

La relación entre México y Europa: del fin de la Segunda Guerra Mundial a la actualidad (1945-2010)

Lorena Ruano

Este artículo ofrece al lector una visión panorámica y de largo aliento sobre las relaciones entre México y el continente europeo desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días.¹ El argumento central es que durante estos años, a pesar de ciertos episodios puntuales de acercamiento y de una creciente complejidad en cuanto a temas y actores involucrados, la tendencia general en la relación ha sido el distanciamiento, debido a que no se trata de una relación prioritaria para ninguna de las dos partes. Se han identificado cuatro periodos con dinámicas distintas en la relación, que corresponden a las cuatro secciones en que se divide el texto.

La primera parte corresponde a la Guerra Fría y va desde la victoria de los Aliados sobre las potencias del Eje en 1945 hasta finales de los años sesenta. En ese periodo Europa perdió

¹ El artículo sintetiza la investigación que llevé a cabo para la obra: Antonia Pi-Suñer Llorens, Paolo Riguzzi y Lorena Ruano, *Europa*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores (Mercedes de Vega, coord., Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010, vol. 5), 2011. Agradezco a mi asistente de investigación, Michelle Torres Pacheco, el apoyo para la preparación de este manuscrito.

su papel central en la política mundial y, arruinada por la guerra, se replegó hacia su propia región, con lo cual su relación con México se situó en mínimos históricos y adquirió rasgos extraños. Por un lado, España, el país europeo que históricamente había tenido mayores vínculos con México, se convirtió en un Estado “paria” cuando sus aliados fascistas perdieron la Segunda Guerra Mundial. Se enfrentó al ostracismo y al desprecio diplomático de México, donde el gobierno republicano encontró refugio, en tanto las relaciones “oficiosas” y entre las sociedades de ambos países seguían vigentes.² Por otro lado, con la Unión Soviética, convertida en una “superpotencia”, se estrecharon los lazos diplomáticos, sin que esto permeara las relaciones sociales, ni la relación con el comunismo internacional. Además, la Guerra Fría acentuó el carácter eminentemente triangular de una relación que pasaba por Estados Unidos, en tanto que las relaciones bilaterales consistían en unos tenues lazos diplomáticos cuya mayor utilidad residía en articular la convivencia en las nuevas instituciones multilaterales.

El segundo periodo se caracterizó por una mezcla de coincidencias y desencuentros entre México y Europa. Firmemente anclados en el mundo occidental, los dos buscaron atenuar los aspectos más extremos de la política exterior de Estados Unidos durante los años álgidos de la Guerra Fría, al forjar relaciones directas (aunque tenues y ambiguas) con la Unión Soviética y sus satélites en Europa del Este. Ambas partes buscaron abrir espacios de maniobra por medio de la construcción y el fortalecimiento de las instituciones multilaterales, tanto regionales como mundiales, aunque en distintos ámbitos y con muy diferentes intensidades, con lo que contribuyeron al

² Al respecto, véase Clara E. Lida (comp.), *México y España en el primer franquismo, 1939-1950: rupturas formales, relaciones oficiosas*, México, El Colegio de México, 2001.

resquebrajamiento del orden bipolar: México se convirtió en líder del mundo en desarrollo en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCED), y Europa fortaleció su integración por medio de la Comunidad Económica Europea (CEE) e institucionalizó su *détente*, gracias a la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). El episodio más claro de esta comunidad de intereses en mantener políticas exteriores independientes de la estadounidense fue el apoyo europeo al esfuerzo mexicano por apartar de la Guerra Fría el conflicto en Centroamérica por medio del Diálogo de San José.

El tercer periodo inició en los años ochenta y se caracterizó por un acercamiento más acentuado, empujado por tres factores. Primero, tras un lustro de traumático ajuste estructural, México salió transformado de la crisis: en 1990 era una de las economías más abiertas del mundo y sus relaciones diplomáticas daban prioridad a los asuntos económicos. Segundo, España también cambió notablemente y al democratizarse tras la muerte de Franco se reanudó el vínculo oficial con México. Tercero, tras incorporarse a la CEE en 1986, España buscó “europeizar” sus relaciones con América Latina y con México en particular. Esto cristalizó en la negociación y la firma de un Tratado de Asociación México-Unión Europea que entró en vigor en el año 2000, poco antes de que tomara posesión el primer presidente mexicano no priista, Vicente Fox.

Así, al iniciar el cuarto y último periodo, parecía que el nuevo milenio traería una revitalización importante de los vínculos entre Europa y México, basados en un andamiaje diplomático institucionalizado y sólido, un nuevo apego mexicano a los valores democráticos liberales enarbolados por Europa y un tratado de asociación. Si bien es cierto que ese tratado representa un avance sustancial en contraste con la situación de la relación en los años cincuenta, no parece ser suficiente

para revertir la tendencia de largo aliento hacia la integración de México con Estados Unidos en términos económicos, demográficos y culturales. Europa, por su parte, desde el fin de la Guerra Fría, ha mirado primordialmente hacia el Este y hacia sí misma, concentrada en sus ampliaciones, sus guerras balcánicas, sus relaciones con Rusia y Estados Unidos. En 2008 la UE y México anunciaron una “alianza estratégica”, pero siguen teniendo un papel secundario en las prioridades políticas, económicas y de seguridad del otro.

Interacción mínima: posguerra y Guerra Fría, 1945-1970

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, el sistema internacional, hasta entonces dominado por las potencias europeas,³ se transformó sustancialmente y, con ello, las relaciones entre México y Europa. El colapso económico y político de esta última, derruida por la guerra, dejó un vacío de poder que llenaron Estados Unidos y la Unión Soviética, las llamadas “superpotencias”. Muy pronto, una serie de desacuerdos entre éstas acerca de cómo construir el nuevo orden de posguerra europeo y, en particular, sobre qué hacer con Alemania, derivaron en un enfrentamiento de alcance mundial, la Guerra Fría, que inició en Europa, la dividió en dos bloques hasta 1989 y permeó todos los ámbitos de la política internacional: económico, político, militar e ideológico.

Absorta por tres preocupaciones fundamentales, la reconstrucción económica y política, el “problema alemán”⁴ y el

³ Graham Ross, *The Great Powers and the Decline of the European States System 1914-1945*, Nueva York, Longman, 1983, pp. 127-147.

