



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ACUERDO GLOBAL ENTRE MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA

30 DE OCTUBRE DE 2017

DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN



Índice

	Página
Introducción	3
Parte I: Presentando la relación y sus actores	
1 El punto de partida de la relación bilateral	7
1.1 Antecedentes históricos	7
1.2 Fundamentos actuales	10
1.2.1 Acuerdo Global	11
1.2.2 Otros instrumentos	12
2 Los actores hoy	14
2.1 México	14
2.1.1 Cambio en la naturaleza política	14
2.1.2 El México abierto y global	15
2.1.3 Los obstáculos sociales	17
2.1.4 México norteamericano	18
2.2 La Unión Europea	18
2.2.1 Las ampliaciones (y la futura reducción)	18
2.2.2 La profundización	20
2.2.3 Euroescepticismo y retos a la unidad	23
2.3 Escenario internacional	26
2.3.1 La renovada agenda mundial	26
2.3.2 Nuevas formas de comercio	28
2.3.3 En defensa del mundo liberal	29
Parte II: Mirada de hoy para proyectar hacia el futuro	
3 Balance del Acuerdo Global	31
3.1 Diálogo Político	31
3.1.1 La amplia agenda	32
3.1.2 Mecanismos de diálogo institucionalizados	32
3.2 Acuerdo comercial	38
3.2.1 Comercio	39
3.2.2 Inversiones	42
3.3 Cooperación	44
3.3.1 La implementación	45
3.3.2 La “graduación”	46
3.4 Saldos y razones para un nuevo acuerdo	47

4	Hacia un nuevo acuerdo	49
4.1	Estatus de las negociaciones	49
4.1.1	Las primeras dos rondas	49
4.1.2	Acelerar los procesos para combatir el proteccionismo y defender postura	50
4.1.3	Siguientes rondas	51
4.1.4	Calendario	52
4.2	Los puntos de comparación	52
4.3	Análisis por pilares	56
4.3.1	Diálogo político y cooperación	57
4.3.1.1	Nuevos temas	57
4.3.1.2	Los temas sensibles	58
4.3.2	Acuerdo comercial	61
4.3.2.1	Nuevos temas	62
4.3.2.2	Avances y desencuentros	63
Conclusiones y recomendaciones		
5.1	Conclusiones	67
5.2	Recomendaciones	70
Bibliografía y fuentes consultadas		72
Anexos		
Glosario		77
Índice de figuras		79

Introducción

No podía hacerlo de forma más inmediata. No habían pasado cinco días de su toma de protesta como presidente de Estados Unidos cuando Donald Trump anunció el retiro de su país del Tratado de Asociación Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés). Los resultados de siete años de negociaciones que prometían establecer las nuevas reglas del sistema comercial internacional tras el fracaso de las Rondas de Doha en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sufrían su revés más grande. Con el anuncio, Trump dejó clara su postura de “*America First*” y, además, en sus términos: el proteccionismo, la cerrazón, el fin de Estados Unidos como bandera y estandarte de la liberalización no eran solo una amenaza de campaña. Para México, ello sólo era la primera prueba de que las temidas advertencias podrían convertirse en realidad. Unos meses más tarde, el 30 de marzo, la nueva víctima fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). “El peor acuerdo jamás firmado por un país”, como lo llamó el presidente americano en aquella ocasión, sería el siguiente en la mesa de revisión y renegociación. Aunque la revisión del tratado estaba contemplada con anterioridad, Trump dejó muy claro que podría hacerse conforme a sus caprichos y voluble voluntad: la primera mesa de negociación se inauguró el 16 de agosto de 2017.

Pero ¿por qué hablar de Trump y el impacto de sus decisiones en la política comercial cuando el tema de interés se encuentra en la modernización del marco jurídico rector de la relación entre México y la Unión Europea (UE)? Ni las elecciones estadounidenses ni sus resultados fueron causa de la decisión de actualizar el acuerdo entre ellos. La modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, conocido comúnmente como Acuerdo Global (AG), justificada por los cambios experimentados en sus protagonistas y en el contexto internacional, y por el riesgo de obsolescencia de su contenido, fue acordada hace ya varios años, en 2013, y anunciada públicamente en enero de 2015. Sin embargo, no cabe duda, la voluntad de conseguir un nuevo acuerdo resulta más interesante y más urgente ante los cambios políticos suscitados en el país vecino del norte.

Después de casi dos décadas de intensificación de sus relaciones, primero con la firma, en 1997 y más adelante, con la entrada en vigor (entre el año 2000 y 2001) del AG, México encuentra en la UE un aliado con el que comparte gran parte de su agenda (e incluso, en muchas ocasiones, posturas) en foros internacionales y con el que puede reforzar su condición de actor relevante tanto a nivel regional como global. Además, la renovación e impulso de las relaciones con el que, hoy en día, representa su segundo socio comercial más relevante, ofrece una alternativa de diversificación -aún más indispensable en épocas de incertidumbre- a la dependencia de Estados Unidos.

