

DE LA EXALTACIÓN AL TEDIO: LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA DURANTE EL SEXENIO DEL PRESIDENTE VICENTE FOX, 2000-2006

LORENA RUANO

LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA (UE) durante el sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006) pasaron de un inicio eufórico y lleno de esperanza a desinflarse poco a poco. La llegada a la presidencia de la república del candidato del Partido Acción Nacional (PAN), tras 71 años en el poder el Partido Revolucionario Institucional (PRI), generó muchas expectativas que alimentaron esa euforia. Uno de los ámbitos en donde más se hizo notar el “gobierno del cambio” fue justamente el de la política exterior, pues modificó las prioridades que tradicionalmente habían marcado el comportamiento del país, al buscar un papel más activo para México en la escena internacional y darle una relevancia sin precedentes al tema de los derechos humanos, lo cual fue bienvenido en la UE. Otro motivo de esperanza era que el nuevo gobierno estrenaba un marco institucional de relación con la UE que, ahora sí, permitiría explotar el enorme potencial de intercambio y cooperación entre las partes. El Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación Política y Cooperación entre México y la UE, conocido como el “Acuerdo Global”, negociado durante el gobierno de Ernesto Zedillo, entró en vigor el 1° de octubre de 2000, tan sólo dos meses antes de la llegada a Los Pinos del nuevo gobierno.

Sin embargo, rápidamente se conjugaron tres factores que fueron minando el entusiasmo inicial. El primer factor fue una recesión económica internacional que frenó la demanda y, por tanto, el comercio y la inversión hasta prácticamente 2004. En segundo lugar, en el ámbito mexicano, las diferencias con un Congreso en el que el PAN no tenía la mayoría fueron reduciendo la capacidad de acción del gobierno federal a lo largo del sexenio. Esto hizo imposible que se cumplieran muchas de las expectativas de la UE acerca del cambio político en México.¹ En efecto, se produjo un desfase

¹ Los objetivos perseguidos por la UE en su relación con México para el periodo

importante entre las ambiciones exteriores del nuevo gobierno, que buscaba un anclaje externo para apuntalar los procesos de democratización política y liberalización económica, y su capacidad de transformación en el ámbito interno.² Esto llevó a la decepción y al tedio en Bruselas y otras capitales europeas. En tercer lugar, en el ámbito europeo, la actuación internacional de la UE también se vio afectada por tres elementos que acentuaron su ya de por sí marcada introversión. Primero, la guerra de Iraq de 2003 dividió profundamente a la Unión. Segundo, la ampliación de 15 a 25 estados miembros el 1° de mayo de 2004 la cambió fundamentalmente. Tercero, el rechazo de los electores franceses y holandeses a ratificar el Tratado Constitucional sumió a la UE en una crisis interna de la que todavía no acaba de salir.

A pesar de tantas adversidades y de la pérdida de entusiasmo, la relación continuó avanzando sobre el sólido andamiaje institucional que le brindaba el Acuerdo Global. Éste planteó una estructura de enorme complejidad y numerosos vínculos, debido a las características que hacen de la UE un actor internacional *sui generis* que se relaciona con el exterior en una multiplicidad de niveles y sectores.³ Dado que las competencias de los distintos actores que la componen (Comisión, Consejo, estados miembros) no son homogéneas y que su personalidad internacional varía de un sector a otro, la relación estrecha que México estrenaba generó mucha actividad diplomática. Así pues, aunque se fue perdiendo el entusiasmo, los contactos se multiplicaron y se institucionalizaron y, hacia el final del periodo, el comercio y las inversiones repuntaron.

Este artículo pretende dar una visión panorámica de las relaciones entre México y la UE en su sentido más amplio, al incluir las relaciones con los estados miembros, además de con las instituciones comunitarias. Con tal fin, un primer recuento cronológico general permitirá apreciar la evolución del ánimo de la relación durante el sexenio pasado. En la segunda sección se revisarán con más detalle las cuestiones multilaterales, para pasar, en la tercera sección, al ámbito birregional. La última parte se aboca

2002-2006 quedaron expresados en el documento de la Comisión Europea (CE), *Informe estratégico nacional México: 2002-2006*. Ahí se recogen los puntos principales del informe estratégico hecho en 2000 y del memorándum de entendimiento entre México y la UE para la cooperación, también de 2000. http://ec.europa.eu/external_relations/mexico/csp/index_2002.htm

² Para un análisis detallado de los enfoques teóricos que tratan la relación entre democratización y política exterior, véase el artículo de Arturo Sotomayor en este mismo número.

³ Richard Rosecrance, *The European Union: A New Type of International Actor*, European University Institute Working Papers, rsc, núm. 97-64, 1997. Michael Smith, "The Framing of European Foreign and Security Policy: Towards a Post-modern Policy Framework?", *Journal of European Public Policy*, vol. 10, núm. 4, 2003, pp. 556-575.

al estudio de la relación bilateral en las tres vertientes establecidas por el Acuerdo Global: diálogo político, asociación económica y cooperación.

LAS GIRAS PRESIDENCIALES: LA ALTA POLÍTICA

Las numerosas giras presidenciales (prácticamente dos por año –véase tabla 1) reflejaron la importancia de los países de Europa para la nueva política exterior de México y, en buena medida, ilustraron también la manera general en que evolucionó el ánimo de la relación.

TABLA 1
Giras presidenciales a Europa (2000-2006)

<i>Fecha</i>	<i>Países visitados</i>	<i>Motivo de la gira</i>
25 a 29 de enero de 2001	Suiza, Italia, Alemania	Participación en el Foro Económico Mundial de Davos
11 a 18 de octubre de 2001	Ciudad del Vaticano, Italia, España, Francia, Alemania, República Checa	Gira internacional de trabajo
14 a 18 de mayo de 2002	Bélgica, Francia, España	Gira internacional de trabajo
10 a 16 de noviembre de 2002	Reino Unido, Irlanda, Francia	Fortalecer las relaciones económico-comerciales con la UE
23 a 31 de enero de 2003	Suiza, Países Bajos, Alemania	Promover la imagen de México como interlocutor político en América Latina, estrechar los vínculos bilaterales y buscar inversiones estratégicas
11 a 15 de mayo de 2004	Suiza, Hungría, Polonia	Estrechar relaciones con los nuevos integrantes de la UE
7 de febrero de 2005	España, Italia	Impulsar la democratización, la representatividad y la rendición de cuentas en los organismos internacionales, así como discutir la reforma integral de la ONU
14 de octubre de 2005	España	XV Cumbre Iberoamericana
12 de mayo de 2006	Austria	IV Cumbre de América Latina y el Caribe-Unión Europea
19 de julio de 2006	Rusia, España	Cumbre del G-8 y fortalecimiento de relaciones con España

Fuente: Presidencia de la República.

En la primera gira, poco antes de que tomara posesión (principios de octubre de 2000), Francia, España, Alemania, Bélgica y el Reino Unido recibieron al presidente electo Fox con alfombras rojas y muchísimo interés por el cambio democrático que representaba.⁴ Además, su ambiciosa agenda de política exterior, que proponía una profundización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se interpretó en Europa como otra ocasión para redoblar esfuerzos ante el peligro de volver a quedar marginados en el mercado mexicano, como había ocurrido después de 1994.⁵ Los líderes europeos se desvivieron por Fox, encantados con un presidente que buscaba ser un interlocutor importante con el resto de América Latina, hacer respetar los derechos humanos, resolver el problema en Chiapas, y abrir los sectores de telecomunicaciones y energético a la inversión extranjera.⁶

Las giras de 2001 tuvieron el propósito de resaltar los cambios de la política mexicana, lo cual generó enormes expectativas en Europa. El nuevo énfasis en derechos humanos y en una mayor presencia en el ámbito multilateral, que pretendía para México un asiento como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) y un papel destacado en la reforma de la Organización, comenzaba también a concretarse.⁷ En esta tesitura, el presidente buscaba ubicar a México como

⁴ "Mexico's Fox Gets the European Red Carpet", *Financial Times*, 29/09/2000, p. 14.

⁵ Una de las razones que más había pesado en la UE a favor de negociar el Acuerdo de Asociación Económica con México fue que la entrada en vigor del TLCAN hizo disminuir notablemente la participación europea en el mercado mexicano de alrededor de 10% a principios de los años noventa a 6% después de 1994 (véase gráfica 4). Se esperaba que el Acuerdo Global revertiera esta tendencia. "Through Free Trade Area, Europe Hopes to Recover Market Shares Lost in Mexico in Recent Years", *Europe Daily Bulletins*, núm. 7636. 19/01/2000.

También, en el resto de América Latina, Estados Unidos parecía ganar terreno con la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciada en la cumbre de Miami de 1995, y de varios tratados de libre comercio bilaterales. Durante el periodo en cuestión, Colombia, Perú, Ecuador y los países de Centroamérica negociaron acuerdos bilaterales con Estados Unidos. Uruguay expresó también su interés en negociar uno. La UE buscó enfrentar este reto con el establecimiento de la relación birregional UE-América Latina y el Caribe, conocida como el "Proceso de Río", que incluye acuerdos con los grupos comerciales de la región. Pascal Lamy, "Regionalism and Multilateralism in Latin America", discurso pronunciado ante la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), Sao Paulo: 10 de julio de 2001. Speech/01/341; CE, "European Union Interests in Mercosur and Chile", *Commission report of November 1999* (http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur_doc/report_nov99.htm) (1999).

⁶ "Le meilleur pays pour investir en Amérique Latine", *Le Monde*, 03/10/2000. Presidencia de la República, "El Gobierno Federal listo para sentarse a dialogar y firmar el acuerdo de paz con el EZLN", comunicado de prensa, 28/01/2001.

⁷ Presidencia de la República, "México será actor de primer orden de las grandes transformaciones mundiales y no un simple observador: Vicente Fox", comunicado de prensa,

un socio clave en la relación birregional entre América Latina y el Caribe y la UE (ALCUE), que la presidencia española de la UE intentaría promover a principios de 2002.⁸ Gracias a sus buenas relaciones y prestigio en América Latina y dentro del Grupo de Río, México se presentaba en Europa como un interlocutor central que articularía las posiciones comunes de la región en las cumbres birregionales, además de servir como puerta de entrada a las inversiones y el comercio provenientes del viejo continente.⁹

Más allá de la participación en la cumbre ALCUE de Madrid, las giras de 2002 estuvieron dominadas por la concertación política relacionada con la participación de México en el CSNU, donde, además de Francia y el Reino Unido, también estuvieron Alemania y España como miembros no permanentes durante el bienio 2003-2004. Los contactos con estos estados miembros de la UE se redoblaron en ese año, habida cuenta de la necesidad que todos percibían de reforzar el sistema multilateral tras las reacciones que el ataque del 11 de septiembre de 2001 había desatado en Estados Unidos.¹⁰ Por otra parte, el nuevo énfasis en derechos humanos le valió al presidente una invitación al Consejo de Europa como observador en mayo de 2002.¹¹ Sin embargo, el desencanto europeo con el desempeño del gobierno mexicano en este rubro ya se dejaba entrever. Cuando en 2002 la Comisión Europea presentó su *Informe estratégico nacional*, documento a partir del cual se definen prioridades y presupuestos en la UE para con sus socios, la descripción en la materia era sobria: “la situación de los derechos humanos continúa siendo ambivalente e incierta”. Aunque el documento reconocía los esfuerzos “desde los niveles más altos del Estado” y la altísima prioridad acordada al tema por la nueva administración, el sistema judicial,

26/01/2001. La UE felicitó y reconoció estos cambios desde la primera sesión del Comité Conjunto: “EU-Mexico: Joint Council/1st session”, comunicado conjunto, 27/02/2001.

