la cooperación está prevista en 27 ámbitos, entre los que se cuentan: el industrial; el de pequeña y mediana empresa; el de aduanas; el de turismo; el agropecuario; el minero; el de energía; el de formación y educación; el de lucha contra las drogas, lavado de dinero y control de precursores químicos; el de medio ambiente y recursos naturales; el de protección al consumidor; el de derechos humanos y democracia y el de refugiados. Se mantiene, a su vez, la cláusula evolutiva ya incluida en el Acuerdo de 1991, que permite aumentar los niveles de cooperación en sectores específicos no contemplados en éste.

Con relación a este capítulo, es necesario mencionar cómo la cooperación entre México y la Comisión Europea se ha destacado sobre todo por tratarse de un "modelo" de cooperación singular en el contexto latinoamericano, con perfiles muy definidos y un alto grado de adaptación a las demandas mexicanas⁴. Se trata de un modelo de "cooperación económica avanzada" basado fundamentalmente en la promoción del comercio y la inversión, que intenta responder a las exigencias de economías en desarrollo relativamente más adelantadas y con mayor capacidad de inserción en la economía mundial (dejando que el grueso de la cooperación al desarrollo tradicional se destine a países con menor nivel de desarrollo, como puede ser Centroamérica o los países andinos). A este respecto, la definición de las prioridades es respuesta a las exigencias de las contrapartes mexicanas destacando sobre todo el protagonismo que se ha dado a la empresa privada. Esta política se ha traducido en que, en términos generales, la cooperación económica representó el 69 por ciento de toda la cooperación europea a México en el período 1991-95, frente al 23 por ciento de la cooperación al desarrollo o el 4 por ciento de la cooperación ambiental y la ayuda humanitaria⁵. Este tipo de cooperación se ha basado fundamentalmente en encuentros empresariales, proyectos de fomento de las exportaciones mexicanas hacia Europa o de las inversiones europeas en México y proyectos de transferencia de tecnología. Todos ellos han contribuido sin duda a crear entre el empresariado mexicano una conciencia europea, en el sentido de ampliar las miras de éste, muy enfocado al mercado de Estados Unidos, y considerar al viejo continente como un destino con el que poder comerciar.

⁴ SANAHUJA, José Antonio, *op. cit.*

⁵ SANAHUJA, José Antonio, *op. cit.*

II.3. La Asociación Comercial

Finalmente, la novedad más importante respecto al Acuerdo de 1991, y por supuesto al de 1975, es que el nuevo Acuerdo establece los objetivos y los mecanismos de la negociación que, en conformidad con las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) llevará a la liberalización comercial bilateral. Se contempla para ello la creación del mecanismo institucional que tomará las decisiones concernientes a dicha liberalización: el llamado Consejo Conjunto, integrado por los Ministros de Comercio y Exteriores de México y los Estados miembros de la Unión Europea y el Comisario encargado de las relaciones con América Latina. A su vez el Consejo Conjunto establecerá el Comité Conjunto, que estará formado por los verdaderos negociadores de ambos lados y será el encargado de llevar a cabo la negociación.

Los aspectos básicos que incluirá la negociación son los siguientes: la liberalización del comercio de bienes y servicios (incluyendo las reglas de origen para los distintos productos), la liberalización de la inversión extranjera y de los movimientos de capitales y pagos, la apertura de los mercados de contratación pública, la política de competencia, el régimen de protección de los derechos de propiedad intelectual, la armonización de normas y estándares y de medidas sanitarias y fitosanitarias y la solución de controversias.

A fin de poder iniciar las negociaciones comerciales mientras el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación es ratificado por los 17 Parlamentos anteriormente mencionados, la Unión Europea y México acordaron un mecanismo que constituye de hecho una especie de vía rápida (*fast-track*): "El Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones relacionadas con el Comercio entre la Comunidad Europea, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra"⁶ que requiere solamente la ratificación del Parlamento Europeo y el Senado mexicano, que ya lo hicieron los meses de mayo y junio de 1998 respectivamente.

El llamado Acuerdo Interino constituye así el mecanismo institucional para negociar aquellos aspectos de la liberalización comercial que son competencia comunitaria como tal, básicamente el comercio de mercancías. Asimismo, con el objetivo de asegurar la negociación simultánea de temas que son competencia de los Estados Miembros, las partes acordaron una Declaración Conjunta en materia de Servicios, Movimientos de Capital y Pagos y Propiedad

⁶ SANAHUJA, José Antonio, *op. cit.*

Intelectual (incluida también en el Acta Final del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación). Esta Declaración estipula la forma en que se negociará la liberalización en estos sectores. Todos los temas, ya sean de competencia comunitaria como de competencia compartida serán negociados por la Comisión Europea bajo la atenta mirada de los Estados miembros (EM). Sin embargo, aquellos temas que son competencia de los EM requerirán de unanimidad para su aprobación (frente a la simple mayoría relativa de los asuntos de competencia comunitaria) lo que conllevará una negociación más complicada para lograr satisfacer las necesidades de los 15 EM.