Por su parte, la UE encuentra su negociación con México más atractiva ante este escenario. En los últimos años, la Unión se propuso renovar su relación con los tres países norteamericanos.

La reciente firma del Acuerdo Económico y Comercial Global entre la UE y Canadá (CETA, por sus siglas en inglés) en octubre de 2016, su polémica aprobación unos meses más tarde y, finalmente, su entrada en vigor (provisional) en septiembre de 2017, fueron el primer paso en la definición de su estrategia con América del Norte. Al día de hoy, las negociaciones con Estados Unidos del Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés), iniciadas hace casi cinco años, tienen un futuro poco promisorio, al menos en el corto plazo. Es en ese sentido que los resultados conseguidos con México podrían representar la consolidación de la estrategia comercial de Europa con este bloque regional y ofrecerían al viejo continente la oportunidad de reubicarse como actor relevante del sistema internacional.

Ante estas condiciones y respondiendo a sus propios incentivos, desde inicios de año, tanto el gobierno mexicano como las autoridades de las instituciones europeas han manifestado su interés por acelerar el proceso de negociación. El objetivo: conseguir hacia finales de 2017 una versión final del nuevo acuerdo.

La presente investigación se propone servir como guía y fuente de referencia para los actores interesados en entender las causas y desarrollo del proceso de modernización del AG entre México y la UE. Para hacerlo, se han planteado tres objetivos generales que conducen a una serie de conclusiones y recomendaciones sobre el nuevo acuerdo. El primero pretende hacer una revisión histórica de la relación bilateral y de los cambios más determinantes que han sufrido sus protagonistas. El segundo busca identificar y analizar los resultados más contundentes del AG en sus tres pilares: diálogo político, acuerdo comercial y cooperación. Finalmente, se propone conocer los procedimientos y el avance que ha tenido hasta ahora el proceso de modernización.

Por la naturaleza del tema, el trabajo de investigación tiene un carácter exploratorio. Para el cumplimiento de sus objetivos se recurrió a tres principales fuentes de información. El marco jurídico existente y las publicaciones académicas e institucionales sobre la relación nutrieron en gran medida los antecedentes históricos y la presentación de los actores y sirvieron de base para el análisis y el balance del Acuerdo. La revisión hemerográfica y de la prensa nacional e internacional permitió identificar muchos de los temas actuales y coyunturales del proceso de modernización, así como los puntos más sensibles del mismo. Sin duda, las entrevistas (presenciales o telefónicas) fueron la fuente de información más relevante y necesaria para la realización de este proyecto. Aunque puede debatirse respecto a la transparencia y la comunicación del proceso de negociación del Acuerdo hacia el público en general, es indispensable reconocer la apertura y disposición de varios de los tomadores de decisión y expertos de la relación bilateral.

En ese sentido, agradezco profundamente la generosidad y ayuda de Érika Ruiz, Raúl Saavedra y Miguel Díaz de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Manuel Luna y César Guerra de la Secretaría de Economía; Immaculada Roca i Cortes, Domenico Fornari, Joanna Plizska y Marie

Augouy de la Delegación de la Unión Europea en México; y del Dr. Jaime Zabludovsky, negociador central del AG original.

El texto está estructurado en dos grandes partes de las que se desprenden cuatro capítulos. La Parte I “Presentando la relación y sus actores” ofrece primero un recuento histórico de los casi sesenta años de relaciones diplomáticas entre México y la entonces Comunidad Económica Europea y expone los fundamentos jurídicos actuales de la relación. En él se muestra cómo México siempre ha estado entre los países “consentidos” de Europa, al menos desde el marco legal y formal, y también cómo México tiene la oportunidad de diálogo e intercambio a través de distintos foros: los contemplados en su calidad de miembro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en el marco de la Asociación Estratégica con América Latina, y los mecanismos establecidos en la relación bilateral en el AG y la posterior asociación estratégica.

En el capítulo 2, “Los actores hoy”, se revisan los cambios más trascendentes que han sufrido México, la UE y también el contexto internacional (en términos generales) para entender por qué los veinte años que han pasado desde la firma del AG justifican por sí mismos la modernización del acuerdo. Resulta muy difícil y lejano pensar que no fue sino un par de años después de esa firma que México conoció la alternancia en la Presidencia de la República, o que, en aquel momento el país estaba apenas en vías de su apertura al comercio internacional. Por su parte, la UE también era un actor con características muy distintas y a la que muchas cosas han transformado desde entonces. La Unión se integraba solo por 15 países, la regía el entonces recién aprobado Tratado de Ámsterdam y carecía, por ejemplo, de personalidad jurídica. Para el sistema internacional en su conjunto el escenario también era muy distinto al que presenciamos actualmente. No había pasado el 11 de septiembre de 2001 que determinaría tanto las primeras décadas del siglo XXI, la Ronda de Doha estaba en sus inicios y creaba todavía ilusiones que nunca llegaron, la agenda global se nutría de temas que, aunque aún resultan relevantes, se han transformado profundamente.