⁴ La rehabilitación económica de Alemania era indispensable para el despegue del continente, pero una Alemania demasiado fuerte podría convertirse en una nueva amenaza para los demás países europeos. Véase Timothy Garton Ash, *In Europe's Name: Germany and the Divided Continent*, Nueva York, Vintage, 1993.

manejo de la “amenaza soviética”, Europa Occidental se dedicó a sí misma y a su alianza con Estados Unidos, de donde obtuvo, en 1947, un apoyo vital: una cuantiosa ayuda económica, conocida como Plan Marshall, que, entre otros objetivos, pretendía frenar el ascenso de los partidos comunistas en Francia e Italia. Este plan fue uno de los principales focos de fricción con la URSS, ya que su líder, Josef Stalin (1927-1953), consideraba inaceptables las condiciones que lo acompañaban. Fuera del continente, las antiguas potencias europeas emplearon sus mermados recursos militares y políticos en lidiar con largos, y a veces violentos, procesos de descolonización, otro síntoma inconfundible de su declive. En su causa independentista, las antiguas colonias europeas recibieron el apoyo de ambas superpotencias que, por razones ideológicas distintas, encontraban inaceptable el colonialismo.⁵

La debilidad europea se manifestó en otros dos acontecimientos importantes. En 1948, la primera “crisis de Berlín”, derivada del conflicto sobre el estatus definitivo de esa ciudad, dio paso al establecimiento, en 1949, de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), una sólida alianza militar y política entre Europa Occidental y Estados Unidos que sobrevivió a la Guerra Fría y dura hasta hoy. Por otro lado, la partición de Alemania en dos repúblicas bajo el control de las superpotencias fue la base sobre la cual se pudo construir posteriormente el complejo entramado institucional de la integración europea, con el establecimiento de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) en 1952 y la CEE en 1958.⁶

⁵ La crisis del Suez en 1956 simbolizó este cambio, ya que, a pesar de sus diferencias, las superpotencias se coaligaron para hacer retroceder a Francia y Gran Bretaña en su intento por recuperar, mediante la fuerza, el canal nacionalizado por el presidente egipcio Gamal Abdel Nasser (1956-1970).

⁶ Para una historia de la integración en Europa, véase Desmond Dinan, *Europe Recast: A History of European Union*, Boulder, Lynne Rienner, 2004.

Como resultado de estos cambios en el contexto europeo y de una política exterior mexicana de tintes aislacionistas, los vínculos con las potencias con las que México había tenido tradicionalmente un contacto más cercano —Gran Bretaña, Francia y Alemania— se debilitaron enormemente. Una vez terminada la reconstrucción, ninguno de los dos lados consideraba esta relación como prioritaria, pues las energías se concentraban en sus respectivos asuntos regionales. Con España, país de Europa con el que tenía los vínculos más viejos y arraigados socialmente, México no tuvo relaciones diplomáticas durante este periodo. España se había convertido, bajo el régimen del general Franco, en un “Estado paria”. Con la derrota del fascismo en 1945, la dictadura franquista que había recibido apoyo de Hitler y Mussolini vivía en la autarquía, despreciada por europeos occidentales y orientales, por Estados Unidos y la Unión Soviética. Sin embargo, para 1953, Franco logró contrarrestar el aislamiento gracias a su ferviente anticomunismo. Incluso para 1959, los contactos económicos fueron restableciéndose gracias a la llegada de los “tecnócratas” al poder que llevaron a cabo reformas de fondo. En este periodo se tuvieron relaciones “oficiosas”, no “oficiales”, y se manejaron los asuntos consulares por medio de la embajada en Lisboa. A pesar de los actos de apertura, el régimen franquista no logró acuerdos comerciales con la CEE sino hasta 1970, pues siguió siendo autoritario hasta la muerte de Franco en 1975.⁷ Este aislamiento contribuyó a la debilidad de las relaciones entre América Latina y Europa en ese periodo.

⁷ En contraste, otras dictaduras mediterráneas como Turquía, Grecia y Portugal sí obtuvieron un acuerdo comercial con la CEE desde los años sesenta y entraron a la OTAN. La exclusión de España era sintomática del repudio particularmente agudo que el franquismo generaba en el resto de Europa por su asociación con el fascismo. Véase Charles T. Powell, “Spain’s External Relations 1898-1975”, en Richard Gillespie, Fernando Rodrigo y Jonathan Story, *Democratic Spain: Reshaping External Relations in a Changing World*, Londres, Routledge, 1995, p. 19.

Por otra parte, en el nuevo orden bipolar, ocuparon un lugar prominente las relaciones diplomáticas de México con la superpotencia europea, la Unión Soviética, que no guardaban proporción con el nivel de intercambios reales, económicos o sociales. Así, durante la Guerra Fría, las relaciones entre México y Europa fueron un tanto extrañas: la Unión Soviética cobró una importancia que nunca había tenido, ni volvería a tener después; Francia y Gran Bretaña prácticamente desaparecieron, y la actitud hacia España fue de franca hostilidad. México concentró sus esfuerzos en el manejo de la relación con Estados Unidos y en la construcción de organismos multilaterales que se convirtieron en el andamiaje del nuevo orden internacional. El ámbito diplomático en estos organismos quedó casi como la única arena de interacción significativa y no siempre en un sentido de cooperación, pues muchas veces Europa y México no compartieron visiones, ni intereses. Por ejemplo, uno de los ejes de la postura mexicana era la protección de la industrialización, que había despegado durante la guerra, de la caída de la demanda mundial que venía con la paz. “La delegación mexicana manifestó su deseo de que el Banco Mundial que debía crearse [en la conferencia de Bretton Woods en 1944] no tuviera como objetivo único ni más importante reconstruir Europa por urgente que esto fuera”.⁸ Además, la diplomacia mexicana tenía preocupaciones sobre la pérdida de importancia de México en el escenario internacional, lo que se tradujo en la defensa del principio de igualdad jurídica de los Estados. Esto contravenía los

⁸ Blanca Torres Ramírez, *De la guerra al mundo bipolar*, México, Senado de la República (México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, vol. VII), 1990, p. 59. Véase Antonio Ortiz Mena L. N., “México ante el sistema monetario y el comercio internacional: lecciones de Bretton Woods a la actualidad”, en Jorge Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez Olvera (eds.), *En busca de una nación soberana: relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)/SRE, 2006, pp. 512-521.

intereses de las potencias europeas que obtuvieron un asiento permanente y la posibilidad de veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El restablecimiento de los contactos oficiales con Europa fue la primera labor del gobierno mexicano tras el fin de las hostilidades. El proceso fue escalonado por razones geopolíticas, por la extrema destrucción de la economía y de las infraestructuras en Europa, así como por los problemas de presupuesto de la Cancillería mexicana.⁹

Los vínculos económicos prácticamente desaparecieron para renacer al final del periodo. Tres factores intervinieron en la debilidad de los lazos económicos: el periodo de reconstrucción europeo dio paso a una etapa de crecimiento acelerado en un contexto de liberalización, el establecimiento de la CEE para la remoción de barreras comerciales entre los miembros de ésta y, por ende, una discriminación comercial de regiones como América Latina, y las políticas proteccionistas de México.¹⁰ Éste, por su parte, tenía un comercio exterior sumamente reducido (debido a su política de desarrollo, basada en la sustitución de importaciones) y concentrado, más que nunca, en Estados Unidos. Los esfuerzos de diversificación del comercio¹¹ de los presidentes Miguel Alemán (1946-1952) y Adolfo López

⁹ En la correspondencia de la embajada británica en México con el Foreign Office (FO) en 1947, se hace notar que la Cancillería mexicana tenía buenas intenciones, pero fondos reducidos (FO 371 97539, r. 130, p. 2). Numerosas cartas y memorandos de la propia SRE corroboran esta falta de recursos.