⁸ “Aznar se compromete ante Fox a impulsar desde la presidencia de la UE las relaciones con Latinoamérica”, *El País*, 23/11/2001.

⁹ “Fox ofrece México como puerta de entrada de las empresas españolas a toda América”, *El País*, 4/07/2002. “Fox Urges Business as Usual on Eve of European Tour”, *Financial Times*, 10/10/2001, p. 13.

¹⁰ En la reunión de trabajo con el presidente de Francia, Jacques Chirac, Fox trató temas de carácter multilateral, internacionales y de América Latina. Presidencia de la República, “Gira Internacional de Trabajo del Presidente Vicente Fox”, comunicado de prensa, 09/11/2002. Véase también “Le Mexique souhaite renforcer les Nations Unies et le système multilatéral”, *Le Monde*, 15/11/2002. “Ensalza Fox su gira y la política exterior”, *Reforma*, 12/11/2002.

¹¹ Presidencia de la República, “El Presidente Fox durante la reunión del Comité de Ministros del Consejo de Europa”, comunicado de prensa, núm. 020515, 15/05/2002. Es importante no confundir al Consejo Europeo y al Consejo de Ministros de la UE con el Consejo de Europa, organismo internacional no vinculado formalmente a la UE que vela por la protección de los derechos humanos y la promoción de la democracia en el continente europeo.

las policías, el clima de violencia, la impunidad generalizada y la expansión del mandato del ejército parecían neutralizar los efectos de esta política.¹² Por ello, la Comisión Europea definió la consolidación del Estado de derecho y actuaciones específicas en derechos humanos (mediante la línea presupuestaria de la UE específica para la Iniciativa Europea de Derechos Humanos) como una de las cuatro áreas prioritarias para la cooperación con México. Las discusiones sobre estos grandes temas no hicieron a un lado la misión de promoción del comercio y las inversiones.¹³ Como se verá más adelante, éstas no terminaban de despegar, debido, según Pascal Lamy, comisario europeo de Comercio, al retraso en la liberalización del sector energético, a la persistencia de concentraciones monopólicas en el sector de telecomunicaciones y a todo tipo de problemas burocráticos en las aduanas mexicanas.¹⁴

Durante 2003, *annus horribilis* de la relación, todo se complicó con la guerra de Iraq. Para empezar, la fractura que dividió a la “vieja Europa” de la “nueva” hizo aún más imposible que nunca tener un socio coherente del otro lado del Atlántico.¹⁵ La relación con España, que se había caracterizado por el buen entendimiento entre los dos líderes de derecha, Aznar y Fox, se dañó ante la insistencia del primero y las reticencias del segundo a apoyar la intervención estadounidense en Iraq.¹⁶ Para concluir con la lista de desavenencias relacionadas con la guerra, en octubre, el embajador mexicano ante la UE, Porfirio Muñoz Ledo, criticó a la Comisión y al Consejo Europeo por no cumplir con los compromisos de cooperación con América Latina y desviar fondos destinados a la región para la reconstrucción de Iraq.¹⁷

En el plano de la democracia y los derechos humanos, la labor de la diplomacia mexicana todavía no lograba traducirse en el respeto de los mismos a la hora de administrar la justicia en el país. Organizaciones no gubernamentales (ONG) mexicanas y transnacionales hicieron llegar varias denuncias al Parlamento Europeo y exigían que le pusieran “dientes” a la

¹² CE, *Informe estratégico nacional México: 2002-2006*, p. 5, § 3.2.1.

¹³ “Fox Seeks Boost to Investment from Europe”, *Financial Times*, 11/11/2002. p. 8. “À Paris, le président mexicain a présenté son pays comme l’exception d’une Amérique latine en crise”, *Le Monde*, 17/11/2002. Presidencia de la República, “Gira Internacional de Trabajo del Presidente Vicente Fox”, comunicado de prensa, 09/11/2002.

¹⁴ Citado en “Pide UE apertura a inversión”, *Reforma*, 02/05/2002.

¹⁵ “Cambia guerra agenda con UE”, *Reforma*, 24/03/2003.

¹⁶ La visita de Aznar a México en 2003, camino de una cita con George W. Bush, se interpretó aquí como un intento de presionar al presidente Fox para que dejara de oponerse a la invasión de Iraq. Véase “Zapatero coordinará su política exterior con América Latina para evitar nuevas rupturas”, *El País*, 28/05/2004.

¹⁷ “Pide México a UE asegurar recursos a AL”, *Reforma*, 08/10/2003.

cláusula democrática del Acuerdo Global.¹⁸ Mientras tanto, el Senado de la República seguía sin ratificar el Estatuto de Roma, por el cual se creó la Corte Penal Internacional (CPI), instrumento firmado durante la administración de Zedillo, en septiembre de 2000. Esto ponía de manifiesto las dificultades que tenía la presidencia de Fox para concretar internamente esta parte de su ambiciosa agenda que los europeos valoraban enormemente.¹⁹

En el plano económico, además del fracaso de la reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Cancún, se dejaban sentir el estancamiento y el desinterés en la relación bilateral.²⁰ De acuerdo con un diplomático de la Comisión Europea que había participado en la negociación del Acuerdo Global, la manera en que ambas partes lo habían desaprovechado era “lamentable”.²¹ Aunque en 2003 apenas se estaba completando la primera ronda de reducciones arancelarias previstas en el acuerdo, ya se habían presentado todo tipo de problemas que entorpecían el comercio (como contratiempos en las aduanas), y México seguía sin llenar las cuotas agrícolas que le correspondían en el mercado europeo.²²

El año 2004 fue, sin duda, mejor que el anterior. En la UE, la ampliación a diez nuevos miembros la absorbió casi por completo. El presidente Fox visitó Hungría y Polonia como parte del reordenamiento de vínculos con los nuevos miembros de la UE, con los que México negoció en ese año un protocolo adicional para incluirlos en el Acuerdo Global, particularmente en la parte comercial.²³ Éste fue un primer logro que se obtuvo sin mayores sobresaltos (aunque hubo temas difíciles, sobre todo en lo relativo a la agricultura) y constituyó una buena noticia. Por otra parte, México consiguió su objetivo de posicionarse como un interlocutor importante en América Latina, al ser anfitrión de la tercera cumbre birregional ALCUE, primera reunión internacional en que participaron los nuevos miembros de la UE

¹⁸ “Esperan ONG concretar la cláusula democrática”, *Reforma*, 17/06/2003. “Avalan aplicar cláusula democrática”, *Reforma*, 25/06/2003. “Cuestiona Amnistía acuerdos con la UE”, *Reforma*, 01/10/2003. “Piden indígenas apoyo a Europarlamento”, *Reforma*, 26/11/2003.

Cabe señalar que el Parlamento Europeo es una de las instituciones más abiertas de la UE, pero también la menos poderosa de todas, de modo que los reiterados llamados al orden no tuvieron mayores consecuencias que el desprestigio mexicano.

¹⁹ El Senado finalmente lo ratificó con reservas el 28 de octubre de 2005.

²⁰ “Pide UE reforma y mejor comercio”, *Reforma*, 29/05/2003. “Decepciona a latinos desinterés europeo”, *Reforma*, 28/11/2003.

²¹ “Preocupa a UE estancamiento de las relaciones”, *Reforma*, 27/03/2003.

²² “TLCUE: desaprovecha México Tratado”, *Reforma*, 23/03/2004.

²³ He desarrollado los efectos para México de la ampliación en Lorena Ruano, “Retos y oportunidades de la ampliación de la Unión Europea para México y América Latina”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 71, 2004. “Alista México adecuaciones para TLCUE”, *Reforma*, 22/04/2004.

ampliada. Las labores preparatorias y de coordinación previas absorbieron buena parte de la actividad diplomática, pues se instrumentó una nueva forma de organización por medio de grupos temáticos que mejoraba el formato de cumbres anteriores.²⁴ Sin embargo, los efectos perniciosos de la guerra de Iraq y la creciente polarización ideológica en América Latina siguieron contaminando las relaciones birregionales en Guadalajara, donde destacaron sobre todo las ausencias: no asistieron Tony Blair ni Silvio Berlusconi ni Fidel Castro, entre otros. Aun así, se lograron consensos acerca del fortalecimiento de la ONU, y críticas (sin nombre) a los aspectos más enojosos de la política exterior de la administración de Bush.²⁵ Otra buena noticia fue que el recién electo presidente español, Rodríguez Zapatero, vino a cambiar la tónica de la relación con América Latina que su predecesor había dejado un tanto maltrecha, colocando a la región entre sus prioridades de política exterior.²⁶ Esto era sumamente importante, habida cuenta de que España es el país que aboga por América Latina en la UE.

En el área de derechos humanos, se concretó en febrero el primer acuerdo de cooperación técnica en el marco del Acuerdo Global, por un periodo de tres años y con 800 000 euros. El apoyo europeo se enfocó en adecuar la legislación nacional a los compromisos internacionales adquiridos y a la reforma del sistema judicial.²⁷ Aun así, los problemas se hicieron sentir en la IV Reunión del Comité Conjunto México-UE en noviembre (véase tabla 2), donde la Presidencia del Consejo de la UE “lamentó” la manera en que el gobernador de Jalisco, Ramírez Acuña, había reprimido las manifestaciones paralelas a la Cumbre ALCUE.²⁸ 2004 fue también un año en el que se complicó la relación con América Latina, y las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) comenzaron a desca-

²⁴ “Solicita México a Europa mayor integración con AL”, *Reforma*, 27/04/2004. “Avanza negociación rumbo a la Cumbre”, *Reforma*, 21/05/2004. Porfirio Muñoz Ledo, “La Cumbre de Guadalajara: decisiones globales”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 4, núm. 3, julio-septiembre de 2004.

²⁵ III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, “Declaración de Guadalajara”, México, mayo de 2004, §§ 11, 16, 18 y 19. “América Latina y la UE apuestan por reforzar la ONU y el multilateralismo”, *El País*, 29/05/2004. “Le sommet de Guadalajara prône un monde multipolaire”, *Le Monde*, 28/05/2004. Véase la sección 3 más adelante.

²⁶ “Zapatero coordinará su política exterior con América Latina para evitar nuevas rupturas”, *El País*, 28/05/2004.

²⁷ El objetivo principal fue apoyar la capacitación de jueces, ministerios públicos, organismos autónomos de derechos humanos, ONG y legisladores, pues ése es el punto en que, según la UE, falló la implementación de los buenos propósitos del nuevo gobierno. “Inicia acuerdo de cooperación con la UE”, *Reforma*, 10/02/2004.

