

La Asociación Estratégica México-Unión Europea: origen y perspectivas

Claudia Franco Hijuelos

Introducción

En octubre de 2008 el Consejo de la Unión Europea, atendiendo una recomendación de la Comisión Europea, decidió reforzar las relaciones entre la Unión Europea (UE) y México por medio de una asociación estratégica, con base en los fundamentos jurídicos e institucionales existentes de la relación bilateral.¹

Este artículo buscará resaltar por qué interesa a México ser socio estratégico de la UE, a partir de una explicación acerca de qué significa una asociación estratégica con terceros países desde la perspectiva de la UE, y cómo se ubica en el contexto de las relaciones bilaterales México-UE. También destacará que el hecho de que México haya accedido al grupo de socios estratégicos de la Unión Europea puede verse como un “grado de inversión” en términos políticos.

Se expondrán las razones y los factores que consideró la Unión Europea para establecer una asociación estratégica con México, desde la visita a las instituciones europeas en Bruselas

¹ Consejo de la Unión Europea, “Conclusiones del Consejo sobre la Asociación Estratégica México-UE”, Sesión 2896 del Consejo, Asuntos Generales, Comunicado de prensa, C/08/287, Luxemburgo, 13 de octubre de 2008.

que realizó el presidente Felipe Calderón Hinojosa en junio de 2007, hasta la decisión del Consejo de la Unión Europea acerca de una asociación estratégica con México, en octubre de 2008.

Este artículo señalará, asimismo, que el efecto positivo de la asociación estratégica dependerá de la capacidad y tenacidad del gobierno de México, y especialmente de la Cancillería, para sustentarla y mantener tal calidad de interlocución política con la UE. Ante las transformaciones institucionales que experimenta la Unión Europea a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, México tendrá el doble reto de mantener una interlocución efectiva y provechosa, y de concretar con hechos la asociación estratégica apenas iniciada.

A manera de conclusión, este artículo comentará dos de los múltiples temas de interés bilateral para desarrollarse en el marco de la asociación estratégica, tanto en la coyuntura actual como a mediano plazo: derechos humanos y seguridad. Hará también una recomendación de política exterior: la asociación estratégica debe estar fundamentada en un trato igualitario entre México y la UE. La condición de socios estratégicos debe servir al mismo tiempo para que la UE tenga presente la especificidad y peso político de México en el contexto americano e internacional, y para que México pueda ampliar sus horizontes de política exterior.²

El concepto de asociación estratégica

Asociación estratégica es un concepto político usado por la Unión Europea para destacar el tipo de relación que aspira a

² El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 identifica entre sus objetivos el establecimiento de alianzas estratégicas con Asia y con la Unión Europea. Véase PND 2007-2012, cap. 5.8 “Diversificar la agenda de política exterior”, en

mantener con terceros países. El término también se ha usado en un contexto de relaciones birregionales, como en el caso de América Latina y el Caribe con la UE.³

En materia de política exterior, el poder e influencia de la UE están en función de la capacidad de sus miembros para llegar a una posición común. Cabe recordar que la Unión Europea es una asociación económica y política producto de la vocación de integración de (hasta la fecha) 27 Estados Miembros.

Asimismo, como cualquier otro actor en política exterior, la UE acrecienta su proyección internacional en la medida en que logra identificar coincidencias con otros actores, con el fin de reforzar las relaciones a nivel bilateral, y también promover las posiciones comunes a nivel regional o multilateral. Ésta es la esencia del concepto de asociación estratégica: se trata de un marco que refuerza la voluntad política de las partes para intensificar las consultas y el diálogo, y en su caso, alcanzar una cooperación más estrecha. La UE considera que una asociación estratégica bilateral, por medio de un diálogo político regular con terceros países, facilita la proyección de intereses coincidentes y valores en común al resto del mundo.

No existe una lista de requisitos institucionales de la UE para establecer una asociación estratégica con un país tercero. De ahí que los criterios tengan que inferirse a partir de las características de los socios estratégicos de la UE hasta la fecha.

Al día de hoy, la UE considera socios estratégicos a Estados Unidos (1995), Canadá (2004), Japón (2001), China (2003),

<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-externor-responsable/diversificar-la-agenda-politica-externor.html>.

³ Por medio de la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1999, en el marco de la Primera Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, los jefes de Estado y de Gobierno decidieron promover una “asociación estratégica birregional”. Véase Carlos A. de Icaza, “Principales resultados de la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea; el enfoque de México”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 58, octubre de 1999, pp. 95-111.

India (2004), Sudáfrica (2006), Brasil (2007), México (2008) y Rusia. Se trata de actores clave por su peso geopolítico e influencia a nivel regional, y por la voluntad política que anima su actividad en la escena internacional.

Todos los miembros no europeos del G8 (Estados Unidos, Canadá, Japón y Rusia), y los integrantes del G5 (China, India, Sudáfrica, Brasil y México) son socios estratégicos de la UE.

Rusia merece mención aparte, pues si bien la UE aspira a construir una relación de socio estratégico con dicho país, todavía no se ha establecido formalmente una asociación estratégica. Los diferendos recurrentes respecto a cuestiones ligadas al suministro energético ruso a Europa, el estatuto de Kosovo y de las provincias georgianas de Abjasia y Osetia del Sur, así como los desencuentros en materia de derechos humanos en Rusia, son algunas de las manifestaciones de una relación compleja entre la UE y Rusia.⁴

De lo anterior puede concluirse que los socios estratégicos de la Unión Europea son países con un peso específico importante en la escena mundial, tanto a nivel regional como internacional, aunque no todos comparten los valores u objetivos de la UE. Sin embargo, desde la perspectiva de ésta, la influencia internacional de dichos socios es tal que una relación bilateral más estrecha, así como las oportunidades de diálogo político regulares, incluido al más alto nivel, son necesarias y mutuamente benéficas.