El capítulo tercero, “Balance del Acuerdo Global”, inaugura la Parte II de la investigación y ofrece una “Mirada de hoy para proyectar hacia el futuro”. Después de 20 años de su aprobación y más de 15 desde su entrada en vigor, se justifica hacer un corte de caja. ¿Cuáles son los más grandes éxitos y resultados del AG? ¿Qué transformaciones son observables para cada uno de los pilares que los componen? Y es que, analizados individualmente, los cambios que justifican la revisión se vuelven más evidentes. A la agenda del diálogo político se han sumado temas que ahora resultan incuestionablemente relevantes como el cambio climático o el combate al crimen organizado. En materia de cooperación, según la categorización de la UE, México “se ha graduado” y forma parte del grupo de países de renta media; en esa medida, no es más candidato para recibir ayudas bilaterales por parte de la Unión Europea. Sobre el tema de cooperación, la relación que hace dos décadas era más bien vertical, se ha convertido ahora en una más cooperativa y horizontal. Finalmente, y aún frente a los resultados positivos de la liberalización de bienes entre México y la

UE, cabe identificar las fallas y ver las oportunidades que deben aprovecharse en el nuevo acuerdo en materia comercial.

El cuarto capítulo, “Hacia un nuevo acuerdo”, se revisan eso: las novedades que, a estas alturas de la negociación, son previsibles en la versión final del nuevo acuerdo. Los temas que se integrarán a la agenda, su posible nueva estructura y el calendario de lo que viene. Aun cuando las negociaciones seguirán adelante, son muchas las cosas que ya se han ido definiendo y permiten tener una idea de a qué se parecerá, o qué base tomará el nuevo acuerdo.

En la sección final de la investigación se presentan las principales conclusiones y algunas recomendaciones a considerar para ser incluidas en el nuevo acuerdo tanto en términos generales como para los pilares específicos.

El trabajo queda, sin duda, pendiente de los acuerdos y conclusiones a las que lleguen las dos partes negociadoras. En los próximos meses, las delegaciones mexicanas y europeas continuarán trabajando para conseguir una versión final. El ritmo del trabajo, más que de la voluntad política, dependerá de la capacidad de los negociadores que trabajan paralelamente en otras negociaciones. México negocia de forma simultánea la nueva versión del TLCAN que, de acuerdo con los más recientes acontecimientos, debería concluirse durante el primer semestre de 2018; lo mismo hace con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), aunque parece que el ritmo de esta se ha alentado; y ha anunciado la búsqueda de acuerdos con Turquía, Jordania y Paraguay. Por su parte, la agenda de la UE también se encuentra saturada: continúa sus negociaciones con Mercosur, Japón, Australia y Turquía y, a nivel interno, se prepara para conseguir acuerdos en lo referente a la salida del Reino Unido.

Una vez presentada la versión consolidada, la ratificación tomará cursos paralelos en los que los tiempos políticos jugarán un papel muy relevante en cada lado del Atlántico. La incertidumbre del TLCAN se añadirá a los mismos pero, tanto las elecciones en México el próximo 1° de julio de 2018 (y las campañas que los preceden desde marzo de ese año), como la renovación en la integración de muchas de las instituciones europeas entre las que se encuentran el Parlamento y la Comisión servirán de incentivo para los legisladores de ambos lados para decidir si, aún con la limitante de tiempo, alcanzan consenso.

Capítulo 1: El punto de partida de la relación bilateral

1.1 Antecedentes históricos

Habían pasado más de diez años desde la Declaración Schuman -que daría inicio al proceso de integración europea- y no hacían siquiera cinco de la firma del Tratado de Roma -que originaría la Comunidad Económica Europea (CEE)-, cuando México había establecido ya relaciones con aquel nuevo mercado común. El 14 de marzo de 1961, el entonces Embajador de México ante el Reino de Bélgica, Primo Villa Michel, presentó sus cartas credenciales ante la CEE, inaugurando así las relaciones entre ambos actores (Lecomte, 1997).

Durante los sexenios de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, sin embargo, la relación era más protocolaria que real. Los intereses de la Comunidad en materia de política exterior se concentraban en sus excolonias (particularmente africanas y las del Caribe o Pacífico). Estaba claro que México no figuraba entre sus prioridades (Degrelle, 2003).