¹⁰ Un buen ejemplo eran los bancos, sector que México no contemplaba abrir; véase FO 371 114267, r. 133 p. 14. Con respecto a la negativa británica de someter sus inversiones a la jurisdicción de tribunales mexicanos, véase "Board of Trade Saving Telegram", 17 de enero de 1947, FO 371 60931, r. 120, p. 5.

¹¹ Según los informes de la embajada británica al Foreign Office, México esperaba ansiosamente la revitalización de la economía europea para contrarrestar su dependencia excesiva del comercio con Estados Unidos (FO 371 60931, r. 120, pp. 111-113).

Mateos (1958-1964) dieron frutos, pues se recuperaron algunos mercados e inversiones europeas, pero fueron episodios aislados de internacionalismo en un periodo que se caracterizó, en general, por una tendencia al aislacionismo.

La diversificación también se dio en el ámbito político con la intención de mediar entre las superpotencias. Así, con Europa Oriental y la URSS, los acercamientos políticos dieron lugar a algunos acuerdos de comercio y cooperación; por ejemplo, el fortalecimiento de los vínculos con el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), órgano que vinculaba económicamente a la Unión Soviética con sus satélites de Europa del Este; con todo, el intercambio real nunca despegó. Además, la relación tuvo presentes ciertos altibajos como cuando México expulsó a dos diplomáticos soviéticos.¹²

En el ámbito social, los europeos que llegaron a México en el periodo inmediatamente posterior a la guerra, expulsados por la penuria económica y política en sus países, no fueron muy numerosos. A partir de los años cincuenta las cifras bajaron aún más, debido a la recuperación económica en Europa y a que la política mexicana de inmigración era sumamente restrictiva. Se hizo, sin embargo, una excepción con los españoles que huían de la dictadura y la pobreza en su país, y a quienes se les dio facilidades para naturalizarse. A pesar de su reducido tamaño con respecto a la población mexicana, los inmigrantes europeos, sobre todo los republicanos españoles, tuvieron un

¹² En 1958, año de la sucesión presidencial, las actividades de los enviados soviéticos en México fueron causa de fricciones diplomáticas, cuando en el marco del conflicto ferrocarrilero, Nikolai Remizov, agregado militar y naval, y Nikolai Axionov, segundo secretario de la embajada, fueron expulsados por promover la subversión. Véanse Cole Blasier, *The Giant's Rival: The USSR and Latin America*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1987, p. 207; Héctor Cárdenas (con la colaboración de Evgeni Dik), *Historia de las relaciones entre México y Rusia*, México, SRE/Fondo de Cultura Económica (FCE), 1993.

impacto visible en la vida económica, académica y cultural del país.¹³

Contactos intermitentes, desencuentros estructurales: *détente*, multipolaridad y tercermundismo, 1970-1982

Durante los años setenta el sistema internacional transitó por un periodo de relativa calma entre las superpotencias, conocido como *détente* (distensión). Una dinámica nueva que combinó elementos cooperativos (por los cuales se redujo la tensión en el ámbito estratégico y militar) con elementos competitivos en lo político e ideológico.¹⁴ Cambios importantes fueron erosionando la estructura bipolar rígida que había caracterizado a la

¹³ Dolores Pla explica que los inmigrados republicanos constituían una España “selecta”, porque un porcentaje alto del exilio (28%) estaba formado por intelectuales, artistas y profesionistas. Además tenían una tasa de analfabetismo que apenas alcanzaba el 1%, cuando este índice era de entre 30% y 40% en España (Dolores Pla Brugat, “Españoles en México (1895-1980). Un recuento”, en *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, núm. 24, septiembre-diciembre de 1992, p. 119). Para un recuento cualitativo de algunos de estos aspectos, véase Agustín Sánchez Andrés y Silvia Figueroa Zamudio (coords.), *De Madrid a México. El exilio español y su impacto sobre el pensamiento, la ciencia y el sistema educativo mexicano*, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo/Comunidad de Madrid, 2002. Sobre las políticas de inmigración mexicanas, véase Mónica Palma Mora, *De tierras extrañas: un estudio sobre la inmigración en México, 1950-1990*, México, Secretaría de Gobernación/Instituto Nacional de Migración/Centro de Estudios Migratorios/Instituto Nacional de Antropología e Historia/DGE Ediciones, 2006.

¹⁴ Los acuerdos más representativos entre las potencias se dieron en el campo estratégico: Strategic Arms Limitation Talks (SALT). En el campo político, la comunicación bilateral y el restablecimiento del comercio también resaltaron. Sin embargo, esto no excluía la competencia por la lealtad de los nuevos regímenes del Tercer Mundo. Véanse Mike Bowker y Phil Williams, *Superpower Détente: A Reappraisal*, Londres, Royal Institute of International Affairs/Sage, 1988, y Richard W. Stevenson, *The Rise and Fall of Détente: Relaxation in Tension in US-Soviet Relations: 1953-1984*, Chicago, University of Illinois, 1985.

“primera Guerra Fría”: el “Tercer Mundo”, surgido de la descolonización, cobraba fuerza; los dos choques petroleros de 1973 y 1979 sacudieron a la maltrecha economía mundial, generando desempleo, estancamiento económico e inflación; Europa Occidental se comportaba con mayor independencia política y económica de Estados Unidos, mientras surgían nuevos actores en otras regiones como Asia y Medio Oriente. Entre tanto, Estados Unidos normalizaba sus relaciones con China, la cual, a su vez, desafiaba a la URSS. En este contexto de mayor pluralidad en el sistema internacional, la relación entre México y Europa encontró nuevos espacios de contacto directo que redujeron la triangulación vía Estados Unidos observada en el periodo anterior. El clima de distensión también permitió una mayor interacción entre México y los países de Europa del Este.