Además, una asociación estratégica constituye un impulso a las relaciones existentes, por la mayor visibilidad que el término

⁴ Para un panorama de los diversos asuntos conflictivos que han impedido el consenso del Consejo de la Unión Europea en torno a una asociación más estrecha con Rusia, véase Mathias Roth, *Bilateral Disputes between EU Member States and Russia*, Documento de trabajo núm. 319, Centre for European Policy Studies, agosto de 2009.

conlleve al interior de la UE y en las percepciones de terceros países. Los socios estratégicos de la Unión Europea tienen la calidad de actores “clave” a nivel internacional y regional, por lo cual la asociación estratégica también señala un punto de inflexión a partir del cual se espera que la relación bilateral se intensifique.

El caso de México

La Comisión Europea destaca que uno de los principales activos de México es que constituye un verdadero “puente” cultural, político y hasta físico “entre Norteamérica y América Latina y, en cierta medida, también entre los países industrializados y los emergentes”. Lo anterior aunado a su creciente importancia económica y al hecho de que “aspira a desempeñar un papel más activo en un entorno internacional que evoluciona rápidamente”.⁵

Por su tamaño, ubicación geográfica, grado de desarrollo, actividad internacional y afinidades culturales con Europa, la relación con México es una de las dos más importantes para la UE en América Latina.

Tanto en términos objetivos de dimensión económica, como en términos políticos, México y Brasil son vistos por la UE como potencias emergentes dispuestas a ejercer una influencia creciente en su entorno. En la comunicación sobre América Latina publicada en 2005, la Comisión Europea señaló que en el contexto latinoamericano “hay actores de peso que merecen ser tratados de manera específica, sobre todo por su papel a nivel

⁵ Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Hacia una Asociación Estratégica UE-México”, COM (2008) 447 final, Bruselas, 15 de julio de 2008, p. 3.

regional: Brasil y México”.⁶ En 2009, la Comisión confirmó que para reforzar las relaciones bilaterales de la UE con países de América Latina debe tomarse más en cuenta la diversidad entre los países de la región. En ese contexto, destaca la necesidad de aprovechar plenamente la asociación estratégica con Brasil y con México.⁷

México y la UE comparten valores y principios como el multilateralismo, el respeto y la promoción de los derechos humanos, el libre comercio, la convicción de que el diálogo y el consenso son los medios privilegiados para resolver las diferencias y promover la democracia y el Estado de derecho, tanto internamente como en el resto del mundo. De ahí que el Consejo de la UE haya considerado que “el objetivo principal de la asociación estratégica debe ser promover de manera conjunta los valores y los intereses comunes en la escena internacional”.

La perspectiva de la UE es que el “posicionamiento estratégico de México entre América Latina y América del Norte lo convierte en el vínculo entre las dos regiones”. Reconoce la contribución mexicana al acercamiento entre países desarrollados y potencias emergentes en la elaboración de respuestas a los desafíos que involucran a toda la comunidad internacional. Asimismo, estima que el reforzamiento de las relaciones México-UE facilitará la búsqueda de consensos en América Latina.⁸

⁶ Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina”, COM 2005 (636) final, 2005, p. 5.

⁷ Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales”, COM (2009) 495/3, Bruselas, 30 de septiembre de 2009, p. 8.

⁸ Consejo de la Unión Europea, “Conclusiones del Consejo sobre la Asociación Estratégica México-UE”, Sesión 2896 del Consejo, Asuntos Generales, Comunicado de prensa C/08/287, Luxemburgo, 13 de octubre de 2008, numerales 5 y 7.

Relaciones bilaterales México-UE

Como se vio antes, la Unión Europea fundamenta la asociación estratégica con México en gran medida en las características objetivas del país. Pero además, México es el único socio estratégico de la UE que cuenta, desde hace 10 años, con un acuerdo de asociación amplio.

México y la UE acumulan una experiencia de interacción institucional muy vasta, fundamentada en el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (Acuerdo Global), en vigor desde el año 2000. México fue el primer país de América Latina en firmar un acuerdo de tal amplitud y hasta la fecha únicamente Chile cuenta con un acuerdo similar.

La estructura institucional que ofrece el Acuerdo Global ha madurado a lo largo de 10 años de operación: se han celebrado regularmente las reuniones periódicas del Consejo Conjunto (a nivel ministerial, aproximadamente cada dos años) y del Comité Conjunto (a nivel de altos funcionarios, anualmente). En ellas se han abordado los principales asuntos bilaterales en materia de diálogo político, comercio y cooperación, que son los “tres pilares” del Acuerdo Global, así como otras cuestiones bilaterales e internacionales de interés para ambas partes.

También se han celebrado cuatro cumbres bilaterales desde la entrada en vigor del Acuerdo Global, que han abarcado asuntos bilaterales, regionales e internacionales de interés mutuo (véase el cuadro).

Los resultados de cada una de las reuniones cumbre, del Consejo Conjunto y del Comité Conjunto se plasman en sus respectivas declaraciones conjuntas (públicas) y en las minutas respectivas (internas), que constituyen fuentes para el seguimiento y estudio de la relación bilateral.