Casi 15 años más tarde, un nuevo instrumento formalizó la relación: el 15 de julio de 1975 se firmó el primer *Acuerdo Marco de Cooperación* (Gobierno Estados Unidos Mexicanos & Consejo de las Comunidades Europeas, 1975) que le daría fundamento jurídico. Más allá de las buenas intenciones que le permitirían a México, considerar una alternativa de diversificación en los primeros momentos del agotamiento del sistema de sustitución de importaciones y, a los entonces nueve miembros de la Comunidad, iniciar con su proceso de acercamiento con los llamados “países en desarrollo”, el nuevo acuerdo no consiguió transformar la relación de forma relevante.

Sus apenas 13 artículos y dos anexos establecieron los lineamientos generales para la cooperación económica y el intercambio comercial entre los firmantes. Se creó igualmente una “Comisión Mixta”¹ encargada de promover la relación y vigilar el buen funcionamiento del Acuerdo. El alcance del Acuerdo resultó ser más bien limitado. México mantuvo (e incluso incrementó) su déficit comercial con la ‘Europa de los nueve’² y tampoco se logró promover significativamente los intercambios entre ambos.

¹ La creación de la Comisión estaba establecida en los artículos 6 y 7 así como el Anexo 1 del Acuerdo. La Comisión Mixta fue el primer intento de institucionalización de la relación y contemplaba la posibilidad de desarrollar iniciativas que no hubieran sido explícitamente expresadas en el acuerdo, por lo que representó la primera cláusula evolutiva en el marco jurídico bilateral.

² En aquel momento la Comunidad Europea se componía de 9 integrantes: Alemania (técnicamente, la República Federal Alemana), Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido.

Para la década de los ochenta, tres nuevos factores contribuyeron al impulso de las relaciones bilaterales, añadiéndole un nuevo y fortalecido carácter político. Por un lado, el interés de la Comunidad por los conflictos surgidos en los países centroamericanos, en los que México jugó un rol de potencia regional y, por tanto, de interlocutor a nivel internacional. Por el otro, la incorporación de España y Portugal en 1986, en el que fue el tercer proceso de ampliación, y que atrajo la atención de la CEE hacia los países latinoamericanos.³ Finalmente, la adhesión por parte de México, ese mismo año, al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) que inauguró el proceso de liberalización económica y mostró la apertura de México hacia el resto del mundo.

La renovada voluntad política y el interés económico resultaron en un segundo documento rector de la relación que sustituiría al de 1975. El nuevo *Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos Mexicanos* fue firmado el 26 de abril de 1991 y entró en vigor el 1° de noviembre de ese mismo año. Su objetivo fundamental: “la consolidación, profundización y diversificación de las relaciones entre las partes en beneficio mutuo.” (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos & Comunidad Económica Europea, 1991, pág. 1).

Por segunda vez, México contaba con un instrumento que hacía gala de “las relaciones amistosas [...] los lazos existentes [...] y el espíritu común” entre las partes. Ahora con 45 artículos, ordenados en seis capítulos, el documento hacía más extensivos los alcances al incluir la cooperación económica, comercial, científica y técnica además de “otros ámbitos”.⁴ A la Comisión Mixta se le concedieron nuevas facultades.⁵ En esta ocasión, fue incluida una ‘Cláusula evolutiva’ que, mediante el consentimiento mutuo, permitiría el aumento de los niveles de cooperación. Una cláusula democrática estuvo contemplada en la negociación, sin embargo, en aquel momento, la posición de liderazgo del gobierno mexicano le permitió conseguir que ésta no fuera incluida “al considerarla contraria a su soberanía” (Degrelle, 2003, pág. 98).

Más allá del notorio avance respecto a la versión de 1975 y aun cuando en esta fase sí pudieron aumentarse los intercambios comerciales; las relaciones no experimentaron una transformación sustancial. Además, mucho había cambiado en ambos lados del Atlántico: en Europa, el Muro de Berlín había caído, el Tratado de Maastricht (y con él la creación de la Unión Europea [UE]) se negociaba entre los ahora 12 miembros de la Comunidad Europea; en el lado americano, México había agotado el modelo de desarrollo económico que le había funcionado en las últimas décadas, se había incorporado al GATT y, apenas unos meses después de la firma del

³ En 1989 se inauguró la Delegación de la Comisión Europea en la Ciudad de México.

⁴ Este capítulo incluía otros ámbitos de cooperación como: la del sector agropecuario y rural; pesquera; tecnología de la información y telecomunicaciones; transportes; salud pública; lucha contra las drogas; materia energética; medio ambiente; turismo; social y planeación para el desarrollo; administración pública; información, comunicación y cultura; capacitación y cooperación regional.

⁵ Conforme al Acuerdo, la Comisión podría crear subcomisiones y grupos de trabajo y tendría la obligación de reunirse, al menos una vez al año.