²⁸ Minuta de la Cuarta Reunión del Comité Conjunto México-Unión Europea, 10/11/2004, UE-MX 3853/1/05 REVI, p. 16.

rrilarse.²⁹ Esta disminución en la capacidad de interlocución en la región le empezaría a restar a México un activo importante ante los ojos de los europeos. Entre tanto, en el plano económico, por fin se empezó a sentir el efecto del Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea (TLCUEM), con un aumento importante del comercio y, sobre todo, de las inversiones españolas en México, especialmente en el sector de telecomunicaciones (véanse, más abajo, gráficas 2 y 3).

En 2005, arrancó el fin del sexenio, y el descontrol que se generó en el gabinete y entre los partidos se dejó sentir también en política exterior. En mayo, el canciller Derbez protagonizó un vergonzoso malentendido al retrasar dos horas su asistencia a la reunión del V Consejo Conjunto UE-México, encargado de supervisar la aplicación del Acuerdo Global.³⁰ El incidente reflejó el ambiente de desorden que comenzaba a adueñarse de la administración pública mexicana, y la poca importancia que el diálogo político con la UE revestía en ese contexto. Por su parte, la UE se encontraba en una situación de crisis interna, desatada por el rechazo a la ratificación del Tratado Constitucional por los electorados de los Países Bajos y Francia. Así, las visitas del presidente a Europa tuvieron un perfil más bajo. Visitó España e Italia para discutir la reforma de Naciones Unidas y asistir a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca.³¹ En el plano de los derechos humanos, la subcomisión a cargo del tema en el Parlamento Europeo abrió un proceso de análisis de los expedientes de los apresados en Guadalajara en el contexto de la Cumbre ALCUE, los feminicidios en Ciudad Juárez y los miembros de organizaciones indígenas presos en Oaxaca.³² En contraste, lejos de la alta política, se mantenía en ascenso el intercambio económico como resultado del despegue de la economía europea en general, y de la alemana en particular.

²⁹ No ayudaron los desencuentros relacionados con las aspiraciones del canciller Derbez a dirigir la Organización de Estados Americanos (OEA), ni su defensa de la ortodoxia económica en un clima de polarización. "Hôte du sommet de Guadalajara, le Mexique veut jouer un rôle central en Amérique Latine", *Le Monde*, 29/05/2004.

³⁰ Las autoridades mexicanas salieron al paso y buscaron plantear el retraso como una "estrategia" para extraer concesiones de la UE, pero lo cierto es que una estrategia de esa naturaleza no podría más que estropear las relaciones con las instituciones comunitarias. Los portavoces de la presidencia del Consejo de la UE expresaron su indignación y la reunión fue más corta de lo previsto. "'Enrarece' Canciller encuentro con la UE", *Reforma*, 27/05/2005. "Justifica Presidencia desplante de Derbez", *Reforma*, 28/05/2005.

³¹ Presidencia de la República, "Conferencia de Prensa que ofreció Luis Ernesto Derbez, Secretario de Relaciones Exteriores en Salamanca, España", conferencia de prensa, 14/10/2005.

³² "Analizará Parlamento de la UE faltas a los derechos humanos en México", *La Jornada*, 03/03/2005.

Para las últimas visitas en 2006 a Rusia (G8) y España, la agenda era aún menos ambiciosa: temas de salud, culturales (visita a la feria ARCO en Madrid) e inversión. Las relaciones se complicaron por el tono partidista de la durísima y larga campaña que precedió a la contienda electoral de 2006 y que alcanzó también el campo de la política exterior, donde reemplazó el discurso de Estado de los primeros años. En la Cumbre ALCUE de Viena se profundizó el encono del presidente Fox con el mandatario de Venezuela, Chávez, con quien arrastraba una disputa desde la Cumbre de Mar del Plata. Los ataques de Fox al “populismo de izquierda y la demagogia” en una entrevista concedida al *Financiacal Times*³³ tampoco facilitaron su labor como presidente del grupo de América Latina y el Caribe (ALC) para coordinar las propuestas de declaración provenientes de una región sumamente dividida. De la desunión latinoamericana y la parálisis europea resultó una declaración anodina, cuyo logro más importante fue anunciar el inicio de negociaciones entre la UE y Centroamérica.³⁴

El sexenio concluyó la relación con Europa reflejando el ambiente de embrollo electoral que imperaba en el país. Primero, unas declaraciones del ex presidente del gobierno español, Aznar, a favor del candidato del PAN, Calderón, desataron numerosas críticas por la intromisión extranjera en política interna, asunto que históricamente había sido tabú en México. Después, la apresurada felicitación por parte de la vicepresidenta del gobierno español, Fernández de la Vega, el 7 de julio, en medio de las impugnaciones, desató la ira del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y de su candidato, Andrés Manuel López Obrador. El gobierno español se tuvo que retractar y esperar el fallo del Tribunal Federal Electoral, en septiembre, para volver a felicitar a Calderón, esta vez con todos los demás gobiernos europeos.

Una cuestión novedosa en la relación fue que la UE envió una Misión de Observación Electoral (MOE), compuesta por cerca de 80 observadores desplegados en todos los estados para presenciar las campañas, los comicios y los cómputos distritales. La declaración inicial de la MOE el 3 de julio indicaba que el proceso había sido “competitivo, transparente y en general bien administrado, aunque algunos aspectos del sistema deberían ser mejorados de cara al futuro”.³⁵ Esta declaración le valió una descalificación tajante por

³³ “Mexican President Hits at Leftist Threat”, *Financiacal Times*, 12/05/2006, p. 9.

³⁴ Cuarta Cumbre Unión Europea – América Latina y Caribe, “Declaración de Viena”, 12/05/2006, § 31. “La Europa paralizada chocó con la América dividida”, *El País*, 14 de mayo de 2006. “Finaliza con raquíticos acuerdos la cuarta reunión Europa-AL”, *La Jornada*, 13/05/2006.

³⁵ Unión Europea, Misión de Observación Electoral, México, 2006, “Declaración preliminar”, 03/07/2006.

parte del PRD, sobre la base de que había sido una misión encabezada por un eurodiputado de derecha, José Ignacio Salafranca. En un comunicado de prensa, el 7 de julio, la MOE reiteraba que sus observadores “no reportaron incidentes o irregularidades que pudieran empañar la transparencia del proceso de conteo o impactar en los resultados”. Aunque reconocía el “derecho a discrepar” de los partidos políticos, remitía la elaboración de su informe pormenorizado hasta que se hubieran concluido las distintas fases del proceso, “a la luz de las cuales la Misión se reserva la posibilidad de hacer nuevas apreciaciones”.³⁶ En el reporte final, publicado a finales de noviembre de 2006, la MOE concluyó que “no veía la necesidad de revisar su Declaración Preliminar del 3 de julio”, pero terminaba su evaluación con más de 40 recomendaciones para el futuro.³⁷

Independientemente de la posición que se tenga a propósito de los comicios de 2006, esta serie de trifulcas hablan, primero que nada, de una relación más intensa y, sobre todo, descentralizada, en la que empezaron a participar un gran número de actores, más allá de los servicios diplomáticos de los estados que, hasta hace poco, han monopolizado las relaciones exteriores. Aun así, las disputas y malentendidos electorales, lo mismo que las constantes llamadas de atención sobre derechos humanos,³⁸ no representaron un final muy elegante para la relación entre México y la UE durante el sexenio del presidente Fox. Constituyeron elementos para la sobriedad y el desencanto que habían venido desinflando el optimismo inicial del otoño de 2000.

Una vez revisadas las grandes líneas que dibujaron el desánimo paulatino que se fue instalando en la relación, las siguientes secciones analizarán con más detenimiento los distintos aspectos y niveles en que se desarrolló.

EL ÁMBITO MULTILATERAL

En el ámbito multilateral, la representación de la UE varía enormemente, dependiendo del área en cuestión.³⁹ En Naciones Unidas, más que en

³⁶ Unión Europea, Misión de Observación Electoral, México 2006, comunicado de prensa, 07/07/2006.

³⁷ European Union, Election Observation Mission, Mexico, “Final Report: Presidential and Parliamentary Elections, 2 July 2006”, 23/11/2006. La traducción de la cita es mía.

³⁸ “Parlamentarios europeos vigilarán las recomendaciones sobre Ateneo”, *La Jornada*, 12/10/2006. También en “Preocupa a la UE violación de derechos humanos en Oaxaca”, *La Jornada*, 21/12/2006.

³⁹ David Allen, “Who Speaks for Europe??: The Search for an Effective and Coherent

cualquier otro foro, los estados miembros mantienen celosamente sus competencias y representación individual. Ahí, México se encontró con una Europa desgajada por las diferencias acerca de la guerra de Iraq, aunque unida en otros temas, como los relativos a los derechos humanos. En contraste, en las negociaciones comerciales, la UE siempre ha hablado “con una sola voz” desde la formación de la Unión Aduanera y el establecimiento de la Política Comercial Común creadas por el Tratado de Roma en 1958. Así, durante la reunión ministerial de Cancún de la Ronda de Doha de la OMC (2003), fue la Comisión Europea lo que defendió las posiciones comunes, previamente acordadas por los estados miembros.

Naciones Unidas

Quizá éste fue el foro en el que se dejaron sentir más claramente los cambios que trajo consigo la alternancia en el poder presidencial en la agenda de política exterior de México. Su actuación giró alrededor de tres asuntos centrales: la nueva prioridad acordada al tema de los derechos humanos, la participación como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad durante un par de años que han sido los más difíciles desde el fin de la Guerra Fría (2002-2003), y la reforma del sistema de Naciones Unidas. La relación con los estados miembros de la UE en estos temas fue variable y compleja, no sólo por la naturaleza espinosa de todos estos temas, si no por la de la propia UE.

Si bien los compromisos adquiridos a partir del Tratado de Maastricht (1992) de crear una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) apuntan a que los estados miembros deben intentar fijar posiciones comunes por la vía del consenso, y votar en Naciones Unidas como bloque, este periodo puso de manifiesto los alcances y límites de dicha política. En aquellos temas que, como la promoción de los derechos humanos, gozan de un amplio apoyo por parte de todos los estados miembros, la UE tiene un peso importante, producto de su unidad, que le permite incluso contradecir a su principal aliado militar, político y comercial, Estados Unidos. En ese aspecto, la ratificación por parte de todos los estados miembros del Estatuto de Roma, por medio del cual se creó la CPI, es muestra del gran capital político y moral que la UE puede llegar a movilizar. México, por su parte, se adhirió a dicho estatuto, como a otros instrumentos multilaterales de derechos hu-

External Policy”, en John Peterson y Helene Sjursen (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe?: Competing Visions of CFSP*, Londres, Routledge, 1998. Walter Carlsnaes, Helene Sjursen y Brian White (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, Londres, Sage, 2004.

manos y a la lucha por la abolición universal de la pena de muerte.⁴⁰ El nuevo activismo mexicano en el tema de derechos humanos fue ciertamente bienvenido en los países de la UE y en la Comisión, pues contrastaba con la postura defensiva que, pocos años antes, había complicado la negociación del Acuerdo Global, a pesar de que, como se mencionó más arriba, los procesos internos de ratificación y aplicación dejaron mucho que desear.

En el tema de la reforma de Naciones Unidas, gracias a esta nueva actitud, México tuvo un papel activo y acorde con la propuesta europea en lo referente a la creación del nuevo Consejo de Derechos Humanos que terminó presidiendo un diplomático mexicano.⁴¹ En contraste, no se coincidió con la propuesta europea de ampliar el Consejo de Seguridad que buscaba, entre otras cosas, dar un lugar a Alemania como miembro permanente.