El 25 de mayo de 1998 el Consejo de Ministros de Exteriores Europeos aprobó el mandato de negociación que incluye las líneas directrices de la negociación, dando así luz verde a la Comisión para comenzar a negociar. El 14 de julio posterior, se estableció en Bruselas el Consejo Conjunto dando inicio de forma oficial a la negociación comercial. En el mes de septiembre de 1998, está prevista la formación del Comité Conjunto y a partir de ahí se tomarán las decisiones, respecto a los plazos, los procedimientos, los lugares y las modalidades de negociación.

III. Los objetivos mexicanos en la liberalización comercial: la necesidad de la diversificación

La decisión de negociar un tercer acuerdo marco más avanzado que el firmado en 1991 ha de interpretarse en función de los cambios producidos en la escena internacional, por las transformaciones políticas y económicas experimentadas por México y por la UE y los efectos de todo ello en las relaciones entre ambos⁷. También debe sin duda enmarcarse dentro de la nueva política avanzada de la UE respecto de América Latina en su conjunto, la misma que impulsó los acuerdos de cooperación con el Mercosur y con Chile, firmados en diciembre de 1995 y junio de 1996.

Tras el abandono de las viejas políticas proteccionistas y del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, México se embarcó a principios de los noventa en una nueva estrategia de desarrollo basada en la desregulación y privatización de la economía, la apertura al comercio exterior y la atracción de inversión extranjera.

⁷ SANAHUJA, José Antonio, op. cit.

Así, durante el mandato de Carlos Salinas (1988-1994), el país se lanzó a un inmenso proceso privatizador en el que más de 500 empresas estatales pasaron a la iniciativa privada, algunas tan emblemáticas como el monopolio telefónico Telmex. Se inició también la desregulación de la economía, tremendamente burocratizada, buscando aumentar la eficiencia del sistema productivo y estimular la inversión directa.

Junto a esto, como dijimos, la búsqueda de un mejor encaje de México en los mercados exteriores llevó a este país a redefinir su posición en los foros internacionales y especialmente en sus relaciones con otros países latinoamericanos, haciendo del comercio exterior el gran impulso para el desarrollo del país. Con esta estrategia el Gobierno mexicano buscaba fundamentalmente dos objetivos:

- Mejorar la eficiencia de la planta productiva del país, muy anquilosada e ineficiente tras años de políticas proteccionistas y burocracia. Esto fue acompañado de una política muy agresiva de promoción de exportaciones, con el objetivo de incrementar fundamentalmente el comercio de manufacturas de mayor valor añadido.
- Romper la dependencia de las exportaciones del petróleo y de los capitales extranjeros para lograr las divisas que permitieran financiar las importaciones necesarias para sostener el crecimiento y desarrollo del país (lo que fue acompañado de otras medidas, fundamentalmente la privatización del sistema de pensiones, que incrementaría el nivel de ahorro interno).

Esta nueva orientación había empezado a plasmarse con la firma por México del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT en sus siglas en inglés) en 1985. A partir de ahí México se convirtió en uno de los países impulsores de las negociaciones de la Ronda Uruguay que concluyeron en 1994 con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de la que México es miembro fundador.

En paralelo a la estrategia de impulsar las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC, México buscó la consecución de acuerdos de libre comercio en el ámbito regional o bilateral con países de su entorno como una forma de acelerar la apertura externa y conseguir mercados.

Así, México firmó los siguientes acuerdos de libre comercio a nivel regional:

- El Acuerdo de Complementación Económica (ACE) firmado con Chile en 1992, que preveía la liberalización del comercio en 1998. Además en marzo de 1998, el Acuerdo ha sido ampliado y extendido a áreas que no estaban cubiertas por el de 1992.

- El Tratado Trilateral de Libre Comercio del Grupo de los Tres (G-3), firmado por México, Venezuela y Colombia en junio de 1994.
- El Tratado de Libre Comercio con Costa Rica el 5 de abril de 1994.
- El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), junto a Canadá y Estados Unidos que entró en vigor el 1 de enero de 1994.
- El Tratado de Libre Comercio con Bolivia, que entró en vigor el 1 de enero de 1995.
- El Tratado de Libre Comercio con Nicaragua firmado en diciembre de 1997.

Además, México se encuentra en la actualidad en proceso de negociación con todos los países de América Latina, con la notable excepción de Mercosur, debido a la negativa brasileña.