Reuniones cumbre México-UE, 2002-2008

Reunión cumbre	Lugar y fecha	Participantes
Primera	Madrid, España, 18 de mayo de 2002	Vicente Fox Quesada, presidente de México; José María Aznar, presidente del Gobierno español; Romano Prodi, presidente de la Comisión Europea
Segunda	Guadalajara, Jalisco, México, 29 de mayo de 2004	Vicente Fox Quesada, presidente de México; Bertie Ahern, primer ministro de Irlanda; Romano Prodi, presidente de la Comisión Europea
Tercera	Viena, Austria, 13 de mayo de 2006	Vicente Fox Quesada, presidente de México; Wolfgang Schäussel, canciller federal de Austria; José M. Durão Barroso, presidente de la Comisión Europea
Cuarta	Lima, Perú, 17 de mayo de 2008	Felipe Calderón Hinojosa, presidente de México; Janez Jansa, primer ministro de Eslovenia; José M. Durão Barroso, presidente de la Comisión Europea

Diálogo político

El diálogo político ha ocupado un lugar prominente en las relaciones bilaterales. Destaca la promoción de la vigencia del derecho internacional y el tratamiento de cuestiones vinculadas a la Organización de las Naciones Unidas. Las consultas durante los procesos preparatorios de las principales conferencias de la Organización tienen una importancia creciente, así como los temas relativos a la reforma de las Naciones Unidas.

A nivel regional, México y la UE han abordado la situación en América Latina y en Europa en la mayoría de los encuentros institucionales, tanto en términos políticos como, para el caso de Centroamérica, de cooperación subregional. La UE reconoce a México como país líder en el área y se ha mostrado dispuesta

a apoyar posiciones promovidas por nuestro país. Dos ejemplos recientes durante la Secretaría Pro Témpace del Grupo de Río a cargo de México lo ilustran.

En mayo de 2009, México enfrentaba un contexto internacional difícil en torno a la pandemia del nuevo virus de influenza AH1N1, debido a las medidas unilaterales de restricción al comercio y a los vuelos entre México y algunos países. Oportunamente la UE respaldó una declaración conjunta del Grupo de Río-Unión Europea, en la cual se subrayó el convencimiento, de más de cincuenta países a ambos lados del Atlántico, de que las medidas de coordinación internacional, en cooperación con la OMS y en medio de un espíritu de solidaridad mundial, contribuirían a mejorar la eficacia de las medidas adoptadas a nivel nacional.⁹

En otro ejemplo, la situación en Honduras a raíz del golpe de Estado de junio de 2009 había ocasionado diversas declaraciones por parte de la UE y del Grupo de Río, en las cuales se observaban coincidencias.

El 22 de septiembre el Grupo de Río reiteró su más enérgica condena al golpe de Estado perpetrado en la República de Honduras y refrendó la exigencia de restituir en su cargo al presidente José Manuel Zelaya. El hecho de que el Grupo de Río y la UE celebren consultas en ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de cada año, brindó la oportunidad para que, como resultado de las consultas en el marco del 64 periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, la UE emitiera un pronunciamiento al día siguiente, en el cual respaldó la declaración del Grupo de Río.¹⁰

⁹ Declaración conjunta Unión Europea-Grupo de Río sobre el nuevo virus de la gripe AH1N1, Praga, 13 de mayo de 2009.

¹⁰ Declaración de los ministros del Grupo de Río sobre la situación en Honduras, Nueva York, 22 de septiembre de 2009, y Presidency Statement to Welcome the Declaration by the Rio Group on the Situation in Honduras, Bruselas, 23 de septiembre de 2009.

Otro tema ha sido una constante en el diálogo político bilateral: la promoción de los derechos humanos. El tratamiento del mismo abarca el énfasis en la promoción conjunta de los derechos humanos como un valor común hacia el resto del mundo y el interés creciente respecto a la situación de los derechos humanos en México y en la UE.

Los comunicados conjuntos de la Cuarta Cumbre (2008) y del Sexto Consejo Conjunto (2009) dan cuenta de la voluntad de las partes de incrementar la cooperación bilateral al respecto, y de su interés en potenciar el fomento y la protección de los derechos humanos a través del intercambio de experiencias y de mejores prácticas sobre la base de principios de reciprocidad y cooperación.

Dichos principios animaron el intercambio de puntos de vista sobre la situación de los derechos humanos en México y en los Estados Miembros de la UE durante los trabajos del Noveno Comité Conjunto, celebrado en Bruselas a fines de noviembre de 2009. Con base en los mismos, se dará inicio a un diálogo para profundizar en el debate “sobre los respectivos retos y experiencias en este ámbito, en particular mediante el intercambio de mejores prácticas e información, y a través de políticas públicas adecuadas”.¹¹

Otros temas del diálogo político reflejan la coyuntura política del momento, lo que hace de las reuniones bilaterales una oportunidad para dejar constancia de las perspectivas de ambas partes.

Los comunicados de las reuniones periódicas con base en el Acuerdo Global dan cuenta de una evolución hacia la coincidencia de posiciones y la proyección de perspectivas conjuntas. Por ejemplo, en la primera reunión del Consejo Conjunto, en

¹¹ Comité Conjunto UE-México, “Comunicado conjunto final”, Bruselas, 27 de noviembre de 2009, numerales 16 y 17.