En el Consejo de Seguridad, México llevaba mucho tiempo sin participar, por una política exterior tradicionalmente no intervencionista. La nueva administración, en cambio, decidió que México debía mostrar un perfil más activo en los temas centrales de paz y seguridad, acorde con el peso de nuestro país en el sistema internacional en general, y en Naciones Unidas en particular. Desafortunadamente, las discusiones previas a la guerra de Iraq hicieron del bienio escogido por México para involucrarse en los asuntos internacionales de la alta política uno de los peores para este organismo multilateral —y para la PESC— desde que terminara la Guerra Fría. Por el lado europeo, las posiciones radicalmente opuestas de los dos miembros permanentes del Consejo, el Reino Unido y Francia, abrieron una brecha entre los estados miembros de la UE que sumió a la PESC en una profunda crisis, producto de las viejas tensiones entre su vocación atlanticista y una visión más independiente de tradición gaullista.⁴² Por el lado mexicano, la situación tampoco fue fácil, dado que enfrentó dos intereses fundamentales del país: no enemistarse con su principal socio, Estados Unidos, y al mismo tiempo defender el papel de los organismos multilaterales que la misma participación en el Consejo había buscado fortalecer. Esto se sumaba a una opinión pública que se oponía abrumadoramente a la guerra.⁴³ En medio de toda esta

⁴⁰ Entre 2001 y 2005, México se convirtió en parte contratante de siete instrumentos internacionales sobre derechos humanos, reconoció la competencia de dos comités y se revisaron las reservas a varios instrumentos anteriores. Para mayor detalle, véase http://www.sre.gob.mx/derechoshumanos/instru_inter.htm.

⁴¹ Embajador Juan Manuel Gómez-Robledo, "México y la reforma de Naciones Unidas", Seminario de Política Exterior, El Colegio de México, 05/06/2007.

⁴² Christopher Hill, "Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy since 11 September 2001", *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, núm. 1, 2004, pp. 143-163. "Europe's Brussels Summit: A Frosty Occasion", *The Economist*, 21/03/2003.

⁴³ *The Economist* opinaba que aquella votación en el CSNU sería para México "quizás la

complejidad, México “tuvo la fortuna” de que Francia amenazara con vetar la resolución que Estados Unidos y el Reino Unido proponían para obtener el consentimiento explícito del CSNU para usar la fuerza en contra de Iraq. Siguiendo una postura que hubiera sido aplaudida por el general De Gaulle, Francia abrió un espacio de maniobra para otros países que, como México, se encontraban entre la espada y la pared. Así pues, como nunca se votó expresamente en el Consejo el uso de la fuerza en contra de Iraq, México no tuvo que pronunciarse de manera clara al respecto y pudo salvar la cara frente a ambos bandos –*a posteriori*, se dijo que siempre estuvo en contra.

Es importante notar que, en el discurso de la UE, y en particular en su relación con América Latina, los europeos buscan presentarse como una alternativa a Estados Unidos, que privilegia las instituciones, la diplomacia y el multilateralismo.⁴⁴ En esta ocasión, Francia (pero no la UE) representó esa opción que ayudó a México en medio de tremendo enredo. Hacia adentro de la UE, sin embargo, los estados miembros quedaron profundamente divididos entre sí, y algunos, como fue el caso en España, trasladaron la fractura a su política interna.⁴⁵ Por su parte, Naciones Unidas y su secretario general, Kofi Anan, salieron muy debilitados de esta crisis, lo cual iba frontalmente en contra del fortalecimiento que México había buscado con su participación en el CSNU.

La Ronda de Doha y la reunión ministerial de Cancún

En el ámbito comercial, como se dijo más arriba, la UE se presenta como un actor unificado y más alineado con los Estados Unidos, si bien persisten una serie de disputas transatlánticas de toda la vida.⁴⁶ Pero en las grandes líneas de la negociación multilateral no cabe duda que el meollo del asun-

decisión diplomática más difícil que jamás haya tomado”, en “Mexico, the United States and Iraq: Time to Be Counted”, *The Economist*, 27/02/2003. Traducción mía.

⁴⁴ Para un ensayo acerca de estas diferencias, véase Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Nueva York, Alfred Knopf, 2003.

⁴⁵ No sobra recordar que cuando el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) reemplazó al Partido Popular (PP), tras las elecciones que tuvieron lugar poco después de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid, una de las primeras medidas del gobierno de Rodríguez Zapatero fue retirar a las tropas españolas de Iraq. Véase “From A to Z. Survey: Spain”, *The Economist*, 24/06/2004. Tampoco sobra apuntar que el apoyo a la política estadounidense en Iraq, en contra de la opinión pública, le valió al primer ministro británico Tony Blair una pérdida de popularidad importante. “The Great Performer Leaves the Stage”, *The Economist*, 10/05/2007.

⁴⁶ Los conflictos más sonados entre ambos lados del Atlántico tienen que ver con el comercio de plátano, el uso de hormonas en la carne de vacuno, el uso de transgénicos en agri-

to reside en el proteccionismo e intervencionismo agrícola de los países del norte, del cual la Política Agrícola Común (PAC) es culpable en buena medida.⁴⁷ La cuestión es eliminar la protección y los subsidios agrícolas del norte en contrapartida de una apertura por parte del sur de sus mercados industriales y de manufacturas, así como su aceptación de los llamados temas de Singapur (transparencia en la contratación pública, competencia, inversiones y facilitación del comercio).⁴⁸

En este contexto, caracterizado por una reforma de la PAC modesta y un *farm bill* generoso en los Estados Unidos, la cumbre ministerial de la OMC que México organizó en Cancún en 2003 presentaba numerosas dificultades, pero se estuvo muy cerca de llegar a un acuerdo.⁴⁹ Gran parte de la culpa del fracaso inesperado de la reunión de Cancún recaía en la UE, ya que había paralizado la reforma de la PAC hasta apenas dos meses antes de la reunión, dejando así poco tiempo para la negociación previa. Por otro lado, del intento de la UE de hacer una propuesta conjunta con Estados Unidos sobre liberalización agrícola resultó que un grupo de países en desarrollo, el "Grupo de los 21", encabezado por Brasil, China e India, exigiera cortes radicales a los subsidios agrícolas de los países desarrollados. Además la UE y Japón insistían en que los países en desarrollo se comprometieran con los temas de Singapur, lo que terminó por hacer fracasar la reunión. El papel de México como anfitrión tampoco fue afortunado, y no faltó quien viera en el del canciller Derbez, con poca experiencia en este tipo de negociaciones, parte de la culpa del fracaso de la reunión, pues decidió concluirla

cultura, el principio de precaución y el acero. Véase Mark A. Pollack y Gregory C. Shaffer (eds.), *Transatlantic Governance in the Global Economy*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001.

⁴⁷ Esta política es tan antigua como la propia UE, pero inusual dentro de ella, pues representa los subsidios, el intervencionismo y la captura por grupos de interés que el proyecto de Mercado Único busca romper en las demás áreas. Casi desde su nacimiento, la PAC ha sido objeto de reformas continuas (desde el Plan Mansholt de 1968 hasta las reformas de agenda de 2000) que absorben enormes recursos monetarios y políticos, pero que en sus resultados representan cambios marginales. Las presiones para su reforma han aumentado en los últimos años, en gran parte debido al interés europeo por hacer avanzar la Ronda Uruguay en el seno del GATT y después la de Doha en la OMC. Las distorsiones y altísimo costo presupuestario de la propia PAC y el imperativo de adecuarla al nuevo tamaño de la UE con miras a las ampliaciones de 2004 y 2007 constituyeron también fuertes incentivos para su reforma. Sin embargo, el Consejo Europeo de Berlín (1999) terminó con un típico acuerdo de toma y daca entre Francia y Alemania que detuvo las partes más importantes de la reforma hasta 2013.

⁴⁸ John S. Odell, "La OMC, otra vez en punto muerto", *Foreign Affairs en Español*, vol. 3, núm. 3, julio-septiembre de 2003. Para mayor detalle acerca de la reforma de la PAC en relación con la Ronda de Doha, véase Pascal Lamy, "La OMC y la agricultura: propuestas de la Unión Europea para contribuir al desarrollo", *Foreign Affairs en Español*, *idem*.

⁴⁹ OMC, "Quinto día: La Conferencia termina sin consenso". *Resumen de las reuniones del 14 de septiembre 2003*, www.wto.org. Véase también: "WTO under Fire", *The Economist*, 18/09/2003.

abruptamente, tras un bloqueo sobre los temas de Singapur, cuando, según algunos, todavía había espacio para concluirla exitosamente.⁵⁰

Una vez revisados los aspectos centrales de la relación en el ámbito multilateral, en su sentido más amplio, en la próxima sección se estudiarán las relaciones entre América Latina y el Caribe y la UE, pues también constituyen un nivel importante de interacción.

LA RELACIÓN “ESTRATÉGICA” BIRREGIONAL ALCUE

El proceso de acercamiento entre la UE y América Latina data de mediados de los años ochenta, tras la entrada de España y Portugal a la Comunidad Europea (CE) en 1986, estados que traían consigo una relación larga con sus antiguas colonias de América. Desde entonces, la UE firmó una serie de acuerdos bilaterales con los estados de América Latina, y España y Portugal impulsaron las cumbres iberoamericanas durante los años noventa. A partir del Tratado de Maastricht (1992), el proceso de formación de la PESC llevó a la UE a reorganizar sus relaciones externas, tanto en los ámbitos políticos como de cooperación, y en ese proceso España y Portugal buscaron “europeizar” sus relaciones con América Latina.⁵¹ Empujaron el acercamiento con la región, en la misma tesitura que la UE buscó una política birregional con los países del sur del Mediterráneo y del este de Europa, que hoy se han fusionado en la Política Europea de Vecindad.⁵²

Así pues, la administración del presidente Fox se encontró con un proceso recién estrenado de cumbres birregionales ALCUE entre jefes de Estado y de gobierno que arrancó en 1999 en Río de Janeiro, por lo que se le conocía como el “proceso de Río”. Como se mencionó más arriba, México,

⁵⁰ “Poorer Countries Are Likely to Be the Biggest Losers from the Unexpected Breakdown in the Doha Round”, *Financial Times*, 16/09/2003, p. 21.

⁵¹ La literatura sobre el concepto de “europeización” ocupa un importante espacio en los estudios acerca de la integración europea y se usa en dos sentidos generales. El primero se refiere a los cambios institucionales internos que los estados miembros deben llevar a cabo para adoptar la legislación y las políticas comunitarias: véase Maria Green Cowles, James Caporaso y Thomas Risse (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, Cornell University Press, 2001. La segunda definición va en sentido opuesto, pues se refiere a los esfuerzos de los gobiernos nacionales por exportar su preferencias de política al nivel europeo y hacerlas así comunes a los otros miembros: véase Tanja A. Borzel, “Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 2, 2002, pp. 193-214. En este escrito se utiliza la segunda acepción.