La estrategia de apertura parece que ha dado resultado a la luz de la espectacular evolución del comercio exterior de México en los últimos años, el cual se ha más que duplicado, alcanzando en 1997 los 220 mil millones de dólares. Las exportaciones, en concreto, pasaron de los 41 mil millones de dólares en 1991 a los 110 mil en 1997. Es interesante destacar, en este sentido, que el comercio total de México actualmente es superior al de los cuatro países de Mercosur más Chile juntos. Con todos los países con los que México ha liberalizado su comercio, éste ha crecido de forma notable, pero sin duda de entre todos ellos destaca el TLCAN, tanto por el incremento que ha supuesto el comercio entre México y EE.UU., como por la especial relación que mantienen ambos países debido a los más de 3.000 kilómetros que comparten de frontera común.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, el comercio total de México con Estados Unidos se ha duplicado, pasando de los 88 mil millones de dólares en 1993 a 176 mil millones en 1997, lo que supone el 80,1 por ciento del total del comercio exterior mexicano.

El TLCAN contribuyó además a lograr una salida de la crisis económica más rápida y menos traumática de lo que podría haber sido⁸. Así, en 1995, año en que el PIB mexicano se contrajo en cerca de un 7 por ciento, las exportaciones hacia EE.UU. y Canadá aumentaron en un 27,5 por ciento y 34 por ciento respectivamente, lo que provocó un vuelco en la balanza comercial mexicana con estos países, fundamentalmente con el primero, pasando de un

⁸ WEINTRAUB, Sidney: "NAFTA at Three: a progress report". Center for Strategic and International Studies. Washington, 1997.

déficit de 3,1 mil millones de dólares en 94 a 12,4 mil millones de superávit un año después. El Tratado actuó en parte como un candado a las tentaciones proteccionistas mexicanas evitando la aplicación de barreras a las importaciones de Estados Unidos, como ocurrió en la crisis de 1982. En esta ocasión, el Gobierno mexicano se vio forzado a aplicar medidas fiscales y monetarias para salir de la recesión, en parte por la razón expuesta anteriormente y en parte por las duras condiciones a las que México se vio sometido para poder tener acceso al multimillonario préstamo de 50 mil millones de dólares que le fue concedido por EE.UU. y el FMI fundamentalmente. Lo cierto es, que en comparación con la crisis de la deuda de 1982, la crisis de 1995 se pudo superar con mayor velocidad y menor costo social⁹.

Sin embargo, a pesar del proceso de apertura y del espectacular aumento del valor de su comercio exterior, y aunque Europa se mantiene como el segundo socio comercial de México, la participación relativa de Europa en el comercio exterior mexicano ha caído de forma notable en los últimos años. En comercio total, la UE pasó de suponer el 10,5 por ciento del total del comercio externo de México en 1991 al 6,3 por ciento en 1997 (EE.UU. pasó del 77 al 81,94 por ciento). Las importaciones mexicanas de la UE cayeron del 17 por ciento en 1990 hasta el 9 por ciento en 1997, mientras que las exportaciones a la UE pasaron del 8,3 por ciento al 3,6 por ciento en el mismo período.

También en el capítulo de inversiones, México ha tenido un desarrollo notable. Entre 1991 y 1997 recibió más de 54.000 millones de dólares, es decir el 33,1 por ciento del total de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) ingresados en América Latina (Cepal, 1997), esto es cuatro veces más que en la segunda mitad de la década de los ochenta. Concretamente, en 1994 los flujos de IED hacia México aumentaron en un 150 por ciento con respecto al año anterior, incremento atribuible sobre todo a su incorporación al TLCAN, lo que convirtió a este país en el segundo receptor de IED entre los países en vías de desarrollo después de China. La UE en este apartado ocupó en 1997 la segunda plaza como inversor extranjero en México, con el 18,4 por ciento del stock de IED acumulado entre enero de 1994 y abril de 1997 con un valor de 4.440 millones de dólares. Como consecuencia del TLCAN en los últimos años, sin embargo, se ha visto un descenso en la participación relativa de la IED europea a favor de la de los EE.UU.

⁹ Tras la dura recesión de 1995, en el año 1996 el PIB de México volvió a crecer un 5,2 por ciento y en tres años los indicadores macroeconómicos se mostraban en gran parte recuperados. Otra cosa muy distinta es el costo social que la crisis ha provocado y el reparto del mismo entre la sociedad mexicana.

A pesar de los aspectos positivos que el TLCAN ha supuesto, como vimos, también ha aumentado de forma importante la dependencia mexicana respecto de Estados Unidos. En 1997, EE.UU. fue el destino del 85,4 por ciento de las exportaciones mexicanas y el origen del 74,7 por ciento de sus importaciones. Según expertos mexicanos, por cada punto de incremento en el PIB de Estados Unidos, las exportaciones mexicanas crecen un 5 por ciento.