Acuerdo, iniciaría las mesas de negociación con Estados Unidos y Canadá para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En otros términos, el Acuerdo que había entrado en vigor en noviembre de 1991 había sido rebasado.

De esta manera, en sus primeros 35 años, la relación bilateral se caracterizó por la cordialidad y el reconocimiento mutuo, mas no por ser una relación profunda, sino una formal y distante. En gran medida, es atribuible a la nueva relación norteamericana (particularmente con la entrada en vigor del TLCAN) el interés reforzado que tuvo Europa por México. “Para Europa, una relación con México en el marco del TLCAN es deseable, ya que éste creará una puerta de entrada a Canadá y Estados Unidos y, al permitir elevar a largo plazo el nivel de vida de los mexicanos, potenciará un importante mercado de consumo para los productos europeos” (Sberro, *Las relaciones entre México y la Unión Europea: ¿El fin del desencuentro?*, 1997, pág. 85).

Tras múltiples acciones y declaraciones por parte de diversas instituciones europeas,⁶ el 2 de mayo de 1995, Alain Juppé, representando al Consejo de la Unión Europea; Manuel Marín, por parte de la Comisión de las Comunidades Europeas; y José Ángel Gurría, como canciller y vocero del gobierno mexicano de Carlos Salinas de Gortari, presentaron la *Declaración Conjunta Solemne entre el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por la otra* (Estados Unidos Mexicanos & Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, 1995), en la que “las partes, conscientes de sus vínculos históricos, y convencidas de que las relaciones establecidas por el Acuerdo Marco de Cooperación en vigor deberían ser reforzadas y ampliadas mediante un nuevo acuerdo que contribuya en mayor medida al desarrollo y a la estabilidad, han decidido imprimir a sus relaciones recíprocas una perspectiva a largo plazo.” (Estados Unidos Mexicanos & Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, 1995, pág. 1).

De esta manera, se dio inicio al proceso de negociación del *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación*, conocido como *Acuerdo Global (AG)*, que sería firmado el 8 de diciembre de 1997, que entraría en vigor el 1° de julio del año 2000 y que rige, hasta la fecha, la relación entre la Unión Europea y México.

En el momento de la negociación del *Acuerdo Global*, el gobierno mexicano decidió seguir la lógica que había impulsado para el TLCAN con Canadá y Estados Unidos.⁷ En ese sentido, se tenían expectativas moderadas, pero también se preveía que, debido a su perfil y alcance comparativamente más fácil y discreto, las mesas de diálogo serían menos conflictivas y

⁶ Ejemplo de ellas son: la visita a México de Jacques Delors, entonces presidente de la Comisión Europea, en marzo de 1993; su propuesta en la Cumbre de Copenhague de ese mismo año para conseguir un acercamiento “especial” con México (Velázquez, 2001, pág. 241); o las declaraciones del Consejo en las Cumbres de Corfú y de Essen, en 1994 solicitando “el fortalecimiento de las relaciones políticas y económicas” y “la preparación de un borrador para un futuro acuerdo con México”. (Lecomte, 1997, págs. 23-24).

⁷ Al respecto existen críticas, por ejemplo, por que ésta se dio a puerta cerrada y de forma no inclusiva, al no contemplar al poder legislativo ni a la sociedad civil (Villarreal, 2008, pág. 3).

desgastantes. La realidad no fue así, después de casi dos años de negociaciones, ambas partes tuvieron que hacer varias concesiones,⁸ aunque desde el principio básico de la paridad: la Unión Europea buscaba conseguir las mismas condiciones que se le habían ofrecido a los socios norteamericanos (Ruiz Sandoval, 2010, págs. 499-500).

Con la experiencia de los anteriores, pero a diferencia del TLCAN, el tercer Acuerdo entre la Unión Europea y México fue, conforme a la voluntad de ambas partes, uno integral. Si bien la perspectiva del acuerdo es principalmente comercial, el AG está basado en tres pilares que le añaden una dimensión política y de cooperación. En *Grandes Problemas de México*, los especialistas en temas europeos Érika Ruiz y Francisco Gil coinciden al señalar que el Acuerdo Global fue el logro más destacable en materia de política exterior durante el sexenio de Ernesto Zedillo (Ruiz Sandoval, 2010) (Gil Villegas, 2010). Aunque un balance sobre el impacto del Acuerdo será analizado más adelante desde otra perspectiva, en términos generales, puede decirse que este se caracteriza por ser uno *top down*⁹ (Ruiz Sandoval, 2010, pág. 505), y que, como marco jurídico, se presentó como punto de partida para conseguir el fortalecimiento de la relación. A diferencia de sus predecesores, el AG tuvo la capacidad de ser lo suficientemente ambicioso como para no verse rebasado (o ignorado) de forma inmediata. De hecho, en 2017, se celebra el vigésimo aniversario desde su firma.