⁵² Para mayor información sobre esta política, véase Karen E. Smith, “The Outsiders: The European Neighborhood Policy”, *International Affairs*, vol. 81, núm. 4, 2005, pp. 757-773.

en su interés por convertirse en un interlocutor central para la UE en la región, logró ser anfitrión de una de las cumbres de este proceso, la de Guadalajara en mayo de 2004. Se aprovechó la ocasión para innovar en el formato de reuniones preparatorias con el propósito de hacerlas más efectivas. La coordinación estuvo a cargo del embajador mexicano en Bruselas, Porfirio Muñoz Ledo.⁵³

Sin embargo, varios factores, estructurales y de coyuntura, han jugado en contra de la construcción de una relación profunda que vaya más allá de sus largas y reiterativas funciones declaratorias, que básicamente revisan la agenda de Naciones Unidas. Desde el punto de vista estructural, la enorme y creciente cantidad de estados involucrados hace difícil llegar a acuerdos contundentes que satisfagan e interesen a todos. A esto se suma la dificultad que tiene América Latina para llegar a posiciones comunes, como hace la UE, por la laxitud de sus mecanismos de concertación (Grupo de Río) y por la creciente polarización política que ha vivido la región.⁵⁴

En ese contexto, la labor coordinadora que le había sido encomendada a la cancillería mexicana en la preparación de la Cumbre de Viena de 2006 no fue nada fácil. Los efectos de la nueva política exterior panista en materia de derechos humanos, con prioridad en la relación con Estados Unidos y a favor del libre comercio, fueron mermando, en la segunda mitad del sexenio, la capacidad de interlocución con algunos países latinoamericanos, como Cuba y Venezuela. Ahora bien, es difícil saber si cualquier otro enfoque hubiera servido mejor en un contexto tan complicado.

Por el lado europeo, la existencia de mecanismos más sólidos para la coordinación de las políticas exteriores de los estados ayuda a que la UE llegue a las cumbres con posiciones y prioridades comunes, pero no garantiza que éstas sean adecuadas. Se trata de mecanismos que privilegian el consenso interno, lo cual produce un comportamiento cohesionado, pero introvertido y ciertamente poco eficaz.⁵⁵ Para muestra, basta un botón: la importancia que le ha dado la UE al tema de la "cohesión social" en esta relación es un claro ejemplo de una preocupación que todos sus miembros comparten, pero se trata de un problema que no es susceptible de solución por la vía de la cooperación internacional, a falta de políticas fiscales sólidas a nivel nacional en América Latina.⁵⁶

⁵³ Entrevista de la autora con el director general para Europa, embajador Jaime García Amaral, 02/2004.

⁵⁴ He desarrollado estos argumentos más a fondo en Lorena Ruano, "La cumbre de Viena y la desintegración regional en América Latina", *Documento de Trabajo del CIDE*, DT-DEI 146, 2006.

⁵⁵ John Peterson y Helene Sjurzen, *A Common Foreign Policy for Europe?: Competing Visions of CFP*, Londres, Routledge, 1998, p. 172.

⁵⁶ Lorena Ruano, "La cohesión social en la Unión Europea y en América Latina: proble-

Otro ejemplo de política exterior consensuada dentro de la UE pero ineficaz en sus resultados es la insistencia europea en apoyar la integración regional en América Latina como requisito para emprender negociaciones con ésta. La idea tiene su origen en el hecho de que todos los miembros de la UE, y sobre todo la Comisión, reconocen las virtudes de su propio proceso de integración y buscan exportarlo. Sin embargo, esto se ha ido haciendo cada vez menos viable, tras la debacle en el Mercosur a raíz de las crisis brasileña (1999) y argentina (2001), y más aún después del anuncio del presidente Chávez del retiro de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN) para unirse al Mercosur en 2006. Esta insistencia en promocionar la integración regional fuera de la UE soslaya el hecho de que los acuerdos más sólidos se han dado con países en lo individual, México y Chile. Otro producto europeo exportado a la relación con América Latina y que tiene pocas consecuencias tangibles es la organización de grandes foros conjuntos en los que participa la “sociedad civil” (véase más abajo), paralelamente a las reuniones de jefes de Estado.⁵⁷

El valor agregado de estas cumbres reside, más bien, en que juntan a dos regiones que, de manera general, comparten las dificultades de lidiar con la hegemonía de Estados Unidos, principal socio comercial y aliado militar de casi todos los participantes, y gran ausente del Proceso de Río. Algunos aspectos de la declaración de Viena reflejaron estos dilemas compartidos: se insistió en fortalecer el multilateralismo y evitar que la lucha contra el terrorismo se haga en detrimento de los derechos humanos. Se exaltó el papel de la CPI, se hicieron críticas específicas a la extraterritorialidad de la Ley Helms-Burton y se insistió en un enfoque de “responsabilidad compartida” en la lucha contra las drogas y el crimen organizado.⁵⁸ Queda pues claro que, en gran medida, el propósito del diálogo birregional es forjar coaliciones que se puedan llevar a otros foros multilaterales, más que resolver los problemas propios entre las dos regiones en cuestión, como sería, por ejemplo, concluir la interminable negociación UE-Mercosur.

mas distintos y preocupaciones compartidas”, en *Cuaderno de trabajo sobre la relación México-Unión Europea, a propósito de la IV reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea (26 de febrero-2 de marzo de 2007)*, México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, pp. 90-97.

⁵⁷ Véase, por ejemplo: II Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil, “Declaración ante la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe”, Pátzcuaro, Michoacán, 24-26/03/2004. III Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil, “Declaración de Viena ante la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe”, Viena, 01/04/2007.

⁵⁸ Cuarta Cumbre Unión Europea – América Latina y Caribe, “Declaración de Viena”, 12/05/2006, §§ 3, 13, 14, 18, 20.

LA RELACIÓN BILATERAL MÉXICO-UE

La relación estrictamente bilateral entre México y la UE durante el sexenio de Vicente Fox estuvo asentada sobre unas bases totalmente nuevas que se habían negociado durante el gobierno anterior: el Acuerdo Global. Así pues, la relación se desenvolvió en la dirección establecida por dicho tratado de asociación y consistió fundamentalmente en su institucionalización y profundización. Se crearon grupos de trabajo cada vez más específicos, se firmaron acuerdos de cooperación complementarios (ciencia y tecnología y derechos humanos) y se revisaron y discutieron los temas que el TLCUEM había dejado pendientes (agricultura, reglas de origen, inversiones, etc.). Fuera de alguno que otro sobresalto diplomático, narrado en la primera sección, la relación tomó un cariz cada vez más rutinario. A continuación se revisan los tres aspectos en que se subdivide el Acuerdo Global: diálogo político, asociación económica y cooperación.

El diálogo político

El Acuerdo Global estableció un sistema de reuniones periódicas en varios niveles y con distintos actores para estructurar la sección de concertación política entre ambas partes. Si bien estos procesos están dominados por los intercambios entre los poderes ejecutivos mexicano, comunitario y de los estados miembros, también tuvieron lugar encuentros interparlamentarios y dos foros de la sociedad civil, que buscaron llevar la relación más allá de lo marcado por las pautas de la diplomacia tradicional. A pesar de la riqueza de actores y de niveles de contacto, ésta es la parte menos vistosa y exitosa del acuerdo⁵⁹ por varias razones, algunas de las cuales tienen que ver con la dificultad de los 25 para actuar conjuntamente en la escena internacional.

El marco de concertación política entre ejecutivos. El andamiaje diseñado para conducir el “diálogo político” corresponde a la propia estructura del Consejo de la UE, con reuniones periódicas de varios niveles: cumbres de jefes de Estado y de gobierno (Consejo Europeo), reuniones ministeriales (Consejo de Ministros), comités de funcionarios (Comité de Representantes Permanentes) y subcomités sectoriales manejados por “expertos” (véase tabla 2).

⁵⁹ Numerosos comunicados de prensa conjuntos hacen referencia a la necesidad de profundizar y fortalecer este diálogo. Véase, por ejemplo, “Cumbre México-Unión Europea”, 18/05/2002; “Second European Union – Mexico Joint Committee”, 3/10/2002; “3ª Reunión del Consejo Conjunto UE-México”, comunicado conjunto, 27/03/2003.

TABLA 2
Diálogo político México-UE (2000-2006)

Fecha/ nivel	27.02. 2001	02.10. 2001	13.05. 2002	3.10. 2002	27.03. 2003	11.11. 2003	29.05. 2004	10.11. 2004	26.05. 2005	27.10. 2005	13.05. 2006
<i> Jefes de Estado</i>			Primera Cumbre México-UE (Madrid)				Segunda Cumbre México-UE (Guadalajara)				Tercera Cumbre México-UE (Viena)
<i> Consejo Conjunto</i>	Primera reunión del Consejo Conjunto UE-México (Bruselas)	Segunda reunión del Consejo Conjunto UE-México (Bruselas)	Tercera reunión del Consejo Conjunto UE-México (Athenas)						Cuarta reunión del Consejo Conjunto México-UE (Luxemburgo)		
<i> Comité Conjunto</i>	Primer Comité Conjunto México-UE (Bruselas)	Segundo Comité Conjunto México-UE (Puebla)	Tercer Comité Conjunto México-UE (Bruselas)					Cuarto Comité Conjunto México-UE (Ciudad de México)		Quinto Comité Conjunto México-UE (Bruselas)	

Fuente: European Union, *European Union Joint Press Release*.

Este esquema de interacción reproduce la manera en que la UE se ha relacionado con terceros países con los que tiene acuerdos de asociación (como Turquía) y proviene del sistema diseñado para articular las negociaciones de adhesión de nuevos miembros, lo cual entraña una serie de consecuencias específicas. Una de ellas es que, al buscar que la UE “hable con una sola voz” (la de la Presidencia del Consejo), con mandatos preacordados entre *todos* sus miembros, muchos de los temas tradicionales de política exterior terminan diluidos en generalidades o simplemente fuera de la agenda, reciben un trato bilateral con el Estado miembro en cuestión o se remiten a algún foro multilateral.⁶⁰

A nivel de jefes de Estado y de gobierno, tuvieron lugar, después de la visita del presidente a Bruselas en octubre de 2000 y su alocución ante el Parlamento Europeo, tres cumbres UE-México, paralelamente a las cumbres birregionales: la primera en Madrid en 2002, y las siguientes en Guadalajara en 2004 y en Viena en 2006. México estuvo en todo momento representado por el presidente Fox, quien se hizo acompañar del canciller Luis Ernesto Derbez a partir de la segunda cumbre. Por su parte, la representación de la UE siempre es más numerosa, pues, dada la variedad de competencias entre estados e instituciones comunitarias, deben estar presentes un representante de la Comisión y de la Presidencia en turno del Consejo (a veces acompañado de la presidencia siguiente). En la primera y tercera cumbres estuvo también Javier Solana, alto representante de la PESC.