A la vista de estos datos, la diversificación de sus mercados exteriores se ha convertido "en una necesidad vital para México"¹⁰, de forma que el fortalecimiento de las relaciones con la UE se perfila como un complemento e incluso en algunos ámbitos como un contrapeso frente a la posición dominante de EE.UU. En la actualidad la UE tiene firmados acuerdos comerciales preferenciales con más de 100 países en todo el mundo. México se beneficia actualmente también de privilegios arancelarios a través del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), que la UE concede a países en vías de desarrollo. Las preferencias del SPG se van reduciendo paulatinamente a medida que aumenta el nivel de desarrollo de los países. En este sentido la entrada de México en la OCDE y en TLACAN otorga a México un status de país comparativamente más desarrollado que plantea serias dudas sobre el mantenimiento de este país en el SPG. Así pues, la consecución de un acuerdo de liberalización comercial con Europa permitirá a México competir en igualdad de condiciones con todos los países a los que la UE concede preferencias comerciales, lo que hoy en día no ocurre, y que se espera conducirá a un aumento de la presencia de los productos mexicanos a los niveles que le corresponden de acuerdo al potencial, calidad, tecnología y presencia mexicana en otros mercados (México ocupa el 36 lugar de importadores de la UE con el 0,6 por ciento de las importaciones totales de la UE¹¹), además de que ayudará a equilibrar la crónicamente deficitaria balanza comercial con la UE.

Existen también otros factores que hacen más necesario si cabe y atractivo para México el acuerdo comercial con Europa. Entre ellos destaca la ampliación de la UE hacia el Este que permitirá a esos países colocar libremente sus productos en el resto de los países de Europa occidental, o la implantación de la moneda única, el euro, que reequilibrará en gran medida la hegemonía del dólar en los mercados internacionales. En este sentido, actualmente el dólar americano representa el 50 por ciento de las transacciones comerciales mundiales y el 80 por ciento de las operaciones del mercado de divisas. En el futuro,

¹⁰ EL FINANCIERO, 15 de julio de 1998, citando palabras de Jaime Zabłudosky, subsecretario de Comercio de México.

¹¹ EUROSTAT, 1998.

esta situación se prevé que se reequilibrará y el euro deberá ser moneda de facturación de al menos un 30 por ciento. Además con la introducción del euro, el mercado financiero europeo será tan grande y líquido como el de EE. UU. en casi todos los segmentos (bancos, valores, bolsas, etc.).

IV. El interés europeo

Por su parte, para la UE, la importancia de un acuerdo comercial con México se engloba en el contexto de la lucha por la hegemonía en el mercado latinoamericano que mantienen Europa y Estados Unidos. En 1992 el presidente Clinton lanzó en Miami la Cumbre de las Américas que reunió a todos los presidentes del hemisferio americano salvo Cuba, con la idea principal de crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La idea se puso en marcha liderada por Estados Unidos y distintos grupos de trabajo se han reunido desde entonces para avanzar en los temas que se establecieron. Desde el inicio, dos importantes incertidumbres se han cernido sobre la marcha del proyecto hemisférico; en primer lugar están las reticencias de Mercosur encabezado por Brasil, sobre la conveniencia de embarcarse en una área de libre comercio hemisférico y la compatibilidad de éste sin antes haber consolidado su propio mercado común; en segundo lugar, la denegación del congreso norteamericano del "Fast Track" (también llamada "Vía Rápida")¹² al presidente Clinton para negociar el ALCA, plantea el interrogante de la capacidad de Estados Unidos de llevar adelante el proyecto, y más en concreto de la voluntad de los países latinoamericanos de negociar con su vecino del norte un acuerdo sin la garantía que ofrece la llamada "Vía Rápida".

A pesar de estos dos obstáculos, lo cierto es que en marzo de este año en la segunda Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile, los presidentes americanos ratificaron el comienzo de las negociaciones comerciales que deberán concluir a más tardar en el 2004, de forma que el ALCA entrará en vigor el 1 de enero del 2005.

Ante la perspectiva de la creación del ALCA, que colocaría a EE.UU. sin duda en una posición privilegiada para ampliar su cuota de mercado en los países latinoamericanos, y sobre la base de la nueva política Europea hacia

¹² El *Fast Track* o *Vía Rápida* es un instrumento legislativo americano, según el cual el Congreso autoriza al presidente de EE.UU. a negociar acuerdos comerciales que luego sólo pueden ser aprobados o rechazados por el propio Congreso en su totalidad, sin posibilidad de hacer modificaciones parciales.