1.2 Fundamentos actuales

Tres instrumentos jurídicos son los encargados de definir la agenda, características y acercamientos entre México y la Unión Europea. Dos de ellos son de carácter bilateral, el tercero es regional. El Acuerdo Global, firmado en 1997 y en vigor desde 2000, establece el marco jurídico rector y es el pilar central (e institucionalmente único) de la relación. Aún sin ser un fundamento legal vinculante, la asociación estratégica, declarada en 2008, buscó establecer nuevas directrices e impulsar el fortalecimiento de los vínculos entre ambos actores. Finalmente, la asociación birregional entre América Latina y la Unión Europea establece una alternativa de escenarios y mecanismos de diálogo, aunque lo hace para temas más generales, al buscar consenso entre la totalidad de sus integrantes.

⁸ Sin duda, la más paradigmática para México fue la imposición de la 'cláusula democrática' que quedó establecida como "fundamento del acuerdo" y que se encuentra en el artículo 1, conforme al siguiente texto (en su versión final): "El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo." (Comunidad Europea y sus estados miembros & Estados Unidos Mexicanos, 1997, pág. 4). Ya a finales de 1995, la Secretaría de Relaciones Exteriores había comunicado su postura de no aceptar la cláusula.

⁹ Ruiz considera que esta es otra de las grandes divergencias con el TLCAN, ejercicio bottom up, en donde el acuerdo se encargó más bien de recoger, ordenar y codificar reglas que, en la práctica, ya se ejercían.

1.2.1 Acuerdo Global

Fueron necesarios nueve meses de negociaciones¹⁰ antes de conseguir la versión final del Acuerdo Global. Aquel 8 de diciembre de 1997, se firmaron tres documentos que determinarían el marco legal vigente y se convertirían en el pilar de la relación hasta el día de hoy: el Acuerdo Global (que, en realidad, fue el encargado de sentar las bases para la negociación del Tratado de Libre Comercio), el Acuerdo Interino (donde se establecieron los procesos y formatos para la liberalización) y el Acta Final (que incluye dos declaraciones conjuntas y una unilateral, por parte de México) (Secretaría de Economía. Marco jurídico MX - UE, s.f.) (Parlamento Europeo, Comunicado Prensa. EU - Mexico: Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación / Acuerdo global, 1997). En sus ocho títulos y 60 artículos, el AG aborda tres grandes temas: el diálogo político,¹¹ el comercio¹² y la cooperación,¹³ además de su marco institucional y disposiciones finales.¹⁴

Respecto a las secciones sobre diálogo político y cooperación, ambas partes encontraron consenso desde el momento de la firma. Para definir y ajustar los detalles y especificaciones de los temas comerciales, el *Acuerdo Interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio entre la Comunidad Europea, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra*, o Acuerdo Interino (AI), se designó un Consejo Conjunto que estaría encargado de “definir las medidas y calendario para la liberalización bilateral, progresiva y recíproca de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes” (Comisión Europea, 1997, pág. 33). Conforme al mismo, las negociaciones que definirían las especificaciones para cada uno de los sectores y procesos de desgravación iniciaron en noviembre de 1998.

De las nueve rondas de negociación (que finalizaron un año más tarde y con la premura, por parte del gobierno federal mexicano, por conseguir su ratificación antes del fin del sexenio de Ernesto Zedillo), resultaron dos documentos: la *Decisión del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones relacionadas con el Comercio entre México y la Comunidad Europea* y la *Decisión del Consejo Conjunto del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Comunidad Europea*. Ambos se enfrentaron a sus respectivos

¹⁰ Como fue mencionado anteriormente, el tema más sensible fue la negativa de México de aceptar la cláusula democrática impuesta como condición no negociable por parte de la entonces Comunidad Europea. El 8 de abril de 1997, medios mexicanos mostraban el cambio de posicionamiento del gobierno mexicano “Cede SRE a exigencia de la Unión Europea” se leía en la portada del periódico Reforma y citaba al canciller José Ángel Gurría, que ahora aseguraba “por supuesto que México se suma a la voluntad de la Unión Europea de promover la democracia y los derechos humanos. Nuestra vocación democrática nos induce a compartir estos objetivos con la Unión Europea”. (Reforma, “Cede SRE a exigencia de la Unión Europea”, 08 de abril 1997) Meses más tarde, Gurría afirmaba “la verdad es que fue motivo de muchas noticias, pero nunca fue motivo de problema y quedó superada” (Reforma, “Prevalecerá regla de UE para México, 19 de julio de 1997).

¹¹ Título II del acuerdo incluye, únicamente, el artículo 3.

¹² Títulos III a V: comercio; movimientos de capital y pagos; contratación pública, competencia, propiedad intelectual y demás disposiciones relacionadas con el comercio.