Todos los comunicados de prensa conjuntos tienen un formato estándar que arranca con los temas de la agenda global, la relación birregional, y que sigue con una revisión del Acuerdo Global en sus tres vertientes, para concluir con el tema de la profundización de los lazos entre ambas partes, incluyendo los encuentros de las sociedades civiles.⁶¹ Un aspecto importante de estas reuniones consiste pues en concertar posturas que reaparezcan en el sistema de Naciones Unidas y que contribuyan al manejo de la relación birregional. En Madrid, en mayo de 2002, resaltó la declaración de rechazo al terrorismo, aunque se dio bastante espacio a la cooperación para los procesos preparatorios de las principales conferencias de Naciones Unidas.⁶² En Guadalajara, en mayo de 2004, se expresó el compromiso con la abolición

⁶⁰ Un segundo punto que hay que resaltar es que, una vez que los estados miembros acuerdan una posición común, ésta se vuelve difícil de modificar por el tercer Estado, en este caso, México. Otra consecuencia de este sistema multinivel es que las negociaciones “reales”, *i. e.*, de temas concretos, se dan en el nivel de los comités técnicos donde reinan los expertos.

⁶¹ “Cumbre México-Unión Europea”, boletín de prensa, Madrid, 18/05/2002; “Segunda Cumbre Troika de la UE-México”, comunicado de prensa conjunto, Guadalajara, 29/05/2004 (n. 183/04); “III. EU-Mexico Summit”, *Joint Communiqué*, Viena, 13/05/2006 (C/06/138).

⁶² “Cumbre México-Unión Europea”, boletín de prensa, Madrid, 18/05/2002.

universal de la pena de muerte y la firma del Estatuto de Roma, la reforma de Naciones Unidas (de manera general) y el rechazo al terrorismo.⁶³

Con el paso del tiempo, la parte de los comunicados relacionada estrictamente con el nivel bilateral y la operación del Acuerdo Global creció. Esto debido a que se echaron a andar mecanismos más precisos para profundizar el “contacto continuo a nivel de grupos de trabajo sobre asuntos de interés mutuo”.⁶⁴ Así, a medida que pasaba el tiempo y se hacía posible evaluar la operación del Acuerdo, empezaron a salir frases que hablan de un acuerdo subutilizado, sobre todo en el área de cooperación.⁶⁵ El compromiso con los derechos humanos y su promoción figura reiteradamente. Sin embargo, es interesante que los casos de violaciones a los mismos aparecen más bien en el Parlamento Europeo y en reuniones del Comité Conjunto, pero no se mencionan en los comunicados de prensa de las reuniones de jefes de Estado y de gobierno.

A nivel ministerial, las reuniones del Consejo Conjunto fueron más frecuentes y numerosas: prácticamente una por año. La primera tarea de este Consejo fue dotarse de un reglamento para operar y para organizar también las tareas del Comité Conjunto.⁶⁶ A ese nivel las delegaciones mexicanas fueron más nutridas, con representación de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría de Economía. La Comisión Europea también enviaba a sus representantes tanto de Relaciones Externas (Chris Patten) como de Comercio (Pascal Lamy, Karl Falkenberg), además de los representantes de la Presidencia del Consejo y de Javier Solana, “Mr. PESC”. A este nivel de contacto, las cuestiones relativas al propio Acuerdo Global tomaron preeminencia rápidamente, aunque las cuestiones de carácter multilateral y birregional mantenían un espacio considerable.⁶⁷

En el nivel inferior, las reuniones del Comité Conjunto, donde participan funcionarios, la relación se desarrolló más concretamente, con

⁶³ “Segunda Cumbre Troika de la UE-México”, comunicado de prensa conjunto, Guadalajara, 29/05/2004.

⁶⁴ *Ibid.*, § 18.

⁶⁵ En Guadalajara se destacó la “conveniencia de hacer un uso efectivo del Acuerdo de Cooperación Científica y Técnica” (§ 15) y, en Viena, “la importancia de continuar el diálogo para definir un esquema más flexible para la administración de los proyectos de cooperación” (§ 9).

⁶⁶ RC, “Decision n. 1/2001 of the EU-Mexico Joint Council of 27 February 2001 Establishing the Rules of Procedure of the EU-Mexico Joint Council and the Rules of Procedure of the EU-Mexico Joint Committee”, *Official Journal of the European Communities*, 12.3.2001, L 70/1.

⁶⁷ “EU-Mexico: Joint Council/1st Session”, comunicado conjunto, 27/02/2001; “EU-Mexico: Joint Council/2nd Session”, comunicado conjunto, 13/05/2002.; “3ª Reunión del Consejo Conjunto UE-México”, comunicado conjunto, 27/03/2003. “IV Consejo Conjunto México-Unión Europea, 26/05/2005.

delegaciones más numerosas que representaban a los distintos sectores involucrados, desde el Conacyt hasta el consultor jurídico de la cancillería.⁶⁸ A su vez, el trabajo de este Comité se nutrió del de los comités técnicos, que eran los que realmente revisaban los temas y hacían propuestas sobre los que seguían siendo objeto de negociación y cambio dentro del Acuerdo Global. En lo referente a los asuntos económicos, se trabajó para completar un marco legal que diera mayor seguridad a los inversionistas europeos en México⁶⁹ y para facilitar su entrada al sector de los servicios; para mejorar los procedimientos en las aduanas; para adaptar el TLCUEM a la ampliación de la UE; y asuntos agrícolas, particularmente referentes al proteccionismo europeo. Los temas de cooperación, otro de los pilares del Acuerdo Global, también acapararon gran cantidad de energía y tiempo, a pesar de lo limitado de los recursos que representaron y de los magros resultados (véase más abajo).

Más allá del ejecutivo: reuniones interparlamentarias y foros de la sociedad civil. Como parte del diálogo político, el Acuerdo Global preveía la institucionalización de los contactos a nivel parlamentario entre el Congreso de la Unión de México (Cámara de Diputados y Senado) y el Parlamento Europeo. Entre 2000 y 2003 tuvieron lugar cinco reuniones interparlamentarias que desembocaron en la creación de una Comisión Interparlamentaria Mixta a partir de 2004, que celebró tres reuniones entre 2005 y 2006.⁷⁰ De estos encuentros resultaron declaraciones conjuntas sobre temas muy diversos, tanto de la agenda multilateral como de la estrictamente bilateral México-UE. Sin embargo, su papel preciso dentro de la relación no está claro, más allá de su función declaratoria.⁷¹

La idea de promover la interacción entre autoridades y sociedades civiles de ambas partes es innovadora en acuerdos internacionales de este tipo y se reproduce también a nivel birregional. Su origen viene de la reacción de la Comisión Europea ante las críticas por el déficit democrático en la UE, así como a distintas manifestaciones de ONG que se tornaron violentas durante reuniones cumbre de la OMC en Seattle (1999), la Conferencia Intergubernamental de la UE de Niza (2000) y de otros organismos como el

⁶⁸ Minuta de la Cuarta Reunión del Comité Conjunto México-Unión Europea, 10/11/2004, UE-MX 3853/1/05 REVI.

⁶⁹ La UE externó su preocupación por el trato recibido por inversionistas europeos a nivel estatal y recalcó que algunos habían prometido no volver a México. *Ibid.*, p. 5.

⁷⁰ Para un recuento de los intercambios entre parlamentarios, véase Elma del Carmen Trejo García y Margarita Álvarez Romero, *Comisión Interparlamentaria Mixta México-Unión Europea*, México, Cámara de Diputados, Servicio de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, SPE-ISS-CI-11-07, 06/2007.

⁷¹ Algunas propuestas interparlamentarias, como por ejemplo dar más becas a estudiantes mexicanos para realizar estudios en Europa, llegaron a discutirse en el Comité Conjunto, pero no prosperaron más allá.

G8 en Génova (2001).⁷² En consecuencia, en 2001, la Comisión recomendó ampliar los procesos de consulta lo más posible para involucrar a las sociedades civiles en todas las áreas,⁷³ y esto incluyó la relación con América Latina y con México. Así pues, se organizaron dos “foros de diálogo” con la sociedad civil, uno en Bruselas en 2002 y otro en México en 2005.⁷⁴ Aunque la idea es loable, muchas cuestiones quedaron sin resolver antes de la organización de dichos foros: la mecánica del evento, la participación de las asociaciones civiles, el papel de las autoridades,⁷⁵ los temas a tratar y, sobre todo, qué hacer con las conclusiones de reuniones donde participaron actores tan dispares, que básicamente sólo se pudieron poner de acuerdo en que era necesario institucionalizar el diálogo con la sociedad civil.⁷⁶ Se planteó crear un Observatorio Social y Medioambiental, un Consejo Ciudadano y un Comité Económico y Social, como vínculos de interlocución, cuya concreción aún espera.

La relación económica

El desempeño de la relación en el pilar más importante del Acuerdo Global, conocido como el TLCUEM, guardó poca relación con la diplomacia y la discusión de los temas económicos en el marco del diálogo político y la diplomacia de alto nivel. Otros factores tuvieron más peso en el estancamiento del comercio y las inversiones que se registró entre 2000 y 2003 (véase gráficas 1 y 3). Primero, cabe resaltar un factor endógeno: la primera

⁷² Se ha escrito mucho acerca del déficit democrático en la UE. Una de las causas más importantes tenía que ver con las competencias tan limitadas que tenía el Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones comunitario. Ello trató de resolver con el Tratado de Amsterdam, que aumentó sus competencias con el procedimiento de codecisión. Otra de las críticas se refería a la intensa relación de la Comisión con grupos de interés, especialmente de productores (agricultores, grandes empresas), mientras que las consultas con grupos de otra índole (consumidores, ambientalistas, etc.) eran mucho más limitadas.

⁷³ EC, *White Paper on European Governance*, 25/07/2001, COM (2201) 428 final.

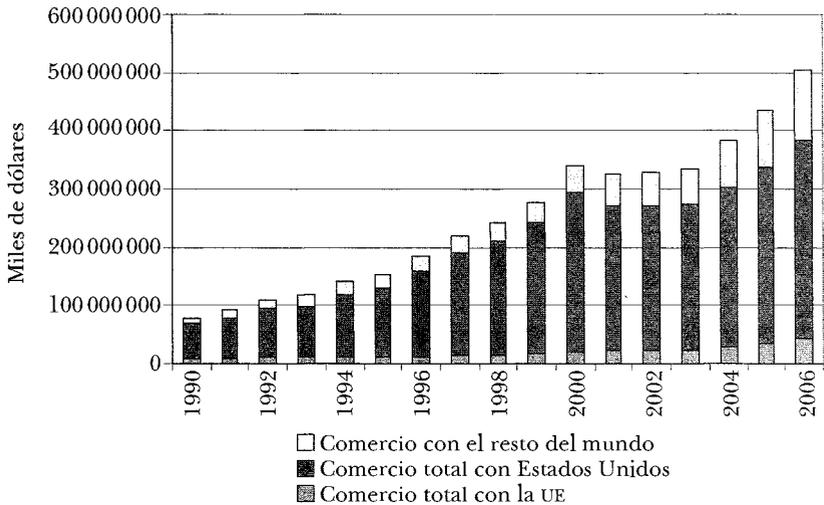
⁷⁴ Para algunas reflexiones sobre el tema, véase Stephan Sberro y Juan Pablo Soriano (coords.), *La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el mundo*, México, ITAM, 2005, p. 73 y ss.

⁷⁵ El embajador Porfirio Muñoz Ledo desató las críticas y amenazas de retiro de algunas organizaciones mexicanas en su discurso inaugural al referirse a la mecánica de las reuniones. “Aclara PML incidente en Bruselas”, *Reforma*, 30/11/2002.