América Latina, la UE ha fomentado activamente desde principios de 1990 las relaciones entre los dos continentes, a través del incremento de la cooperación y el estrechamiento de los lazos económicos y políticos interregionales. El acuerdo de asociación entre la UE y Mercosur de diciembre de 1995, en el que se incluye la posibilidad de la liberalización comercial, hay que situarlo en este marco de competencia en el ámbito global y expansión de mercados mundiales. Los acuerdos con Chile (1996) y el recientemente concluido con México se sitúan en la misma línea con las diferencias que apuntamos con respecto a este último. También es de señalar, dentro de este contexto de intensificación de las relaciones entre ambas partes, la propuesta lanzada por el presidente francés Jacques Chirac de celebrar una primera cumbre birregional UE-América Latina, prevista para el verano de 1999 en Río de Janeiro.

II.1. El Acuerdo con México

El caso de México será, como hemos visto, el primero del continente con el que la UE negociará una verdadera zona de libre comercio. Para la Unión, este país representa un mercado de cerca de 90 millones de personas (aunque seguramente menos de la mitad constituyen un mercado potencial para los productos europeos) con un PIB anual de unos 300 mil millones de dólares que lo coloca como la 14 economía mundial, siendo, después de Brasil, el segundo mercado más grande de Latinoamérica y el tercer socio comercial de la UE en la región. El acuerdo con México servirá además como una puerta de entrada a Canadá y Estados Unidos¹³.

Además, la evolución positiva del desarrollo económico mexicano, aún teniendo en cuenta la grave crisis de 1995 y 1996, justifica la firma de un nuevo marco. Así, se ha visto cómo desde la década de los ochenta las reformas económicas y políticas que se han llevado a cabo en México lo han transformado de un país de economía proteccionista, orientada hacia dentro y gobernada por un partido único, en otro de economía abierta y cada vez más pluralista desde el punto de vista político.

A esto habría que añadir sin duda factores como¹⁴:

— Los programas de privatización y desregulación de la economía llevados a cabo por México desde mitad de los años ochenta.

¹³ SBERRO, Stephan: "Las relaciones entre México y la Unión Europea: ¿el fin del desencuentro?". En *La Unión Europea y México: Una nueva relación política y económica*. IRELA, 1997.

¹⁴ LECOMTE, Jacques. Op. Cit.

- La mejor inserción de este país en la economía internacional y especialmente en los foros internacionales donde México además, como antes mencionábamos, en los últimos años ha pasado a formar parte importante de organismos internacionales, como la OCDE o la OMC, y coordinar sus posiciones a menudo con los Estados miembros de la UE en muchos temas que se tratan tanto en esos foros como en las Naciones Unidas, convirtiéndose así en un valioso aliado de la UE en América Latina.
- La estrategia de apertura seguida por México que le ha llevado a la firma de varios acuerdos de libre comercio con países latinoamericanos y, especialmente la entrada en vigor del TLCAN, que ha convertido a este país en una puerta de acceso a EE.UU. y Canadá.

Junto a las cifras de comercio e inversión mexicanas que ilustran la importancia que este país ha alcanzado en el contexto internacional y que justifican en gran parte el interés de Europa por el mismo, hay que subrayar cómo los acuerdos comerciales preferenciales antes mencionados firmados por México en los últimos años han provocado variaciones en el tratamiento otorgado a empresas de los distintos países. De ahí que el Acuerdo entre la UE y México busque, además, contrarrestar esa tendencia desventajosa para Europa y sus empresas, para de esta forma volver a los niveles de comercio e inversión que la UE tradicionalmente mantenía con México.

Actualmente las empresas europeas se encuentran en una posición de desventaja respecto a las originarias del TLCAN en ámbitos como telecomunicaciones, servicios financieros, seguros, régimen de inversión, etc. Se está produciendo también una tendencia cada vez más visible hacia la introducción de medidas y estándares norteamericanos, forzando a muchas empresas europeas a retirarse del mercado mexicano, o asumir los costes de adaptar su producción a los nuevos requerimientos de este país. El TLCAN, además, suprime la distinción entre las empresas de sus miembros para la contratación pública, de forma que salvo en algunas excepciones, las empresas europeas exportadoras de servicios están perdiendo la posibilidad de entrar en un mercado de alrededor de ocho mil millones de dólares entre licitaciones gubernamentales y de empresas públicas. En materia de propiedad intelectual, el TLCAN establece un régimen de protección superior al Acuerdo TRIP del GATT, dejando asimismo en desventaja a las empresas europeas.