El proceso de integración alrededor de la CEE fue afectado por estos desajustes económicos, aunque el continuo desarrollo del bloque fue notorio. La primera ampliación en 1973, con la adhesión de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, convirtió a la CEE en el proyecto regional dominante. De hecho, en esos años, mostró ser un proyecto con influencia mucho más allá del ámbito económico: tras el colapso de sus respectivos regímenes autoritarios, Grecia, España y Portugal solicitaron su adhesión. Así, obtener el estatus de candidato a la membresía de la CEE significaba obtener una especie de “sello de garantía” de que se era un Estado democrático, digno miembro de la sociedad internacional.

Otro cambio estructural del sistema internacional en este periodo fue el fin del proceso de descolonización en Asia, África y el Caribe, que afectó a ambas orillas del Atlántico, alejándolas. Para las antiguas potencias coloniales europeas, la pérdida de ese vínculo reforzó la tendencia al repliegue regional que ya se estaba dando desde 1945: sus prioridades estaban en Europa, en el proyecto de integración y en el manejo de su relación

con la Unión Soviética. Para México, en cambio, la descolonización proveyó el escenario para un activismo multilateral más allá del hemisferio americano, pues este número creciente de Estados se convirtió en la nueva mayoría en la Asamblea General de la ONU, lo cual transformó a la Organización. Una vez obtenida la igualdad jurídica, muchos de estos nuevos Estados se coaligaron en el llamado Grupo de los 77 para exigir una redistribución internacional de la riqueza en el seno de la CNUCED. México se convirtió en líder de esta coalición al promover la Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados en ese foro.

El periodo de distensión abarcó dos presidencias, la de Luis Echeverría y la de José López Portillo, marcadas en su acción internacional por algunas características en común, como la búsqueda de un liderazgo del Tercer Mundo, mencionada anteriormente, y un cierto activismo.¹⁵ En términos diplomáticos, la retórica tercermundista mexicana no despertó muchas simpatías entre los gobiernos de Europa Occidental, aunque sí hubo avances en los temas que la Cancillería mexicana trabajaba tradicionalmente en el seno de los organismos multilaterales, como el desarme.

Si bien los esfuerzos de diversificación de las relaciones internacionales de México del presidente Echeverría produjeron dos acuerdos económicos formales en 1975, uno con la CEE y otro con el CAME, éstos no se tradujeron en un aumento sustancial del comercio, las inversiones o apoyo político para el proyecto tercermundista del presidente. En cambio, años después, la administración de López Portillo sí tuvo cierto eco europeo

¹⁵ Los especialistas en política exterior de México califican este periodo como el de una política exterior "activa". Véase, por ejemplo, Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986.

en cuanto al conflicto en Centroamérica. Éste fue el ejemplo más concreto de la coincidencia de intereses entre México y las potencias europeas por buscar enfoques alternativos que permitieran abstraer los temas regionales del conflicto Este-Oeste.¹⁶

Este contexto de distensión también permitió que tanto Europa Occidental como México fortalecieran sus relaciones con una Unión Soviética más pragmática que, en esta época, normalizó sus vínculos con la mayoría de los países de América Latina y Europa.¹⁷ Ambos presidentes mexicanos pusieron de manifiesto su interés por acercarse a la URSS, con sendas visitas a Moscú. Entre 1973 y 1974 se iniciaron relaciones con Bulgaria, Rumania y la República Democrática Alemana (RDA).¹⁸ Con esta última, los contactos se intensificaron, pues era un país que invertía en el desarrollo de relaciones con aquellos países que consideraba útiles para su causa, como México y, sobre todo, Cuba, en América Latina.¹⁹ Este nuevo ambiente, sin embargo, no estuvo exento de roces, ligados a la “doble política exterior” de la URSS; tampoco hizo crecer los ínfimos intercambios económicos.

El hecho diplomático más relevante y con mayores consecuencias a largo plazo para las relaciones entre México y Eu-

¹⁶ Este apoyo provino sobre todo de los partidos socialistas de España, Francia y Alemania. Tuvo su episodio más visible durante los primeros años de la presidencia de François Mitterrand, cuya política exterior reavivó sus tendencias antihegemónicas. Véase Eusebio Mujal-León, “El socialismo europeo y la crisis en Centroamérica”, en *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 2, 1983, pp. 155-198.

¹⁷ Véanse C. Blasler, *op. cit.*, pp. 16-20 y Nicola Miller, *Soviet Relations with Latin America: 1959-1987*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 7.

¹⁸ SRE, *Informe de labores, 1972-1973*, p. 35.

¹⁹ Wolf Grabendorff, “Germany and Latin America”, en Susan Kaufman y François Simon (eds.), *Europe and Latin America in the World Economy*, Boulder, Lynne Rienner, 1995, p. 88. La relación con la RDA alcanzó un nivel diplomático sorprendentemente alto, con la visita del presidente del Consejo de Estado Erich Honecker en 1981 (SRE, *Informe de labores, 1981-1982*, p. 37).

ropa en este periodo fue el restablecimiento de relaciones con España en 1977. Tras el fin del franquismo, la transformación de España en una democracia le permitió romper el cerco con sus vecinos europeos y con México. Aunque no fue fácil ni automático, hacia finales de los setenta, se restableció el papel preponderante que ese país había tenido tradicionalmente en las relaciones de México con el Viejo Continente y, con ello, se puso fin a una situación extraña que había caracterizado al periodo anterior.

En el ámbito económico, fue difícil fortalecer los tenues lazos existentes, dados un modelo de desarrollo mexicano todavía basado en la sustitución de importaciones y unas economías europeas golpeadas por la crisis económica y refugiadas en el proteccionismo. Además, la Preferencia Comunitaria a favor de los países ACP (ex colonias europeas de África, el Caribe y el Pacífico) establecida en los Acuerdos de Lomé,²⁰ y el proteccionismo agudizado por la Política Agrícola Común (PAC) no favorecían el acceso a la CEE de las exportaciones mexicanas, compuestas en su mayoría por productos primarios y agrícolas.²¹ Sin embargo, hacia finales de los setenta hubo un cambio, debido al papel

²⁰ Estos acuerdos eran resultado de la adhesión británica a la CEE, pues al obligarla a adoptar la Preferencia Comunitaria, era necesario abrogar la Preferencia Imperial sobre la que se fincaban las relaciones con la Commonwealth. La CEE diseñó entonces los Acuerdos de Lomé para dar acceso preferencial al Mercado Único a todas las ex colonias de Francia, Holanda, Bélgica y la Gran Bretaña. Sin embargo, al dar acceso preferencial a estos países, los acuerdos discriminaban a América Latina. Tiempo después, estos acuerdos se renovaron bajo los nombres de Yaundé y Contonú. La Organización Mundial del Comercio (OMC) logró hacerlos desaparecer en 2008. El acuerdo de México con la CEE de 1975 tenía justamente el propósito de desactivar las condiciones desfavorables que la negociación de Lomé planteaba para México. Véase Institute for European-Latin American Relation (IRELA) (ed.), *Las relaciones entre México y la Comunidad Europea*, Madrid, IRELA, 1990.