¹³ Título VI

¹⁴ Títulos VII y VIII del Tratado, respectivamente.

procedimientos internos para su ratificación, si bien en México ello se resolvió de forma casi inmediata, los procedimientos europeos requirieron aún de algunos meses. Esta vez, el AG estaba listo para ser implementado. Tras los resultados de las elecciones en las que el PRI perdió por primera vez la Presidencia de la República, el Acuerdo Global entró en vigor.

1.2.2 Otros instrumentos

A diez años de la firma del AG, otro acercamiento entre las autoridades comunitarias y el gobierno mexicano resultó en un nuevo intento por reforzar las relaciones bilaterales. La designación de Brasil como “socio estratégico”¹⁵ de la UE en mayo de 2007, “desencadenó las negociaciones con México, pues la Secretaría de Relaciones Exteriores no quería que el país se quedase atrás” (Sberro, El G20, prueba de fuego de la Asociación Estratégica México - Unión Europea, 2010, pág. 45); en este sentido, México sufrió de los que Susanne Gratius, llamó “celos regionales” (Gratius, 2011).

El 15 de julio de 2008, una Comunicación de la Comisión Europea dirigida al Consejo y al Parlamento expuso la intención de promover este tipo de relación privilegiada con el país, “de modo que México sea un puente con los países en desarrollo y favorezca el consenso con los socios latinoamericanos.” Unos meses más tarde, el 13 de octubre, el Consejo expresó su visto bueno para continuar con el proceso de designación de México. El Parlamento Europeo hizo lo propio el 12 de marzo de 2009 cuando emitió la *Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre una Asociación Estratégica UE – México (2008/2289(INI))*.

Al reconocer que “comparten un conjunto de valores fundamentales, unos principios comunes, así como vínculos históricos y culturales” (Parlamento Europeo, Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre una Asociación Estratégica UE - México, 2009), la asociación tuvo como objetivo intensificar las relaciones respecto a cuatro principales temas: políticos, de seguridad, medioambientales y socioeconómicos. Para dar forma (y especificaciones) a los mismos, el 16 de mayo de 2010 se presentó el Plan Ejecutivo Conjunto que clasifica asuntos multilaterales, regionales y bilaterales de cooperación entre ambas partes y enlista los mecanismos de diálogo institucionalizado entre ambos: la Cumbre (bienal); el Consejo Conjunto (bienal); el Comité Conjunto (anual); el Foro de Diálogo con la Sociedad Civil (bienal); la Comisión Parlamentaria Mixta (semestral); y diversos diálogos sectoriales para temas de la agenda internacional como son Educación; Ciencia y Tecnología; Cohesión Social; y el Diálogo Político sobre Medio Ambiente (Consejo de la UE, 2010).

Un último elemento, aunque anterior, se añade a los instrumentos que definen la relación, aunque no lo hace a nivel bilateral: la Asociación Estratégica Unión Europea – América Latina y el

¹⁵ Aunque no necesariamente coinciden por sus características o ideologías, la UE ha denominado como “socios estratégicos” a algunos de los países a los que considera referentes o líderes a nivel global o regional. En términos generales, este tipo de asociaciones le permiten un mayor acercamiento mediante ‘diálogos políticos’ para intensificar las relaciones con los mismos.

Caribe. Desde finales de la década de los ochenta, el Grupo de Río, sucesor del Grupo Contadora y Grupo de Apoyo a Contadora, se consolidó como un mecanismo de consulta y concertación política entre los países latinoamericanos y caribeños. Impulsados particularmente por sus dos líderes regionales: Brasil y México, el Grupo se propuso promover un acercamiento con las autoridades europeas tanto para la promoción de intercambios políticos como económicos, o comerciales (Cervantes, Una nueva asociación estratégica birregional: la Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea, 2000, pág. 134). Fue en ese contexto que el 28 y 29 de junio de 1999 se llevó a cabo la *Primera Cumbre entre los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea*, en donde los 48 representantes de los países participantes firmaron la Declaración de Río, mediante la cual se comprometieron al establecimiento de una Asociación Estratégica Birregional que ofrecería un nuevo espacio de diálogo y consenso para fortalecer los vínculos entre las dos regiones al máximo nivel y abordar cuestiones de carácter birregional e internacional (Declaración de Río, 1999) y donde México, actualmente, encuentra otro espacio de convivencia y encuentro con las autoridades europeas para discutir temas de interés mutuo, aunque estos tengan más que ver con la agenda global.

Capítulo 2: Los actores hoy

En la política y en las relaciones internacionales es común referirse a los actores como entes estáticos; sin embargo, vistos en retrospectiva, éste no es el caso. México y la Unión Europea poco se parecen ahora a lo que fueron hace veinte años cuando firmaron el AG, o cuando empezaron a implementarlo; y tampoco lo es el contexto internacional en el que ambos se desenvuelven. Los cambios atestiguados en las últimas décadas explican, por sí mismos, la necesidad de una revisión, modernización y negociación de nuevos términos y condiciones en sus relaciones.