Además, la implementación en México de nuevas tarifas preferenciales ha incrementado el *gap* entre la tarifa media de nación más favorecida (13,2 por ciento aplicable a la UE) y las tarifas preferenciales para los países con los que

México tiene un acuerdo de libre comercio¹⁵ (4,2 por ciento para EE.UU., por ejemplo). El actual nivel de tarifas consolidadas en la OMC está bastante por encima de las aplicadas por México, lo que le permite subir aún más las tarifas. Esto fue notorio durante la crisis del peso mexicano de 1995, cuando el Gobierno mexicano elevó los aranceles en ciertos sectores como el textil, calzado, cuero, etc., afectando a muchas compañías europeas, pero no a los países con los que México mantiene un TLC. La reducción y posterior eliminación de aranceles previstos en el Acuerdo entre México y la UE, permitirá en este sentido a las empresas europeas no sólo competir en igualdad de condiciones con las norteamericanas, sino la seguridad y certidumbre necesarias en cuanto al trato arancelario otorgado a sus productos. La apertura comercial que se va a producir, gracias a su carácter gradual, permitirá establecer calendarios de liberalización y listas de exclusión para productos sensibles que atenderán las necesidades particulares de determinados sectores y Estados miembros, haciendo así más fácil la apertura desde el punto de vista político y social.

Es importante también señalar que la Unión Europea y sus Estados miembros mantienen un gran interés en el régimen de la inversión extranjera y perciben que un Acuerdo puede contribuir a mejorarlo, especialmente respecto a su protección. En los últimos años varios países europeos han firmado "Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones" (APRI), como son España y Suiza en 1995, o los más recientemente firmados con Alemania y Holanda (octubre 1997 y febrero 1998) y Austria y las negociaciones bilaterales que actualmente se desarrollan con Bélgica-Luxemburgo, Francia, Inglaterra e Italia. Las características básicas de todos estos APRI son básicamente las mismas, de tal forma que incluir una versión similar en el Acuerdo sería seguramente un ejercicio más eficiente y de gran ayuda para los Estados miembros más pequeños que tienen más dificultades para firmar APRI bilaterales.

En este ámbito de la inversión, a pesar del espectacular y acelerado proceso de apertura exterior que ha experimentado México desde mitad de 1980, aún existen en este país numerosos sectores limitados y restringidos a la entrada de capitales extranjeros, algunos tan importantes como el petroquímico, telecomunicaciones, servicios financieros, transporte, servicios profesionales, industria automotriz, agricultura, etc. Para Europa la eliminación o reducción de todas las restricciones aún vigentes a la entrada de la inversión extranjera será de vital importancia dado el conocido vínculo entre inversión directa y comercio.

¹⁵ OMCF: "World Trade Review: México, 1997".

Sin embargo, existen dos obstáculos mayores para la apertura de ciertos sectores a las empresas europeas:

- En primer lugar la propia Constitución mexicana reserva expresamente al Estado mexicano ciertos sectores estratégicos (la explotación y distribución de hidrocarburos, distribución de electricidad, etc.) o impide expresamente la explotación por extranjeros (adquisición de tierras en zonas fronterizas y franjas costeras, adquisición de recursos naturales, etc.). La apertura de estos sectores supondría modificar la Constitución mexicana, algo que requiere de un amplio consenso en el Congreso, lo cual es altamente improbable, al menos a corto plazo.
- En segundo lugar, al negociar México el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México logró excluir o limitar en el mismo la entrada de compañías norteamericanas o canadienses de ciertos sectores tales como telecomunicaciones, servicios financieros, automotriz, etc. En estos sectores, se aplica la cláusula de nación más favorecida, que establece que el tratamiento que se conceda a los países parte del TLCAN tendrá que ser al menos similar al mejor otorgado a terceros países. De esta forma México difícilmente querrá conceder a Europa privilegios que automáticamente tendría que otorgar a EE.UU. y Canadá, no porque no quiera que estos dos países los tengan, sino porque no querrá hacerlo sin contraprestaciones a cambio.

V. Algunas claves de cara a la negociación

Tres serán los aspectos fundamentales, en mi opinión, de cara a la negociación comercial que va a comenzar entre la Unión Europea y México:

En primer lugar, la UE debería buscar cuando menos la equiparación de sus privilegios con los otorgados a EE.UU. a través del TLCAN. Esto implicaría acelerar los períodos transitorios para el acceso al mercado igualándolos en tiempos reales a los establecidos en este último tratado. De esta forma la apertura del mercado mexicano se produciría al mismo tiempo para las empresas europeas y las americanas, lo que daría a las primeras la posibilidad de competir por dicho mercado en iguales condiciones que las americanas desde el primer momento. Esta estrategia que beneficia a Europa, puede presentar una importante oposición entre las empresas mexicanas que reclamarán más tiempo para adaptarse a la nueva situación con Europa y poder competir. Sin embargo, en la realidad, el mercado mexicano ya realizó su verdadero ajuste a través de la liberalización que el TLCAN trajo, por lo que una segunda apertura más rápida con el mercado europeo, que representa un porcentaje mucho menor del comercio mexicano, no debería suponer mayor problema.