²¹ Para una descripción de la PAC y los orígenes de su proteccionismo, véase Wyn Grant, *The Common Agricultural Policy*, Basingstoke, MacMillan (European Union Series), 1997. Para una descripción de la composición de las expor-

preponderante que adquirió el petróleo en la economía mexicana y que transformó la composición y el volumen del intercambio económico con Europa. Este breve periodo de diversificación exitosa terminó con la debacle económica que arrasó a América Latina: la “crisis de la deuda” de 1982, provocada por un endeudamiento excesivo al colapsar los precios del petróleo y aumentar las tasas de interés.²² En el ámbito social, las migraciones europeas pasaron a un tercer lugar en cuanto a números, desplazadas por los refugiados centro y sudamericanos. También cambió el tipo de inmigrante europeo y se establecieron una serie de tendencias relacionadas con lo que hoy se conoce como globalización, que marcarían el tono en los años por venir. Se trató ahora de cuadros técnicos o empresariales, con menor tendencia a echar raíces en el país, pues venían por tiempo limitado. Con el paso de los años, la comunidad española de refugiados se fue disolviendo y asimilando a la sociedad mexicana, y terminó pareciéndose a otras comunidades de europeos asentados en México. Los intercambios culturales, los acuerdos de cooperación técnica, el turismo y el número de mexicanos que fueron a estudiar a Europa aumentó como resultado de una mayor actividad diplomática en el ámbito de la cooperación y del incremento de los transportes aéreos en este periodo.

El acercamiento: crisis, apertura y globalización, 1982-2000

La década de los ochenta inició con un recrudecimiento de las tensiones entre las superpotencias, que se manifestó princi-

taciones mexicanas en estos años, véase Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984, pp. 111-119.

²² Para un recuento de los orígenes de la crisis de la deuda mexicana, véase José Ángel Gurriá, *La política de la deuda externa: una visión de la modernización de México*, México, FCE, 1993, pp. 11-28.

palmente en el descarrilamiento del proceso de desarme,²³ pero terminó con la caída del Muro de Berlín en el otoño de 1989, que simbolizó el fin de la Guerra Fría. La llegada al poder del reformista Mijaíl Gorbachov (1985-1991) dio cuenta de la aceptación por parte del *politburó* de la impostergable necesidad de introducir cambios significativos en la Unión Soviética, que se tradujeron en dos programas conocidos como *perestroika* (reforma) y *glasnost* (transparencia).²⁴ Gorbachov buscó reducir la tensión en lo internacional, por lo que hizo propuestas radicales de desarme,²⁵ se retiró de Afganistán (1989) y permitió que los satélites de Europa del Este tuvieran mayor independencia.²⁶ A esto le siguió la implosión de la Unión Soviética en 1991, que tuvo implicaciones sustanciales en todas las áreas de la vida internacional.

Así, este periodo estuvo marcado por dos etapas muy distintas en términos de la distribución internacional del poder, pues se pasó de la bipolaridad en los ochenta a la unipolaridad de la década de los noventa, durante la cual, el poderío esta-

²³ El fracaso del proceso SALT II marcó este deterioro. En su lugar, el presidente Ronald Reagan emprendió la Iniciativa de Defensa Estratégica (Strategic Defense Initiative, SDI), también conocida como “Guerra de las Galaxias” que incluía llevar la disuasión nuclear al espacio. Para un estudio acerca de las causas del fin de la *détente*, véase M. Bowker y P. Williams, *op. cit.* Para México, que había dedicado gran parte de su agenda exterior en el plano multilateral al tema del desarme, este deterioro llevó a una intensificación de sus esfuerzos en la materia.

²⁴ Archie Brown, *The Gorbachev Factor*, Oxford, Oxford University Press, 1997, pp. 130-216; Tsuyoshi Hasegawa y Alex Pravda, *Perestroika, Soviet Domestic and Foreign Policies*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1990.

²⁵ Tras la Cumbre de Reikiavik, en 1987, las superpotencias firmaron el tratado Intermediate Nuclear Forces, por medio del cual se retiraron los misiles de corto alcance instalados en las dos Alemanias a principios de la década.

²⁶ Desde 1988, Gorbachov había puesto fin a la “doctrina Brezhnev” al anunciar que la URSS no intervendría en los asuntos internos de otros países, incluidos sus satélites, en un famoso discurso ante la Asamblea General el 7 de diciembre de 1988.

dunidense parecía no tener rival, especialmente a partir de la Guerra del Golfo de 1991. Sin embargo, en términos económicos y políticos, se puede hablar de un solo periodo caracterizado por el ascenso del liberalismo: dos “olas” de democratización transformaron a la mayoría de los países de América Latina (lo que desembocó en el Consenso de Washington), Europa del Este y Asia, mientras que una apertura económica generalizada, acompañada de una revolución tecnológica en los transportes y las comunicaciones, integró a gran número de países en una economía global basada en el libre mercado. En este contexto de profundas transformaciones estructurales, las relaciones entre México y Europa mostraron una trayectoria de acercamiento sin precedentes.

En México, este periodo abarcó tres presidencias, la de Miguel de la Madrid (1982-1988), la de Carlos Salinas (1988-1994) y la de Ernesto Zedillo (1994-2000), las cuales compartieron el proyecto de abrir la economía mexicana e integrarla a la mundial, mientras que relegaron la apertura política hasta el último momento. En este sentido, tuvieron políticas exteriores sumamente parecidas, dominadas por los temas económicos: el manejo de la crisis de la deuda, la integración con Estados Unidos y la diversificación con Europa. Los principios de defensa de la soberanía y de no intervención siguieron invocándose para blindar la política interna —que sufría una crisis de legitimidad cada vez más aguda— contra el escrutinio internacional.²⁷ Éste era cada vez más feroz, debido al creciente consenso internacional alrededor de los valores democráticos y los derechos humanos que dejó el colapso soviético. Por tanto, durante

²⁷ Luis Herrera-Lasso M., “Estrategia de política exterior: necesidad de un nuevo rumbo”, en Luis Herrera-Lasso M. (coord.), *México ante el mundo: tiempo de definiciones*, México, FCE, 2006, pp. 254-270.

la negociación del Tratado de Asociación, la “cláusula democrática” fue un punto de fricción entre México y la UE.²⁸

En lo diplomático, a lo largo de los ochenta, Europa Occidental apoyó los esfuerzos mexicanos por encontrar una solución al conflicto en Centroamérica por medio del Diálogo de San José. En los noventa, esta cooperación evolucionó hacia un diálogo “birregional” entre la UE y América Latina, promovido sobre todo por México y España, e institucionalizado, primero en la Cumbre Iberoamericana de Guadalajara de 1991 y, luego, en la Cumbre de Río Unión Europea-América Latina y el Caribe de 1999.