⁷⁶ “Acoge foro en Bruselas propuestas de las ONG”, *Reforma*, 27/11/2002. Para el segundo foro, véase la compilación de los discursos en Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), *México y la Unión Europea: sociedad civil y gobierno: 2do Foro De Diálogo Social en el marco del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México, Ciudad de México, 28/02-01/03/2005*, México, D. F., RMALC y CIFCA, 2005.

fase de la reducción arancelaria prevista por el TLCUEM terminó en 2003.⁷⁷ A partir de ese año, el aumento en el volumen de comercio e inversiones es más que claro. Segundo, esos años tampoco fueron los más boyantes para la economía europea, que creció a menos de 2% anual. En 2004 el despegue de la economía europea, producto de la ampliación y de un mejor desempeño de la economía alemana, mejoró mucho los intercambios.⁷⁸ Tercero, la economía mexicana tampoco se caracterizó por un crecimiento espectacular: fue perdiendo competitividad, y la parálisis en el Congreso y la consiguiente ausencia de las reformas estructurales⁷⁹ frenaron la inversión extranjera en el codiciado sector de energía. En 2004, el embajador de la Delegación de la Comisión Europea en México, Nigel Evans, afirmaba que seguía “el debate sobre cómo abrir el sector energético con gran interés”, pues muchas empresas europeas estaban listas para invertir él.⁸⁰

GRÁFICA 1
Comercio total de México



Fuente: datos de la Secretaría de Economía.

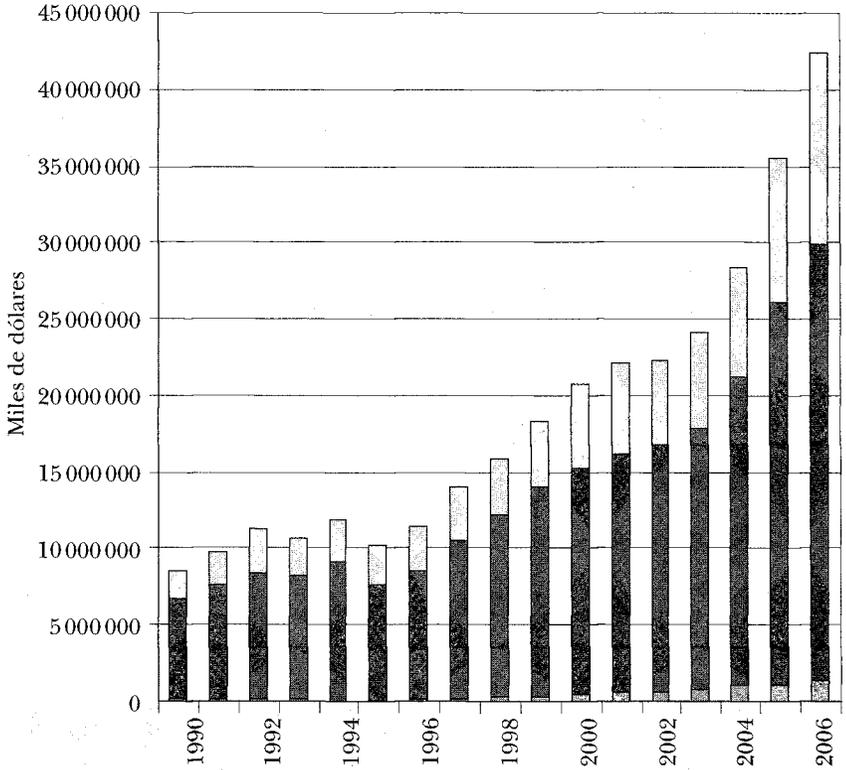
⁷⁷ “Brussels Backs Deal with Mexico to Drop Industrial Tariffs”, *Financial Times*, 19/01/2000. Cabe señalar que la desgravación se dio de manera desigual, teniendo en cuenta los distintos niveles de desarrollo de las partes, con una mayor velocidad en Europa que en México.

⁷⁸ “The European Union: The Quest for Prosperity”, *The Economist*, 15/03/2007.

⁷⁹ EC, *Country Strategy Paper Mexico: 2007-2013*, (E/2007/1063), p. 5.

⁸⁰ Citado en “Pide UE reforma y mejor comercio”, *Reforma*, 29/05/2003.

GRÁFICA 2
Comercio total entre México y la UE (por grupos)



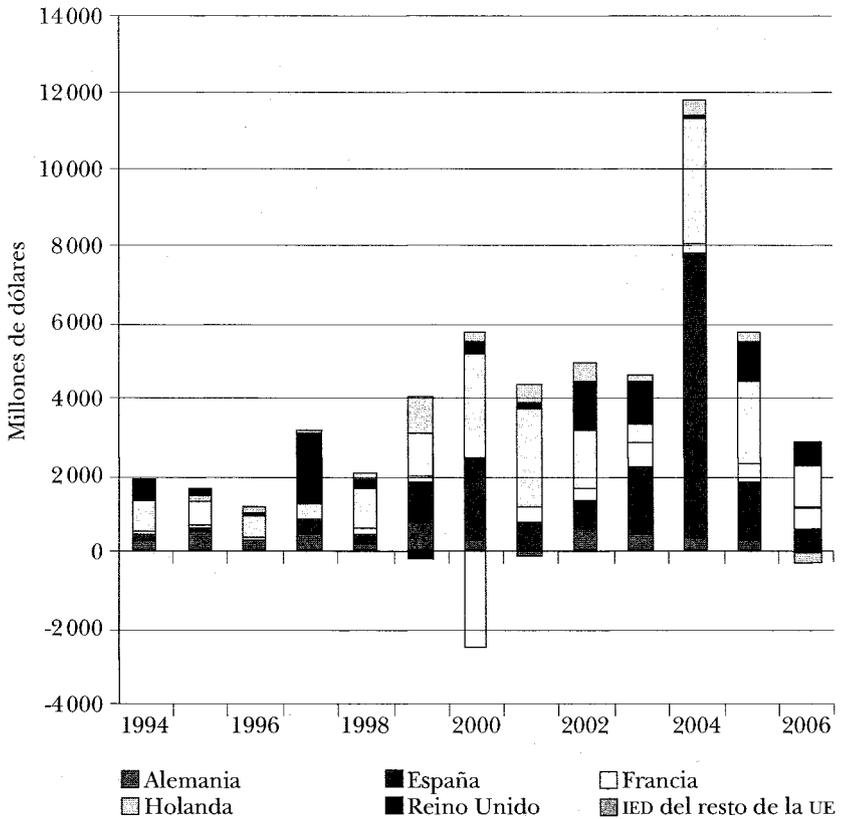
□ Comercio total con el resto de la UE

■ Comercio total con los cinco principales socios en la UE (Alemania, España, Francia, Países Bajos y Reino Unido)

▣ Comercio total con los nuevos miembros de la UE

Fuente: datos de la Secretaría de Economía.

GRÁFICA 3
Estructura de la IED de la UE en México (por país)

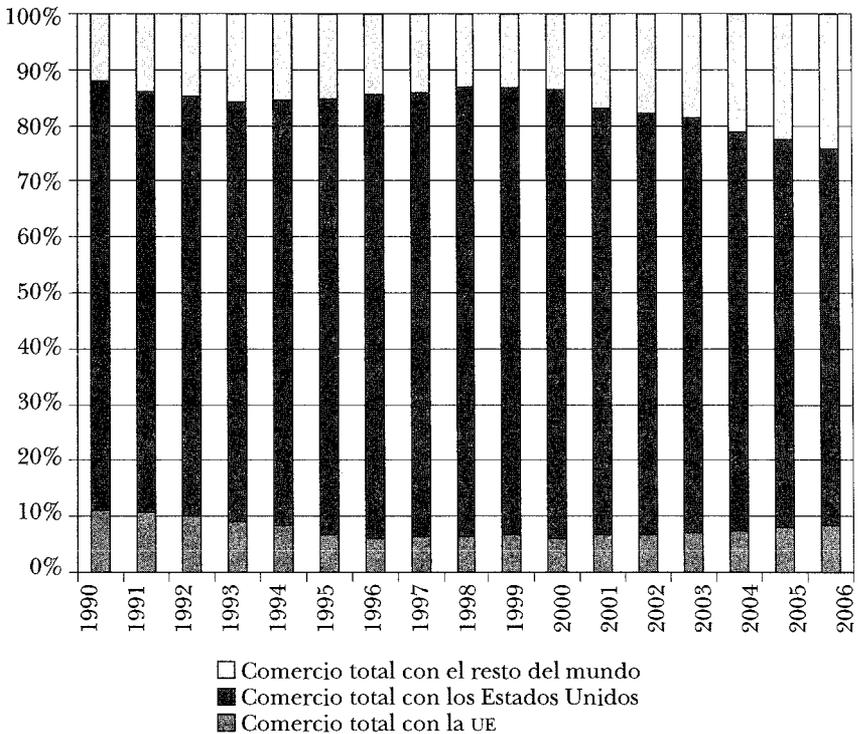


Fuente: datos del INEGI.

En términos generales, es indudable que el volumen del comercio total entre las partes (véase gráfica 2) e inversión (véase gráfica 3) creció a raíz de la entrada en vigor del TLCUEM, sobre todo después de la ampliación. Se logró detener la caída en la parte que la UE ocupaba en el mercado mexicano (alrededor de 6%) que arrancó en 1994 con la firma del TLCAN (véase gráfica 4). Sin embargo, no se consiguió hacer crecer la proporción del comercio UE-México en relación con el comercio total del país, que también creció considerablemente en este periodo (véanse gráficas 1 y 4).

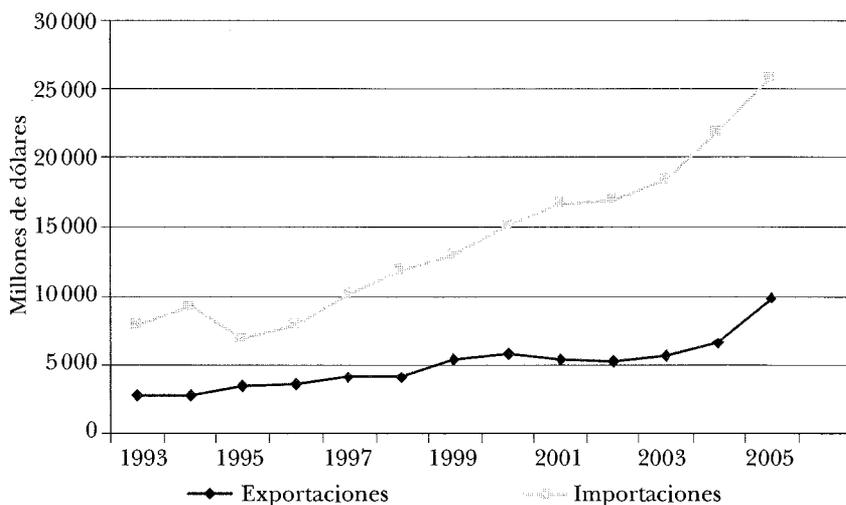
El aumento en los volúmenes del comercio entre México y la UE se debió, sobre todo, a las importaciones de productos europeos (en particular, bienes de capital), que crecieron de manera mucho más dinámica que las exportaciones mexicanas hacia la UE (gráfica 5). Éstas se estancaron y luego decrecieron entre los años 2000 y 2004, en gran medida debido a la recesión en Estados Unidos y Europa. Así pues, el déficit comercial de México con la UE creció de manera constante en ese periodo. A partir de 2004, la mejoría de las economías europeas (en buena parte debida a la ampliación y al despegue de la alemana) se dejó sentir en una mayor demanda de productos mexicanos cuyas exportaciones crecieron significativamente, pero no tanto como para revertir el déficit, pues las importaciones crecieron mucho más (véase gráfica 5).