El segundo tema fundamental será sin duda la determinación de las reglas de origen de los productos. Tanto para México como para la UE, será fundamental imponer reglas de origen estrictas y precisas para evitar la entrada de mercancías de terceros países que mediante una triangulación pretendan aprovechar las ventajas del desmantelamiento de aranceles entre las dos regiones. En este aspecto la UE tendrá especial cuidado en evitar que los productos norteamericanos se cuelen en el viejo continente, especialmente los productos fabricados en México en las llamadas maquiladoras. Estas plantas situadas en México, fundamentalmente en la zona fronteriza con EE.UU., ensamblan productos americanos, que luego re-exportan de nuevo a EE.UU., aprovechando los bajos costes de mano de obra y las ventajas fiscales que otorga el Gobierno mexicano a este tipo de empresas. Sin embargo, en el marco del TLCAN las ventajas fiscales para las maquiladoras terminarán en el 2002, y estas empresas podrán entonces vender toda su producción en México y en su caso exportarlas a la UE. También México está interesado en evitar la entrada de mercancías asiáticas a través de Europa. Así que la determinación de las reglas de origen y del porcentaje de contenido local serán decisivos para evitar este tipo de triangulaciones.

Finalmente, existe a mi juicio un tercer factor que puede actuar como un condicionante por parte europea, a la hora de negociar un acuerdo de libre comercio con México. El problema, en este caso, no es tanto una liberalización con México, país que exporta a la Comunidad fundamentalmente bienes manufacturados e industriales. Ni siquiera los productos agropecuarios mexicanos representan una amenaza real para el sector agrícola europeo (salvo tal vez contadas excepciones), debido a su complementariedad en cuanto al tipo de productos como a las temporadas de comercialización. El problema se presenta por el precedente que se sentaría con un acuerdo de estas características. Una negociación que apenas deje productos excluidos¹⁶ fuera del mismo y con eliminación inmediata de aranceles para un porcentaje importante de productos, abrirá la puerta a otros países que están a la espera para negociar también la liberalización de su comercio con Europa. Y de entre todos ellos destaca Mercosur, que probablemente será el próximo de la lista. Con Mercosur las cosas son distintas, ya que los cuatro países que componen este bloque regional, más Chile y Bolivia que son países asociados, intercambiaron productos con la UE por un valor que más que cuadruplicó en 1997 al que se intercambió con México¹⁷. Además, en el caso de Mercosur, los principales temores se

¹⁶ Recordemos que según las reglas de la Organización Mundial del Comercio, una zona de libre comercio no puede excluir a más del 10 por ciento del conjunto del comercio entre las dos zonas que se unen.

dirigen a la posible entrada de sus productos agrícolas altamente competitivos —azúcar, carne de vacuno, cereales, fruta, soja y vino— que constituirían una amenaza para determinados sectores agrícolas y para los ingresos de los agricultores de numerosas regiones europeas, lo que en definitiva obligaría a reformar el conjunto de la Política Agrícola Común¹⁷. La UE y sus Estados miembros son cada vez más conscientes, de todas formas, de la necesidad de reformar la PAC, especialmente por la dificultad creciente que supone mantener una política agrícola proteccionista ante las presiones de ciertos países y en el contexto de la OMC. Sin embargo, la UE, sin duda, preferiría abrir y reformar su sector agrícola en una negociación multilateral dentro del contexto de la OMC que en unas negociaciones bilaterales, pues de esta forma podría obtener importantes compensaciones en otras áreas de parte de terceros países, especialmente de los Estados Unidos.

La negociación comercial comenzó a mediados del mes de octubre de 1998. El tiempo de duración es incierto aunque se calcula que puede ser aproximadamente de dos años. Existen algunas inquietudes en México de que el Gobierno de ese país trate de acelerar la negociación con el fin de lograr algún tipo de acuerdo antes de las elecciones presidenciales del año 2000 y poder así beneficiar al partido gobernante, el PRI, en las mismas. El Gobierno mexicano en todo momento ha negado estas acusaciones, señalando la importancia que tiene para México lograr un buen acuerdo con Europa, por encima del tiempo que se tarde en conseguirlo. Lo cierto es, que de extenderse más allá del año 2000 (debido al sistema de cambio presidencial mexicano en el que junto al presidente cambian prácticamente todos los funcionarios de jerarquía media y alta), se podrían plantear problemas con el cambio de contrapartes mexicanas y tal vez de prioridades en la política del nuevo Gobierno entrante.