En lo económico, la crisis de la deuda de 1982 desembocó en la apertura unilateral de México a partir de 1985, año de su ingreso al GATT. La política exterior dejó atrás el activismo tercermundista para centrarse en dos objetivos casi únicos: la pacificación en Centroamérica y la reparación de los daños que la crisis de la deuda había dejado, lo cual incluía restaurar la maltrecha credibilidad del país en los mercados internacionales.

Por tanto, en primer lugar, fue necesario negociar los términos del pago de la deuda con Estados Unidos, el FMI y la comunidad bancaria internacional. En esta tarea, la relación con Europa resultó fundamental, pues además de su importancia en la toma de decisiones en el seno del FMI, 40% de la deuda mexicana había sido contraída con bancos europeos.²⁹ La flexibilidad en la renegociación de la deuda fue variable entre los

²⁸ José Antonio Sanahuja, “Trade, Politics, and Democratization: The 1997 Global Agreement between the European Union and Mexico”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, núm. 2 (número especial: “The European Union and Latin America: Changing Relations”), julio de 2000, p. 38.

²⁹ Gran Bretaña, la República Federal Alemana, España y Francia participarían más adelante con el 26% del “mecanismo de sustitución de la deuda por inversión”. Véase Francisco Gil Villegas, “Opciones de política exterior: México entre el Pacífico y el Atlántico”, en *Foro Internacional*, vol. XXIX, núm. 2, 1988, pp. 266 y 272.

países europeos; Francia y España mostraron una postura más comprensiva, mientras que Gran Bretaña no mostró mucha disposición a negociar dado el precedente que podría generar.³⁰ En segundo lugar, la administración de Miguel de la Madrid buscó en Europa la diversificación de las relaciones económicas exteriores de México, ya no sólo en términos geográficos, sino también en términos de su composición, pues era indispensable reducir la dependencia del petróleo. La prioridad otorgada a los asuntos económicos en la política exterior de esta administración y las siguientes marcaría una tendencia encaminada a atraer inversión y a insertar al país en la economía mundial.

Esta política tuvo su piedra de toque en la integración de México con Estados Unidos y Canadá a partir de 1994, tras la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Éste, a su vez, dio lugar a la negociación de un Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM) que forma parte del Tratado de Asociación más amplio, firmado en 1997.³¹ Ambos entraron en vigor en el año 2000.

La desaparición del “socialismo real” tuvo sus repercusiones más inmediatas y profundas en Europa Central y del Este, donde se reconfiguró el mapa de manera radical. La reunificación de Alemania, la liberalización política y económica de los antiguos satélites soviéticos de Europa Central y la violenta desintegración de Yugoslavia obligaron tanto a México como a Europa Occidental a reorganizar sus relaciones con la zona.

³⁰ Robert Graham, “British Policy towards Latin America” (p. 64) y Stephanie Griffith Jones, “Britain and Latin America: Financial Relations” (pp. 128-132), en Victor Bulmer-Thomas (ed.), *Britain and Latin America: A Changing Relationship*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989. Véase también IRELA, *Europa Occidental y la deuda externa de América Latina*, Madrid, IRELA, 1987.

³¹ El nombre de este Tratado de Asociación, que se conoce comúnmente como “Acuerdo Global”, es Tratado de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea.

Pero aquí el contraste fue muy claro. Para México, los Estados del espacio postsoviético, Rusia incluida, se volvieron prácticamente irrelevantes al perder la desmedida importancia política que les había conferido la Guerra Fría,³² y colapsarse la incipiente relación económica que nunca despegó. Por ejemplo, la visita del presidente Carlos Salinas en el verano de 1991, poco antes de que se desintegrara la URSS, no tuvo mayores repercusiones, fuera de resaltar las reformas por las que estaban pasando ambos países.³³ En cambio, para Europa Occidental, el manejo del conflicto y el cambio en su vecindario inmediato se convirtieron en su preocupación casi exclusiva. En ese sentido, México tuvo que competir con Europa del Este por la atención de una Europa Occidental extremadamente introvertida, que se dedicó a reforzar el proceso de integración, con dos ampliaciones (España y Portugal en 1986, y Austria, Suecia y Finlandia en 1995) y varios tratados, entre los cuales destaca el de Maastricht que, en 1992, convirtió a la CEE en uno de los tres pilares de la UE.³⁴ Salinas comenzó las negociaciones del TLCAN con Estados Unidos, tras una gira en enero y febrero de 1990 por Europa, en la que constató la falta de interés europea.

En el plano bilateral, aunque Alemania no perdió su lugar de principal socio económico, sus intereses estaban en Europa Central. En cambio, la relación con España adquirió un lugar preeminente y desplazó a las otras potencias europeas, especialmente Francia y Gran Bretaña. Tras su adhesión a la CEE en 1986, Madrid se convirtió en el principal abogado de México

³² Humberto Garza Elizondo, "Las relaciones México-URSS", en *Foro Internacional*, vol. xxviii, núm. 4, 1988, p. 761.

³³ H. Cárdenas, *op. cit.*, p. 237.

³⁴ El Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea añadió dos "pilares" al proceso de integración, además del económico: la PESC y Justicia y Asuntos de Interior. También planteó el establecimiento de la Unión Monetaria.

y del resto de América Latina ante otros Estados e instituciones europeas. España era, claramente, el país de Europa más interesado en México. Otro acontecimiento diplomático que destacar en este periodo fue la normalización de relaciones con el Vaticano en 1992.

En el ámbito económico, el desarrollo de los vínculos no correspondió al acercamiento político y diplomático, porque ambos lados dieron prioridad a la integración con sus vecinos regionales a principios de los noventa. Aunque la apertura y el crecimiento de la economía mundial trajeron un aumento de los intercambios en términos absolutos, en términos relativos, Europa perdió espacios en el mercado mexicano, el cual se concentró más que nunca en la relación con Estados Unidos, sobre todo, a raíz de la entrada en vigor del TLCAN. Este suceso generó la necesidad de redoblar esfuerzos para diversificar el comercio mexicano, por lo que, desde 1995, el Plan Nacional de Desarrollo anunció como prioridad en política exterior lograr un acuerdo con la UE.³⁵ Así, el TLCAN fue el acicate principal que llevó a las dos partes, Europa y México, a negociar un acuerdo de libre comercio a finales de los años noventa. Otros factores, como la entrada de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la firma de acuerdos bilaterales para la promoción y la protección de inversiones, contribuyeron con la mejora de la imagen de México y la consolidación del Tratado de Asociación con la UE. Este acuerdo contemplaba tres pilares: diálogo político, libre comercio y cooperación.