GRÁFICA 4
Participación de la UE en el mercado mexicano



Fuente: datos de la Secretaría de Economía.

GRÁFICA 5
Evolución de las exportaciones de México a la UE



Fuente: datos de la Secretaría de Economía.

Ahora bien, a pesar del Mercado Único y de la Política Comercial Común, es necesario hilar más fino al hablar de la UE, pues siguen siendo mercados muy fragmentados y la relación económica de México continúa estando sumamente concentrada en ciertos estados miembros: Alemania, España, Reino Unido, Francia y los Países Bajos (véase gráfica 2). La relación comercial con Alemania, primera potencia exportadora mundial, parece llevar la batuta y ser la que determina el curso de la relación comercial general con la UE, seguida cada vez más de cerca por España.

En el plano de las inversiones, estos cinco países dominaron claramente, con España a la cabeza (véase gráfica 3), aunque es difícil conocer estas cifras con exactitud ya que hay mucha triangulación vía Estados Unidos. El año 2004 presentó un pico importante con la entrada de Telefónica al mercado mexicano de telecomunicaciones, después de tres años de estancamiento, aunque el sector turismo también creció considerablemente. Por su parte, la empresa mexicana Cemex compró la empresa británica RMC, poniendo de manifiesto que los movimientos de la IED no irían en un solo sentido.⁸¹ Para los dos últimos años del sexenio, 2005 y 2006, se advierte una caída de la IED a niveles anteriores a la entrada en vigor del Acuerdo

⁸¹ "Mexican Wave Spreads to UK", *Financial Times*, 28/09/2004, p. 23.

Global, quizá debido a la concentración de las inversiones de estos países en los nuevos miembros de Europa Central y Mediterránea, así como a la incertidumbre previa al proceso electoral en México.

La ampliación de la UE en 2004 tuvo un efecto claro, pues además de ayudar a redinamizar a las economías europeas, sobre todo la alemana, contribuyó a la ampliación del déficit comercial de México con la UE (véase gráfica 6). El comercio total con los diez nuevos estados miembros despegó fuertemente a partir de 2004, debido a un aumento considerable de las importaciones mexicanas provenientes de esos países, mientras que las exportaciones decayeron con respecto al periodo anterior. Si bien las exportaciones hacia los nuevos socios de la UE también crecieron a partir de 2000, lo hicieron a un ritmo mucho menor, recuperando en 2005 el nivel que habían tenido en 1997. La ampliación, lejos de desviar el comercio, lo generó, sobre todo de los nuevos miembros hacia México. No parece haber sucedido así en el caso de las inversiones que decayeron después de 2004.

Se ha hablado de un desaprovechamiento del TLCUEM por ambas partes, pero las cifras comentadas líneas arriba indican que el sector exportador mexicano lo ha desaprovechado más que el europeo. Este desempeño tiene múltiples causas, desde el desconocimiento de aquellos mercados, todavía fragmentados y llenos de barreras no arancelarias (etiquetado, normas fitosanitarias, etc.), hasta la pobre infraestructura en México, los altos costos de transporte y la enorme rentabilidad del mercado norteamericano, más simple, conocido y cercano.

La cooperación

Este tercer pilar del Acuerdo Global tardó mucho más tiempo en definirse que los otros dos. Primero, las partes negociaron, en el marco del diálogo político, un memorándum de entendimiento (en el que se definieron conjuntamente las áreas específicas donde se enfocaría la cooperación) y una Convención Marco para el Financiamiento de los Proyectos. En eso se fue más de un año. Luego hubo que esperar el *Informe estratégico nacional 2002-2006*, en donde la Comisión Europea definió las áreas prioritarias de cooperación y los presupuestos. Después, los acuerdos sectoriales que se negociarían dentro del Acuerdo Global tardaron aún más en concretarse. Para finales de 2005, de todos los acuerdos sectoriales planteados, solamente se habían concluido dos: uno relativo a ciencia y tecnología y otro a derechos humanos. Quedaron pendientes el acuerdo sectorial de educación y otros sobre colaboración en materia de aviación civil, satelital (Galileo) y de medio ambiente.

En el *Informe estratégico nacional 2002-2006*, la Comisión planteó destinar a México una partida de 65.2 millones de euros para cuatro grandes áreas de cooperación, además de las áreas “transversales” de género y medio ambiente, y otras medidas secundarias:

1. Desarrollo social y reducción de las desigualdades (15 millones de euros).
2. Crecimiento económico y apoyo a las reformas económicas (20 millones de euros).
3. Consolidación del Estado de derecho (4 millones de euros).
4. Cooperación científica y técnica (10 millones de euros).⁸²

Además de estos montos destinados específicamente a México del presupuesto comunitario, el país se benefició de los “programas horizontales” destinados a toda América Latina, fruto de la relación estratégica birregional: ALBAN, ALFA, Alinvest, @lis, URBAL, Eurosocial, etc. En términos per cápita, México no ha aprovechado las oportunidades que ofrecen estos programas tanto como Argentina, Brasil o Chile (véase gráfica 7), y en algunas reuniones del Comité Conjunto se discutieron mecanismos para mejorar su difusión, por ejemplo, en el caso de las becas ALBAN. Aun así, la Comisión considera que, en general, la cooperación con México en lo referente a estos programas ha sido satisfactoria.⁸³ Otra fuente de fondos para la cooperación reside en las líneas presupuestarias que la UE tiene para temas específicos dentro y fuera de Europa: ayuda humanitaria para Chiapas por parte de la Oficina Europea de Ayuda Humanitaria (conocida por sus siglas en inglés, ECHO), la Iniciativa Europea de Derechos Humanos y el VI Programa Marco para Investigación y Desarrollo, en el que investigadores mexicanos pueden participar.

Adicionalmente, en el ámbito de la cooperación los estados miembros y la Comisión tienen competencias compartidas, de modo que a todos estos fondos hay que sumar la cooperación bilateral con dichos estados. A diferencia de lo que sucede en la relación de la UE con otros países, la cooperación con México que llevan a cabo los distintos actores europeos parece estar bastante bien coordinada y con poca duplicación de funciones. Esto se debe a que, por un lado, la delegación de la Comisión Europea y las embajadas de los estados miembros en México sostienen reuniones periódicas para coordinar estos y otros asuntos.⁸⁴ Por otro lado, la Comisión

⁸² CE, *Informe estratégico nacional México: 2002-2006*, p. 31. Cabe apuntar que no se ejerció todo este presupuesto: EC, *Country Strategy Paper Mexico: 2007-2013*, (E/2007/1063).

⁸³ EC, *Country Strategy Paper Mexico: 2007-2013*, (E/2007/1063) § 4.3, p. 12.

⁸⁴ María Luz Dávalos Flores, *Working Together?: Complementarity between European Union and Spanish Cooperation Policies towards Mexico*, tesis de maestría, Universidad Libre de Bruselas, 31/01/2006.

sospechaba que esta complementariedad parecía “más bien producto de unos fondos relativamente limitados (y en parte en disminución)”, pues, por ejemplo, el Reino Unido había anunciado que retiraría la ayuda al desarrollo para México, dado que el país ya era miembro de la OCDE.⁸⁵

Un vistazo rápido a este tema parece revelar que hay una enorme multiplicidad de programas y actores para un presupuesto relativamente modesto debido, en buena parte, a la complejidad de la estructura de la UE y los distintos niveles en que se relaciona con México. La propia Comisión reconocía esto en sus informes como un reto y buscaba simplificar lo más posible. Otros retos importantes han sido lo poco visibles que son algunos de los programas, la complejidad burocrática de los procesos de solicitud, tanto en México como en Europa, y el hecho de que requieren fondos de contrapartida. Además, la Comisión ha notado problemas específicos en la implementación de los proyectos bilaterales que deben resolverse antes de comenzar con la siguiente fase: armonizar la legislación para poder aplicar las reglas de la UE a los proyectos financiados por ella (como eximirlos del pago del IVA en México), y flexibilizar los procesos administrativos de su manejo.⁸⁶

CONCLUSIÓN

Este artículo ha argumentado que, tal y como sucedió con la administración de Fox en general, las relaciones entre México y la UE pasaron de un inicio eufórico y esperanzado al tedio de la rutina y la decepción. En términos políticos, la promesa de una nueva democracia en México que resolvería todos los temas que le interesaban a Europa nunca llegó a cumplirse cabalmente. A pesar del énfasis en los derechos humanos a nivel internacional, éstos seguían violándose a nivel local, y generando críticas en las instituciones europeas. El desorden y la crispación del fin del sexenio también terminaron involucrando a actores europeos que nunca antes habían tenido un papel en la política nacional. En ese sentido, el tedio, la decepción y algunas desavenencias fueron asimismo resultado de un mejor conocimiento mutuo, a su vez, fruto de una relación más intensa, que involucró a muchos más actores que en el pasado y a distintos niveles.

El difícil episodio de la guerra de Iraq, mientras México se sentaba en el Consejo de Seguridad, reveló la importancia de mantener relaciones estrechas con los estados europeos que, como Francia, pueden en un momento

⁸⁵ CE, *Informe estratégico nacional México: 2002-2006*, p. 26.

⁸⁶ EC, *Country Strategy Paper Mexico: 2007-2013* (E/2007/1063), §4.3, p. 12.

dado abrir espacios de maniobra vitales para la política exterior mexicana. Las cumbres birregionales también encuentran su razón en esta necesidad de fortalecer el multilateralismo para abrir espacios de acción más amplios a México. Sin embargo, la pérdida de interlocución con los países de América Latina le restaba un activo importante al país ante la UE, desde donde se lo ve como parte de Latinoamérica en términos políticos y de cooperación, pero como parte de Norteamérica en el ámbito económico.

En el nivel estrictamente bilateral, no sorprende que se hayan instalado el tedio y la rutina, pues las reuniones periódicas en varios niveles del diálogo político buscan exactamente eso: tecnocratizar y despolitizar. Así se ha construido la propia UE. El tener canales establecidos para poder perfeccionar el Acuerdo Global en todos sus aspectos le da un valor agregado importante a este tratado, aunque sus resultados no sean espectaculares ni rápidos. Negociar con la UE es un asunto lento: tomó tiempo echar a andar los mecanismos, establecer los comités, definir las prioridades de la cooperación. También es cierto que la coyuntura económica internacional no ayudó a que el comercio y las inversiones florecieran con velocidad. Pero hay que reconocer que el comercio ha repuntado a partir de 2004, que la cooperación prosigue y se negocian nuevos acuerdos y, sobre todo, que la relación se mantiene, a pesar de un contexto internacional complejo, en el que, sin vínculos institucionalizados, quizá hubiera sido fácil que Europa y México se hubieran olvidado por completo el uno del otro.