VI. Conclusión

La culminación del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México supone la primera experiencia para la Unión en este tipo de Acuerdos llamados de “cuarta generación”, entre los que se incluyen los acuerdos con Mercosur y con Chile. Estos nuevos acuerdos están basados en los principios de reciprocidad e interés común

¹⁷ EUROSTAT, 1998.

¹⁸ IRELA: “Preparando la Asociación UE- Mercosur: beneficios y obstáculos”. Madrid, 20 de julio de 1998.

y pretenden, como vimos, establecer una "asociación" política y económica, que incluya además una "cláusula democrática". Sin embargo, frente a los acuerdos con Chile y Mercosur, el Acuerdo entre México y la UE da un paso más, ya que mediante el Acuerdo Interino se constituye un verdadero mecanismo definido para la negociación de la liberalización comercial, surgiendo entonces, por primera vez, la posibilidad de una apertura que vaya más allá del SPG o de las preferencias arancelarias temporales y extraordinarias de los países andinos o centroamericanos para constituir una verdadera zona de libre comercio.

A diferencia del TLCAN —la referencia más conocida en México—, que es un acuerdo puramente comercial, el Acuerdo con la Unión Europea constituye un Acuerdo Global, como su propio nombre indica, en el que los aspectos comerciales suponen sólo una parte más del mismo, al mismo nivel en importancia y jerarquía que la parte del diálogo político y la cooperación mutua, de forma que el asentamiento de bases sólidas para una asociación política que permita un diálogo fluido y creativo es también un propósito esencial en la renovación de las relaciones entre ambas partes.

El acuerdo con México, por sus especiales características, y los subsecuentes que vendrán después en esta línea, pone las bases para superar la tradicional jerarquía de prioridades geográficas que en la UE ha existido, en las cuales América Latina ocupaba un lugar secundario. De esta manera, al incluir la liberalización comercial, la UE pretende adaptar al máximo sus relaciones con los países latinoamericanos a las necesidades y realidades de éstos, dejando atrás el modelo más asistencialista de ayuda y cooperación tradicional, el cual tal vez se mantendrá, pero enfocado a los países de desarrollo menos avanzados. Además, los acuerdos comerciales que comienzan con el de México, buscan también contrarrestar la posible amenaza que supone la futura Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y asegurar una presencia europea privilegiada en el continente. En este sentido, se le reconoce así a México (siendo el primero y al que le seguirán Mercosur y Chile) su situación y nivel de desarrollo, dentro del contexto latinoamericano, al situar el comercio mutuo y las inversiones en un lugar preponderante de las relaciones con la UE.

Las negociaciones en sí están previstas para comenzar en otoño de 1998, y se espera que concluyan en un tiempo razonable con un acuerdo satisfactorio para las dos partes, de forma que la liberalización comercial permita a Europa recuperar su peso (perdido como se vio en favor de los países del área TLCAN) en las relaciones económicas con México y a su vez beneficiar a este país, permitiéndole equilibrar en parte su comercio exterior y ampliar sus

opciones competitivas. En definitiva, el Acuerdo fortalecerá las relaciones entre México y la UE, asentadas sobre estas nuevas bases de cooperación mutua, diálogo político regular y relaciones económicas más satisfactorias para ambas partes.

Bibliografía

- ARENAL, Celestino del: "Los Acuerdos entre Europa y México, cronología de una relación", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 1. IUDC-UCM. Madrid, 1998.
- EUROSTAT, 1998.
- EURONOTAS: Delegación de la Comisión Europea en México. México D.F., enero 1997.
- IRELA: *Preparando la Asociación UE-Mercosur: Beneficios y obstáculos*. Madrid, julio, 1998.
- LECOMTE, Jacques: "Las relaciones entre la Unión Europea y México: tres generaciones de acuerdos de cooperación" en IRELA: *La Unión Europea y México: Una nueva relación política y económica*. Madrid, 1997
- SANAHUJA, José Antonio: "México y la Unión Europea, ¿hacia un nuevo modelo de relación?". *Documentos de trabajo 1/97*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Madrid, 1997.
- SBERRO, Stephan: "Las relaciones entre México y la Unión Europea: ¿el fin del desencuentro?" en *La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica*. IRELA, 1997.
- VARIOS: *México en la década de los 80: situación macroeconómica, financiación externa y evolución política*. CEDEAL. Madrid, 1992.
- WEINTRAUB, Sidney: *NAFTA at Three: a Progress Report*. Center for Strategic and International Studies. Washington, 1997.
- WTO: *World Trade Review: Mexico 1997*. Ginebra, 1997.