En el plano de los intercambios a nivel de las sociedades, éste fue un periodo de extraordinaria transformación, no sólo entre México y Europa, sino de la naturaleza de las relaciones

³⁵ SRE, *Informe de labores, 1991-1992*, p. 85. Véase también “México pide estrechar lazos con la UE para equilibrar su relación con Estados Unidos”, *El País*, 4 de junio de 1994.

internacionales en general, que se caracterizó por la aparición de nuevos actores en la esfera internacional, especialmente los no gubernamentales, y por la diversificación de los vínculos, facilitada por las nuevas tecnologías. Una de las primeras muestras de estos cambios se dio cuando, gracias al uso de Internet, la revuelta zapatista en Chiapas en 1994 tuvo eco inmediato en una parte de la izquierda europea, que movilizó recursos y organizaciones en su apoyo.³⁶

Del entusiasmo al desencanto: el nuevo milenio, 2000-2010

Con el nuevo milenio, los factores que ordenaban el sistema internacional se transformaron, dejando atrás el optimismo liberal de los años noventa. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, el tema de la seguridad cobró prioridad en la agenda internacional por encima de la liberalización económica y política. La reacción de Estados Unidos fue lanzar una “guerra contra el terrorismo” que resultó sumamente divisiva entre sus aliados europeos y la sociedad internacional en general. Dos guerras, primero en Afganistán (2001) y luego en Iraq (2003), enmarcaron la política exterior estadounidense, con innumerables consecuencias para sus socios en ambas orillas del Atlántico. La misión de la OTAN en Afganistán sentó el reto más inmediato que enfrenta la Alianza Atlántica y que, cotidianamente, ha puesto a prueba la lealtad de los gobiernos europeos para con Estados Unidos, a la vez que ha dejado en evidencia la inferioridad de su capacidad militar.

En el ámbito europeo, la guerra de Iraq dividió profundamente a la Unión y afectó su capacidad de actuación exterior.

³⁶ Ulrich Brand y Joachim Hirsch, “In Search of Emancipatory Politics: The Resonances of Zapatism in Western Europe”, en *Antipode*, vol. 36, núm. 3, junio de 2004, pp. 371-382.

Por un lado, el gobierno británico de Tony Blair (1997-2007) y el español de José María Aznar (1997-2004) encabezaron el bloque de los países europeos que apoyaron la invasión, con altos costos para ambos, pues sufrieron sendos ataques terroristas en Madrid (2004) y Londres (2005). Por otro lado, la Francia de Jacques Chirac (1995-2007) y la Alemania de Gerhard Schröder (1998-2005) encabezaron el bloque que se opuso al ataque y que el secretario de Defensa estadounidense denominó despectivamente como “la vieja Europa”.³⁷ Otros factores regionales empeoraron esto. Por un lado, la ampliación de la UE de 15 a 25 Estados Miembros, el 1 de mayo de 2004 (más otros dos en 2007),³⁸ la cambió fundamentalmente y, sobre todo, la volvió más introvertida de lo que ya era. Por el otro, en 2005, el rechazo de los electores franceses y holandeses a ratificar el Tratado Constitucional, que pretendía adecuar las estructuras de la UE a su nuevo tamaño, sumió a la Unión en una crisis interna hasta la ratificación del Tratado de Lisboa en 2009. Además, la política exterior de la UE se ha visto absorta por el manejo de su compleja relación con Rusia, otro tema controvertido que divide a la “vieja” Europa de la “nueva”. A partir de 2008, la guerra entre Rusia y Georgia en verano y la escasez de gas en invierno, generada por un contencioso entre Rusia y Ucrania, reforzaron la tendencia europea a mirar al Este. En 2009, la crisis financiera iniciada en Wall Street se extendió a la economía real con rapidez y con efectos sumamente negativos en todo el mundo. Las respuestas a esto, marcadas por su carácter nacionalista, incluso en contra de normativas comunitarias, han dejado claro

³⁷ “Outrage at ‘Old Europe’ Remarks”, en BBC News, 23 de enero de 2003, en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2687403.stm>.

³⁸ En 2004, se incorporaron Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa; en 2007, Bulgaria y Rumania.

que la unidad europea no está en su mejor momento.³⁹ A esto se ha sumado, a partir de 2009, la crisis del euro.

En este entorno, las relaciones entre México y Europa pasaron de un inicio marcado por el optimismo, al desencanto gradual. El principal motivo de esperanza era que el Acuerdo Global, negociado durante el gobierno de Ernesto Zedillo, proveía un nuevo marco institucional de relación con la UE que, ahora sí, permitiría explotar el potencial de intercambio y cooperación entre las partes. Otra razón para el entusiasmo fue que, en México, la llegada a la Presidencia de la República del candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox (2000-2006) tras 71 años en el poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI), generó muchas expectativas. En la primera gira, poco antes de tomar posesión (principios de octubre de 2000), Francia, España, Alemania, Bélgica y Reino Unido recibieron al presidente electo Fox con alfombras rojas y muchísimo interés por el cambio democrático que representaba.⁴⁰ El “gobierno del cambio” modificó las prioridades que tradicionalmente habían marcado el comportamiento internacional de México, al buscar un papel más activo en la escena internacional y darle prioridad al tema de los derechos humanos, lo cual fue bienvenido en la UE. Los líderes europeos estaban encantados de tratar con un presidente mexicano 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

³⁹ Por ejemplo, las ayudas francesas a la industria automotriz a finales de 2008 contravenían las reglas de competencia comunitarias, “Europe’s Baleful Bail-outs”, *The Economist*, 30 de octubre de 2008. Véase también “Beware of Breaking the Common Market”, *The Economist*, 12 de marzo de 2009. Más aún, en 2009, la UE se rehusó a rescatar a los países de Europa Central en problemas financieros, por lo que esta tarea recayó en otras instituciones, como el FMI y el Banco Mundial (“Ailing in the East”, *The Economist*, 1 de marzo de 2009).