2001, la UE expresó su reconocimiento por los cambios profundos ocurridos en la vida democrática de México.¹² En 2006, a invitación del IFE, la UE destacó una misión independiente de observación para las elecciones federales de julio, la cual fue integrada por parlamentarios europeos. Al conocerse el resultado de los comicios, la UE emitió la “Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre el resultado de las elecciones presidenciales celebradas en México”, en la que destacó “la manera imparcial, profesional y transparente” en que se condujo el proceso, y recomendó el diálogo como una manera de resolver las diferencias políticas.¹³

Más adelante, durante la cuarta cumbre bilateral de 2008, México y la UE se congratularon por el avance registrado en América Latina y el Caribe en materia de consolidación de las instituciones democráticas. Al referirse a la cooperación en foros multilaterales, refrendaron su compromiso de formular iniciativas conjuntas en materia de derechos humanos y apoyarse mutuamente en temas de interés para cada una de las partes.¹⁴

En el tema de la migración internacional se ha destacado que México y la UE coinciden en analizar el fenómeno con un enfoque que considere sus causas y efectos para encontrar respuestas integrales, basadas en el principio de responsabilidad compartida entre países de origen, tránsito y destino, con pleno respeto de los derechos humanos de todos los migrantes.¹⁵ Tal

¹² Primera Reunión del Consejo Conjunto Unión Europea-México, Boletín de prensa conjunto, UE-MX 3856/1/01 REV 1 (es) (Presse 74), Bruselas, 27 de febrero de 2001.

¹³ Consejo de la Unión Europea, “Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre el resultado de las elecciones presidenciales celebradas en México”, Bruselas, 6 de septiembre de 2006.

¹⁴ Cuarta Cumbre México-Unión Europea, Comunicado conjunto CGCS-104, Lima, 17 de mayo de 2008.

¹⁵ *Idem.*

coincidencia se debe en parte a que México ha promovido el diálogo bilateral sobre el tema y ha logrado sumar la perspectiva de los 27 miembros de la UE a la propia, en abono a las prioridades de política exterior mexicanas a nivel internacional.

Asimismo, el diálogo político institucionalizado en el Acuerdo Global ha contribuido en la promoción de iniciativas mexicanas sobre temas que ocupan un lugar sobresaliente en la agenda multilateral, y en las que la UE tiene un papel protagónico.

El caso del cambio climático es uno de ellos: en mayo de 2008, el presidente Felipe Calderón comentó por primera vez con el presidente de la Comisión Europea la iniciativa mexicana de crear un “Fondo Verde” que movilizara recursos financieros a nivel internacional para acciones de mitigación y adaptación. Más tarde se amplió la información en el marco del Octavo Comité Conjunto México-UE, al tiempo que se reiteró el compromiso bilateral para intensificar el ritmo de las negociaciones internacionales en la materia. Como resultado, en la reunión del Consejo de la Unión Europea sobre asuntos del Medio Ambiente, bajo la presidencia en turno de Francia, se comentó la propuesta mexicana y se manifestó la voluntad de estudiarla.¹⁶

Comercio

La UE considera que el Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM) es uno de los tratados de libre comercio más amplios del mundo, pues abarca capítulos específicos relativos a compras gubernamentales, competencia, derechos de propiedad intelectual e inversión.

¹⁶ Consejo de la Unión Europea, Sesión 2898, Medio Ambiente, Comunicado de prensa, C/08/282, Luxemburgo, 20 de octubre de 2008, numeral 40.

Desde la entrada en vigor del TLCUEM, en el año 2000, el comercio bilateral se ha más que duplicado. En 2008, superó los 59 000 millones de dólares.¹⁷ La UE en su conjunto es el segundo socio comercial de México, si bien el balance es deficitario para nuestro país. Solamente abarca 9.4% del comercio total de México, debido a que los flujos comerciales se concentran principalmente hacia los Estados Unidos de América. La UE constituye la segunda fuente más importante de inversión extranjera directa (IED), con 36.3% del total de IED en México en 2008. A su vez, México ocupa el lugar 26 entre los socios comerciales de la UE, y el lugar 16 entre los mercados para las exportaciones europeas.

La tendencia creciente del comercio de bienes y servicios, al igual que la inversión, se interrumpió en 2009 debido a la crisis económica que afectó los flujos comerciales en todo el mundo, y que perjudicó especialmente a la economía mexicana.¹⁸

De conformidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio, el TLCUEM prevé una liberalización recíproca y progresiva del comercio de bienes y servicios. Durante la más reciente reunión del Comité Conjunto México-UE, destacan los trabajos en curso de las cláusulas de revisión agrícola y de servicios, así como la determinación mexicana de negociar un capítulo “integral, único y ambicioso” en materia de inversión, al entrar en vigor el Tratado de Lisboa.¹⁹

¹⁷ Sexto Consejo Conjunto Unión Europea-México, Comunicado conjunto, 8436/09 (Presse 79), Praga, República Checa, 14 de mayo de 2009, numeral 24.

¹⁸ “9th Meeting of the Joint Committee Mexico-European Union”, en el boletín informativo *Trade Links-Lazos Comerciales* de la Representación de la Secretaría de Economía de México en Bruselas, diciembre de 2009. Disponible en http://www.economia-bruselas.gob.mx/sphp_pages/bruselas/trade_links.

¹⁹ Comité Conjunto Unión Europea-México, “Novena Reunión del Comité Conjunto Unión Europea-México”, Comunicado conjunto, Bruselas, 26-27 de noviembre de 2009, numerales 44 al 50. Disponible en: http://ec.europa.eu/external_relations/mexico/docs/9jtcommittee_1109_es.pdf.

En materia multilateral, la relación comercial entre México y la UE ha sido la base para mantener una estrecha comunicación y consulta en torno a las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha.