⁴⁰ “Mexico’s Fox Gets the European Red Carpet”, *Financial Times*, 29 de septiembre de 2000, p. 14.

de telecomunicaciones y energético a la inversión extranjera.⁴¹ Sin embargo, rápidamente se conjugaron varios factores que fueron minando el entusiasmo inicial. Las diferencias entre el Poder Ejecutivo y un congreso en el que el PAN no tuvo la mayoría limitaron la capacidad de acción del gobierno federal a lo largo de la década. Esto hizo imposible que se cumplieran muchas de las expectativas que la UE tenía del cambio político en México,⁴² lo cual llevó a la decepción en Bruselas y otras capitales europeas, donde la imagen de México empeoró. En cuanto al tema de los derechos humanos, el desencanto europeo con el desempeño del gobierno ya se dejaba entrever. Aunque los europeos reconocían los esfuerzos “desde los niveles más altos del Estado” a favor de defender los derechos humanos, el sistema judicial, las policías, el clima de violencia, la impunidad generalizada y la expansión del mandato del Ejército parecían neutralizar los efectos de esta política.⁴³ A partir de 2006, la prioridad otorgada por el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) al tema de la seguridad y de la guerra contra el crimen organizado produjo un desfase entre las prioridades internacionales mexicanas y las de la UE. Ésta ha estado interesada en los temas de cohesión social y la reconstrucción de la economía mundial, y ha mostrado preocupación por las consecuencias de la política de seguridad mexicana en el ámbito de los derechos humanos.

⁴¹ “Le meilleur pays pour investir en Amérique Latine”, *Le Monde*, 3 de octubre de 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 de enero de 2001.

⁴² Los objetivos perseguidos por la UE en su relación con México para el periodo 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* de 2000 y del Memorándum de Entendimiento entre México y la UE para la cooperación, también de 2000.

⁴³ CE, *Informe estratégico nacional México: 2002-2006*, p. 5, § 3.2.1.

A pesar 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, en una multiplicidad de niveles y sectores, que generó mucha actividad diplomática. Sin embargo, Europa se quedó esperando la liberalización del sector energético, el fin de las concentraciones monopólicas en el sector de telecomunicaciones y la resolución de problemas burocráticos en las aduanas mexicanas.⁴⁴

La interacción en el ámbito multilateral cobró particular relevancia, entre otras razones, por la participación de México en el Consejo de Seguridad (2002-2003) y, después, por el interés europeo de involucrar a potencias emergentes, como México, en las discusiones sobre la reforma del orden económico mundial, al establecer una “alianza estratégica” anunciada en 2008. Este periodo también vio desarrollarse y decaer la interacción en el ámbito birregional Europa-América Latina, conforme la polarización política fue dividiendo a esta última, mientras la UE se concentraba en sus problemas internos.

En el plano bilateral, España conservó el lugar preeminente que había ocupado en los últimos años y se convirtió en el principal inversionista europeo, al cumplirse 30 años de la reanudación de relaciones diplomáticas con México. El entonces recién electo presidente del Gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero cambió el tono de la relación con América Latina (que su predecesor había dejado maltrecha durante la guerra de Iraq) al colocar a la región entre sus prioridades de política exterior.⁴⁵ Los vínculos oficiales se han seguido multiplicando e

⁴⁴ Citado en “Pide UE apertura a inversión”, *Reforma*, 2 de mayo de 2002.

⁴⁵ “Zapatero coordinará su política exterior con América Latina para evitar nuevas rupturas”, *El País*, 28 de mayo de 2004; José Luis Rodríguez Zapatero, “La nueva política exterior para España”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 4, núm. 3, julio-septiembre de 2004, pp. 2-9.

institucionalizando en varios sectores, desde la cooperación antiterrorista, hasta la discusión del tema migratorio, y en 2007 se anunció una “asociación estratégica” entre los dos países.⁴⁶ Con Europa Central se estrecharon los vínculos como nunca antes, al entrar esos países en la UE y estructurar su relación con México conforme al Acuerdo Global. En contraste, la relación con Rusia prácticamente desapareció del horizonte político exterior mexicano.

En cuanto a los temas centrales de las relaciones, cabe destacar el ascenso de las discusiones sobre medioambiente y lucha contra el crimen organizado, y la importancia que cobraron las reuniones con el G8 (economías industrializadas), el G5 (economías emergentes) y el G20 (economías más importantes).⁴⁷ Por su parte, a pesar del trabajo para fortalecer y volver más eficiente el acuerdo, el TLCUEM no rindió los frutos esperados. Una recesión en 2001 frenó la demanda y, por tanto, el comercio y la inversión hasta prácticamente 2004, poco después de terminar la primera fase de reducción arancelaria.⁴⁸ Aunque los intercambios repuntaron a partir de ese año, se

⁴⁶ “Calderón promete a De la Vega estudiar el voto inmigrante”, *El País*, 6 de agosto de 2008; “México extradita a España a seis presuntos colaboradores de ETA”, *El País*, 19 de mayo de 2006; “Zapatero llega hoy a México para firmar una alianza estratégica”, *El País*, 15 de julio de 2007.

⁴⁷ Desde 1973 se reúnen periódicamente los líderes de las siete economías más industrializadas (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido) para discutir los temas centrales de la economía mundial. Este mecanismo de consulta se conoce como G7. Desde 1998, se incluyó a Rusia y se convirtió en el G8. Se conoce como G5 a las cinco principales potencias económicas emergentes de cada subcontinente: Brasil, China, India, México y Sudáfrica. Desde 2005, por iniciativa del primer ministro británico Tony Blair, han sido invitadas a las reuniones del G8. El G20 incluye al G8, a las 11 economías emergentes más importantes y a la Unión Europea como bloque, y se dedica a la discusión de cuestiones financieras mundiales desde 1999.

⁴⁸ 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.

volvieron a ver afectados a partir de la crisis de 2009. Se dio un crecimiento importante de los intercambios en términos absolutos, tanto en comercio como en inversiones, pero, en términos relativos, no se logró que creciera la presencia europea en el mercado exterior mexicano.

En el plano de los vínculos sociales, se continuó la trayectoria, iniciada durante el periodo anterior, de diversificación y multiplicación de los actores participantes en la relación. Incluso la UE insistió en organizar foros de diálogo con la “sociedad civil” mexicana y europea para complementar las actividades gubernamentales promovidas por el Acuerdo Global. La participación de estos nuevos actores ha generado vínculos más diversos y obligado a los gobiernos a crear más puntos de contacto.

Esto ha tenido consecuencias en dos sentidos generales. Hoy es mucho más difícil que un contencioso desate una guerra o descarrile por completo una relación (como el desacuerdo con Francia por el caso de Florence Cassez). Por otro lado, la multiplicación de puntos de contacto en temas que antaño se consideraban de política interior está borrando la barrera entre lo interno y lo internacional. En este contexto, la soberanía, concepto nacido en Europa y que articuló por dos siglos la política exterior de México, se vuelve cada vez más difícil de definir.