Cooperación

El programa que ampara las actividades de cooperación bilaterales es multianual y se define con base en las prioridades de ambas partes. El primero comprendió la Programación 2002-2006, con una asignación presupuestal de 56.2 millones de euros por parte de la Comisión Europea. El programa vigente, 2007-2013, tiene un presupuesto comunitario de 55 millones de euros.

La cooperación bilateral entre México y la Unión Europea se lleva a cabo con base en el cofinanciamiento, generalmente por partes iguales. El Acuerdo Global establece que las partes facilitarán los recursos adecuados, en la medida de sus posibilidades, por lo cual cada proyecto bilateral recibe un tratamiento específico. Entre los beneficiarios de la cooperación bilateral se encuentran instituciones públicas, empresas, universidades, organizaciones no gubernamentales, estudiantes y creadores.

En cuanto a las materias de la cooperación, destaca la cohesión social, que la UE considera central en su construcción interna, y que comprende todo aquello que propicie la reducción de brechas socioeconómicas, como serían políticas de fomento al empleo e inclusión social, así como políticas en materia de salud, fiscalidad y otras. La cooperación bilateral ha abarcado los derechos humanos, la administración de justicia en México, educación y cultura, y ciencia y tecnología; las actividades han estado dirigidas al fortalecimiento de las capacidades institucionales mexicanas, intercambios de expertos y movilidad

de profesores y estudiantes, formación y apoyo a redes de investigación y generación de investigaciones conjuntas, entre otros.²⁰

Asimismo están en curso “diálogos de política sectorial” sobre cohesión social, medioambiente y cambio climático, ciencia y tecnología, educación y cultura. El objetivo de los diálogos es propiciar los intercambios bilaterales sobre políticas públicas y prácticas exitosas, a fin de apoyar la formulación y puesta en marcha de las mismas en México.

En el ámbito de cooperación económica, se contó con un Programa Integral de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas (PIAPYME), 2004-2009, para favorecer las alianzas de negocios entre las pequeñas y medianas empresas (PYME) de ambas partes. Dicho programa benefició a 4000 empresas.²¹ En el mismo ámbito, el Proyecto de Facilitación del Tratado de Libre Comercio entre México y la UE (PROTLCUEM) está programado hasta 2011. Conforme a lo acordado en noviembre de 2009, la cooperación en materia de economía sustentable y competitividad será materia de una propuesta futura.²²

La cooperación de México en Centroamérica, inicialmente por medio del Plan Puebla Panamá, y más recientemente en el marco del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, ha sido un tema recurrente en el diálogo al amparo del

²⁰ Véase el boletín electrónico de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la SRE, *Cooperación internacional para el desarrollo, México*, núm. 4, abril-mayo de 2009, en http://dgctc.sre.gob.mx/boletin_0409/html/noticia06.html, y Delegación de la Unión Europea en México, “Cooperación Bilateral”, en http://www.delmex.ec.europa.eu/es/ue_y_mexico/cooperacion_bilateral.htm.

²¹ Comité Conjunto Unión Europea-México, “Octava Reunión del Comité Conjunto Unión Europea-México”, Comunicado conjunto, 14478/08 (Presse 293), México, D. F., 13 y 14 de octubre de 2008, numeral 18.

²² Comité Conjunto Unión Europea-México, “Novena Reunión del Comité Conjunto Unión Europea-México”, Comunicado conjunto, Bruselas, 26-27 de noviembre de 2009, numerales 26 y 27.

Acuerdo Global.²³ México ha buscado interesar a la parte europea en una modalidad de cooperación triangular, de manera que puedan sumarse acciones europeas al Proyecto.

Diálogo con la sociedad civil y diálogo interparlamentario

Las relaciones México-Unión Europea en su sentido más amplio también incluyen dos canales de comunicación específicos que se han desarrollado entre los poderes legislativos y la sociedad civil de ambas partes.

Para la Comisión Europea, el diálogo con la *sociedad civil*, especialmente en América Latina, es una forma de asegurar la transparencia y la difusión adecuada de información en relación con actividades de cooperación y diálogo político entre la UE y sus contrapartes. La participación de todos los involucrados en la definición de las políticas públicas se considera importante para asegurar su efectividad.²⁴

Por su parte, el gobierno de México ha desarrollado estructuras gubernamentales para asegurar el diálogo y la participación de la sociedad civil en la política exterior mexicana. Actualmente cuenta con una Dirección General al efecto, con la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil que, desde 2004, prevé apoyos y estímulos públicos, y con el Registro Federal de Organizaciones.²⁵

²³ Primera Reunión del Consejo Conjunto Unión Europea-México, Boletín de prensa conjunto, UE-MX 3856/1/01 REV 1 (es) (Presse 74), Bruselas, 27 de febrero de 2001.

²⁴ Véase European Commission, "Civil Society Dialogue", en http://ec.europa.eu/external_relations/la/civil_society_dialogue_en.htm.

²⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 9 de febrero de 2004. Disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-106.pdf>.

Durante la primera cumbre bilateral en el marco del Acuerdo Global, ambas partes juzgaron conveniente mantener un diálogo con la sociedad civil “para intercambiar información y puntos de vista sobre la mejor forma de aprovechar las oportunidades que ofrece el Acuerdo”, y se mencionó la realización del primer foro al efecto.²⁶

Se han realizado al día de hoy tres foros, con el apoyo de la Comisión Europea y el gobierno de México, de manera alterna en México y Bruselas.

El tercer foro “Diálogo entre las sociedades civiles y las instituciones del Gobierno de México y la Unión Europea” tuvo lugar en noviembre de 2008. Participaron diversas organizaciones no gubernamentales como el Consejo Económico y Social Europeo (cuya contraparte más cercana fue, en su momento, el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos, impulsado durante el gobierno del presidente Fox)²⁷ y el Consejo Económico y Social de Jalisco, el Centro Lindavista, la Red Mexicana de Acción contra el Libre Comercio (RMALC), el Consejo Coordinador Empresarial, así como diversas organizaciones sindicales mexicanas.²⁸

Las autoridades de la UE y del gobierno de México analizaron las propuestas emanadas de dicho foro en torno al diálogo sobre temas como los derechos humanos y la migración, la cooperación y el comercio, y la asociación estratégica bilateral, entre otros. La respuesta conjunta de las instituciones del

²⁶ “Cumbre México-Unión Europea”, Boletín de prensa, Madrid, 18 de mayo de 2002.

²⁷ Véase Oficina Internacional del Trabajo (OIT), *El Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos. Diálogo social y competitividad en México*, Lima, OIT, 2007. Disponible en http://intranet.oit.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=1157&Itemid=1152.

²⁸ Véase la lista de organizaciones participantes en http://ec.europa.eu/external_relations/mexico/civil_society/conference/organisation.pdf.

gobierno de México y de la UE, en el marco del Noveno Comité Conjunto México-UE, dio cuenta de las actividades de diálogo que se han realizado y de la intención de ambas partes de tomar en cuenta propuestas de la sociedad civil en la asociación estratégica.

Asimismo, conforme a dicha respuesta conjunta, se adquirió el compromiso de evaluar las recomendaciones que emanen de futuras reuniones del foro, que se reunirá cada dos años. Se encargó a la UNAM delinear los objetivos de un “observatorio social” y se apuntó la posibilidad de considerar otros mecanismos de interlocución en el futuro, incluyendo un “Comité Consultivo Mixto”.²⁹ El próximo foro se celebrará en México a fines de 2010.

Por otra parte, la Comisión Parlamentaria Mixta Unión Europea-Estados Unidos Mexicanos (CPM) se reúne cada seis meses y celebró su novena reunión en diciembre de 2009, en la ciudad de México.³⁰ Las delegaciones integran representantes de diversas corrientes y partidos del Congreso mexicano y del Parlamento Europeo.

En general, las discusiones incluyen temas afines a los abordados en el diálogo político bilateral, con énfasis coyunturales. Al igual que el Parlamento Europeo en su momento, la CPM consideró que el establecimiento de una asociación estratégica deberá renovar el impulso a la cooperación bilateral. Además, acordó el seguimiento y la evaluación de las políticas y decisiones que se adopten al respecto, tanto en el ámbito bilateral, como en el regional y el multilateral. Más específicamente, acordó trabajar en un documento de propuestas y recomendaciones puntuales para fortalecer las relaciones, que sería presentado

²⁹ *Idem.*

³⁰ La Declaración Conjunta puede consultarse en http://www.delmex.ec.europa.eu/es/pdfs/Joint%20Declaration_final.pdf.

a los jefes de Estado en la quinta cumbre bilateral, en mayo de 2010.

La CPM, al igual que el Foro para el Diálogo con la Sociedad Civil, está en proceso de consolidar sus formas de trabajo. De ahí que se haya propuesto en la reunión de diciembre de 2009 el establecimiento de mecanismos para promover la evaluación y el seguimiento de los acuerdos alcanzados. Este canal de interlocución parlamentaria cobrará cada vez mayor importancia para las relaciones bilaterales, sobre todo a la luz del reforzamiento de la participación del Parlamento Europeo en la toma de decisiones de la UE, con base en el Tratado de Lisboa.

La operación regular del Acuerdo Global ha requerido un esfuerzo de coordinación sostenido al interior de la administración pública mexicana, pues en virtud de la multiplicidad de temas que abarca, involucra a prácticamente todo el gobierno federal, así como otras entidades. Se ha mantenido una interlocución efectiva con las presidencias semestrales del Consejo de la Unión Europea, cuyos miembros pasaron de 15 a 27 desde la firma del Acuerdo Global. De manera similar, la UE ha dado continuidad y enriquecido la relación con México, con base en las estructuras pertinentes de la Comisión Europea, brazo ejecutivo de la UE, y la Secretaría General del Consejo.

México deberá adaptarse a las nuevas estructuras de política exterior de la UE, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, para dar continuidad a las relaciones desarrolladas en el último decenio, al amparo del Acuerdo Global.

Con el Tratado de Lisboa, la UE avanza en su proyecto de integración. Conforme al mismo, el primer presidente del Consejo por un periodo de dos años y medio, renovable una sola vez, es el belga Herman van Rompuy. Asimismo, el Consejo de Relaciones Exteriores lo encabeza la alta representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y de Seguridad, la británica

Catherine Ashton, que al mismo tiempo es vicepresidenta de la Comisión Europea, y se apoya en las estructuras de relaciones exteriores de la Comisión Europea, por lo cual vincula en su persona a las dos instituciones.

La nueva arquitectura institucional prevé también un “servicio diplomático” de la UE, integrado por personal de carrera de la Comisión Europea, y por funcionarios comisionados por los ministerios de Relaciones Exteriores de los 27 Estados Miembros. Actualmente, la Comisión Europea cuenta con delegaciones en más de ciento treinta países, incluido México, que pasarán a formar parte del nuevo servicio diplomático europeo, conforme al Tratado de Lisboa.³¹

Hacia una asociación estratégica México-UE

La existencia de un acuerdo global bilateral de tan amplia cobertura, su operación institucional exitosa, la generación de canales de diálogo con la sociedad y entre los poderes legislativos, y los beneficios para ambas partes a lo largo de casi una década, se suman a los criterios objetivos que hacen de México un actor de peso a nivel internacional.

Alemania, uno de los miembros fundadores más influyentes de la Unión Europea, en su calidad de presidente del Consejo de la Unión Europea, reconoció en 2007 “la importancia estratégica que ambos socios [México y la UE] se atribuyen mutuamente”.³² Asimismo, el presidente Felipe Calderón y Javier Solana, entonces alto representante para la Política Exterior y de Segu-

³¹ Véase <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=es>.

³² Consejo de la Unión Europea, “Comunicado conjunto de la Reunión del Consejo Conjunto UE-México”, C/07/87, Santo Domingo, República Dominicana, 19 de abril de 2007, numeral 5.

ridad Común de la UE, coincidieron en la conveniencia de explorar todas las potencialidades de diálogo político bilateral.³³

En el mismo año se dio la visita de trabajo del presidente Calderón a las Instituciones Europeas en Bruselas y su encuentro con José M. Durão Barroso, presidente de la Comisión Europea en Heiligendamm, Alemania, en el marco de la Cumbre del G8. En ocasión de su entrevista con el presidente Durão Barroso, el presidente Calderón “expresó el interés de México en profundizar el diálogo político y consolidar una relación estratégica que permita expandir la cooperación bilateral y la concertación en temas de interés común de la agenda internacional”.³⁴

A partir de entonces, la idea de una asociación estratégica fue sometida a un proceso de exploración y promoción ante autoridades de la Comisión Europea y ante los 27 gobiernos miembros del Consejo de la Unión Europea.

Tal como lo argumentó en su momento la misión de México ante la UE,³⁵ era difícil justificar el hecho de que México fuera miembro activo del G5, del G20, único país latinoamericano con estatuto de observador ante el Consejo de Europa, y único miembro latinoamericano de la OCDE,³⁶ pero que no fuera considerado socio estratégico de la UE. Además, en el contexto de las relaciones de esta última con América Latina, al hacer de Brasil su socio estratégico en 2007, le concedió una prominencia que México ya tenía por otras razones.³⁷

³³ Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, Boletín de prensa S170/07, Bruselas, 6 de junio de 2007.

³⁴ Presidencia de la República, “Encuentro del presidente Calderón con el presidente de la Comisión Europea, señor José Manuel Durão Barroso”, Comunicado de prensa, 8 de junio de 2007.

³⁵ Entrevista personal a Sandra Fuentes-Berain, embajador de México ante la Unión Europea, Bruselas, Bélgica, 26 de marzo de 2010.

³⁶ Chile ingresó a la OCDE a fines de 2009.

³⁷ Para una interpretación acerca de las motivaciones europeas para la asociación estratégica con Brasil, véase Eleonora Mesquita Ceia, “The New Approach of

El primer semestre de 2008 Eslovenia fue presidente en turno del Consejo por primera vez desde su ingreso a la UE. Esta coyuntura fue favorable a México.

La secretaria de Relaciones Exteriores de México, Patricia Espinosa Cantellano, había sido embajadora en Austria, concurrente en Liubliana, Eslovenia, durante la copresidencia de México en la Cuarta Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea, celebrada en Viena, en 2006. La siguiente cumbre birregional tendría lugar en mayo de 2008, bajo la presidencia en turno de Eslovenia, y la canciller mexicana visitó dicho país unos meses antes.³⁸

La embajador de México en Bruselas, Sandra Fuentes-Berain, con experiencia en la interlocución con diversos gobiernos europeos y sensible al aspecto de percepción política involucrado en la asociación estratégica, insistió en que por ser Eslovenia un país pequeño en el contexto de la UE, bajo su presidencia en turno podría impulsar la asociación estratégica con México.³⁹

En mayo del mismo año, durante su visita a México, el presidente de la Comisión Europea anunció la firme intención de la UE de impulsar el proceso hacia una asociación estratégica con México, hecho que fue refrendado bilateralmente días después en la Cuarta Cumbre México-UE.

El presidente de la Comisión Europea, José M. Durão Barroso, se expresó así después de su entrevista con el presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa:

the European Union towards the Mercosur and the Strategic Partnership with Brazil”, en *Studia Diplomatica* (Bruselas), vol. LXI, núm. 4, 2008, pp. 81-96.

³⁸ El embajador Stefan Salej, quien estuvo involucrado en los preparativos de la Cumbre por parte de Liubliana, estimó que dicha visita fue crucial. Véase S. B. Salej (ed.), *EU-LAC Relations during the Slovenian EU Council Presidency*, Liubliana, Center for Latin America, 2009, p. 23.

³⁹ Entrevista personal a Sandra Fuentes-Berain, embajador de México ante la Unión Europea, Bruselas, Bélgica, 26 de marzo de 2010.

Como he tenido hoy la oportunidad de comentar en la reunión de antemano con el presidente Calderón, podemos decir con satisfacción que, en los últimos años, la Unión Europea y México han ido estableciendo una relación estrecha y duradera, basada en los valores compartidos y caracterizada por un creciente nivel de cooperación en el sentido más amplio. Nos hemos acercado muchísimo en los últimos años y ahora ya es tiempo de andar juntos hacia una asociación estratégica Mexico-UE. El objetivo principal de una asociación estratégica es permitir a México y la Unión Europea coordinarse más en relación con los grandes temas globales y trabajar juntos para la afirmación de nuestros valores comunes.⁴⁰

Dicho impulso político al más alto nivel dio origen, en julio de 2008, a la publicación por parte de la Comisión Europea de una comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo en la que se recomienda la asociación estratégica con México; en octubre, el Consejo —bajo la presidencia en turno de Francia— aprobó el lanzamiento de la misma.

Casi simultáneamente, en la Octava Reunión del Comité Conjunto México-UE se acordó impulsar la cooperación y la coordinación para dar contenidos concretos a la asociación estratégica. Por último, el Parlamento Europeo emitió un dictamen de conformidad ante el establecimiento de la asociación estratégica entre México y la UE, el 21 de enero de 2009.

Perspectivas de la asociación estratégica

Las agencias calificadoras de riesgo clasifican a las economías y otorgan un “grado de inversión” en función de la madurez fi-

⁴⁰ J. M. Durão Barroso, “UE-América Latina, desafíos y oportunidades”, discurso pronunciado el 12 de mayo de 2008 en el marco de su visita a México.

nanciera y solvencia que ofrecen a la inversión extranjera. De manera análoga, el hecho de que México haya accedido al grupo de socios estratégicos de la Unión Europea puede verse como un “grado de inversión” en términos políticos. Significa que la apreciación política acerca de México por parte de la UE justifica intensificar la relación bilateral.

Por la naturaleza de la relación bilateral fuerte y por la continua operación del Acuerdo Global, la asociación estratégica es un reconocimiento a la madurez institucional de México y al potencial que encierra en el contexto internacional.

La asociación estratégica refuerza la visibilidad de México en la agenda de la UE y contribuye a mantenerla también en las relaciones bilaterales con sus 27 miembros. Para la maquinaria institucional europea, una iniciativa de esta naturaleza es un marco para vigorizar las relaciones bilaterales, ya consolidadas en el Acuerdo Global. Además, en la medida en que las instituciones europeas consideran a México un socio estratégico, abonan a dicha percepción por parte de los 27 miembros de la UE.

La asociación estratégica institucionalizará la práctica de celebrar cumbres bilaterales regularmente y también propiciará que las consultas ad hoc que se celebran en foros multilaterales se refuercen y se conviertan en un paso obligado de los respectivos procesos internos.

Tal como se propone en el Plan Nacional de Desarrollo, la asociación estratégica con la UE contribuye a diversificar las relaciones de México, ya que está formada por 27 países que constituyen un importante mercado internacional y que concentran una enorme proporción de la riqueza, conocimiento tecnológico e influencia internacionales.

Los contenidos concretos de la asociación estratégica se plasmarán en un plan ejecutivo conjunto que podría aprobarse

Véase <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/239&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>.

en la próxima cumbre México-UE, en mayo de 2010. Las características del plan ya han sido esbozadas bilateralmente.⁴¹

Además del aspecto multilateral mencionado antes, la asociación estratégica dará un nuevo impulso a la cooperación bilateral, y se espera iniciar un diálogo sectorial sobre seguridad. México y la UE están de acuerdo en el principio de la responsabilidad compartida en el combate al narcotráfico. Desde el punto de vista europeo, está claro que este problema debe enfrentarse desde una perspectiva global. Asimismo, los ciudadanos europeos consideran el combate al crimen organizado y al abuso de las drogas como las dos primeras prioridades en materia de seguridad en Europa.⁴²

Otro tema de cooperación reforzada entre ambos socios estratégicos será el de los derechos humanos. Como se dijo antes, este tema ha sido una constante de la agenda bilateral y ha tendido a destacarse con el tiempo. Factores institucionales de la UE, que tienen que ver con la mayor participación del Parlamento Europeo en la toma de decisiones, también apuntan en esa dirección, ya que el Parlamento es un conducto natural para los planteamientos de organizaciones no gubernamentales abocadas a los derechos humanos.

La UE se considera a sí misma un importante promotor de los derechos humanos en el mundo, y México tendrá que esforzarse por que el tratamiento del tema sea recíproco, en el sentido de propiciar un aprendizaje mutuo. La cooperación bilateral será tanto más efectiva si ambas partes son capaces de mantener una actitud constructiva y autocrítica en la materia.

⁴¹ Comité Conjunto Unión Europea-México, “Novena Reunión del Comité Conjunto Unión Europea-México”, Comunicado conjunto, Bruselas, 26-27 de noviembre de 2009, numerales 3 al 6.

⁴² Eurobarometer, “Awareness of Key-Policies in the Area of Freedom, Security and Justice”, Analytical Report, enero de 2009, p. 6. Disponible en http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_252_en.pdf.

México y la UE han empeñado su voluntad política en identificar y poner nuevos acentos en áreas prioritarias para ambos, a fin de estrechar las relaciones en beneficio mutuo. La permanencia y visibilidad de la asociación estratégica, en su calidad de marco reforzado para las relaciones bilaterales con la UE, que están sólidamente fundamentadas en el Acuerdo Global, dependerá de la capacidad de las dos partes para mantener el impulso político, mediante la cuidadosa selección de temas para concentrar los esfuerzos y proyectar los intereses comunes.

En 2010 se celebran 50 años del inicio de la relación entre México y las Comunidades Europeas, y 10 años de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Ambos aniversarios coinciden con la celebración de la primera cumbre México-UE como socios estratégicos.