2.1 México

En la historia mexicana reciente, y en especial en la última década del siglo XX, comenzaron a evidenciarse transformaciones que resultarían en un cambio definitivo del modelo político y económico del país. En ese sentido, la entrada en vigor del Tratado del Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) puede tomarse como uno de los momentos parteaguas, que inauguraron una nueva etapa.

2.1.1 Cambio en la naturaleza política

En materia política, el cambio más trascendente ha sido la democratización del país. Como en múltiples ocasiones ha defendido José Woldenberg, primer presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), ello es resultado de un proceso histórico que inició ya en la década de los setenta y mediante el cual, pasadas un par de décadas, nuestro país pasó de tener un “sistema autoritario” y “de partido hegemónico” a uno plural, competido y democrático (Woldenberg, 2012). Como momento icónico, los resultados de las elecciones intermedias de 1997 demostraron que, en México, el Congreso podía convertirse en un contrapeso del poder ejecutivo; la alternancia materializada en la victoria de Vicente Fox en el año 2000, después de 70 años de que el partido oficial mantuviera la presidencia, evidenciaron una frágil pero creciente democratización en la que la pluralidad se convirtió no solo en una posibilidad teórica, sino real. Recién inaugurado el nuevo milenio, la negativa del gobierno mexicano a aceptar una cláusula democrática, como había sucedido apenas unos años atrás, era prácticamente inconcebible aún bajo el argumento de que contrariara uno de los principios básicos de la política exterior mexicana.

En los más de tres lustros que han pasado desde entonces, con la democratización de México otras muchas condiciones han cambiado en el sistema político nacional: el modelo de toma de decisión se ha modificado para convertirse en uno más horizontal, se han multiplicado e integrado nuevos actores con capacidad de influencia en la determinación de la agenda política, se ha trabajado fuertemente en la creación y fortalecimiento de una estructura institucional autónoma y garante del Estado de Derecho. Como escribían Jorge Castañeda y Héctor Aguilar Camín, “he aquí

un régimen político incuestionablemente democrático y representativo, con una efectiva división de poderes y un pacto federal de altas autonomías locales. He aquí, a la vez, un estado débil, que no aplica la ley, cuya división de poderes se acerca al divisionismo, y cuyo federalismo tiene algo de feudalismo” (Castañeda & Aguilar Camín, 2009). Sin embargo, aun cuando la democracia mexicana tiene varias materias pendientes, como las que también sostiene José Antonio Crespo respecto al ejercicio del poder¹⁶ (Crespo, 2012), y aún con sus vaivenes en materia de percepción y confianza ciudadana, como desde hace casi 20 años, las elecciones siguen siendo el mecanismo mediante el cual la sociedad busca el cambio político.

2.1.2 El México abierto y global

Además de la transición democrática y del cambio en el modelo de toma de decisiones en el sistema político, México fue testigo de una profunda transformación en su naturaleza económica, desde mediados de la década de los ochenta. Como resultado del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y de las crisis que azotaron al país en los lustros anteriores, el gobierno de Miguel de la Madrid decidió apostar por un cambio de modelo: se abandonó la idea del crecimiento hacia adentro y se planteó sustituirlo por el de la liberalización comercial del país.

Mediante una serie de reformas, el gobierno de De la Madrid buscó limitar la participación del Estado en materia económica, conseguir un mayor equilibrio de las finanzas públicas, acudir al capital privado y promover la Inversión Extranjera Directa (IED) y el potencial exportador mexicano. México se insertaría al proceso mundial de globalización (Moreno - Brid & Ros, 2010).

Aunado a las medidas internas, a nivel internacional también fue observable el cambio de estrategia: México se unió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986 y tomó decisiones para reducir las restricciones a la IED. La llegada de Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia en 1988 no solo mantuvo la línea, sino que aceleró estos procesos. Tras cuatro años de negociaciones, la entrada en vigor del TLC con los países norteamericanos se convirtió en el paradigma de la institucionalización del proyecto de liberalización comercial del país. Sin embargo, hasta los primeros años de la década de los noventa, daba la impresión de que México se abría casi exclusivamente hacia el mercado norteamericano (en específico: a Estados Unidos).

Con el gobierno de Ernesto Zedillo se diversificaron las relaciones comerciales estableciendo distintas zonas de libre comercio, particularmente con países del centro y sur de América: el 1° de enero de 1995 entraron en vigor los TLC del G-3, con Colombia y Venezuela,¹⁷ con Costa Rica y con Bolivia; el 1° de julio de 1998 se oficializó el tratado de libre comercio con Nicaragua y un año más

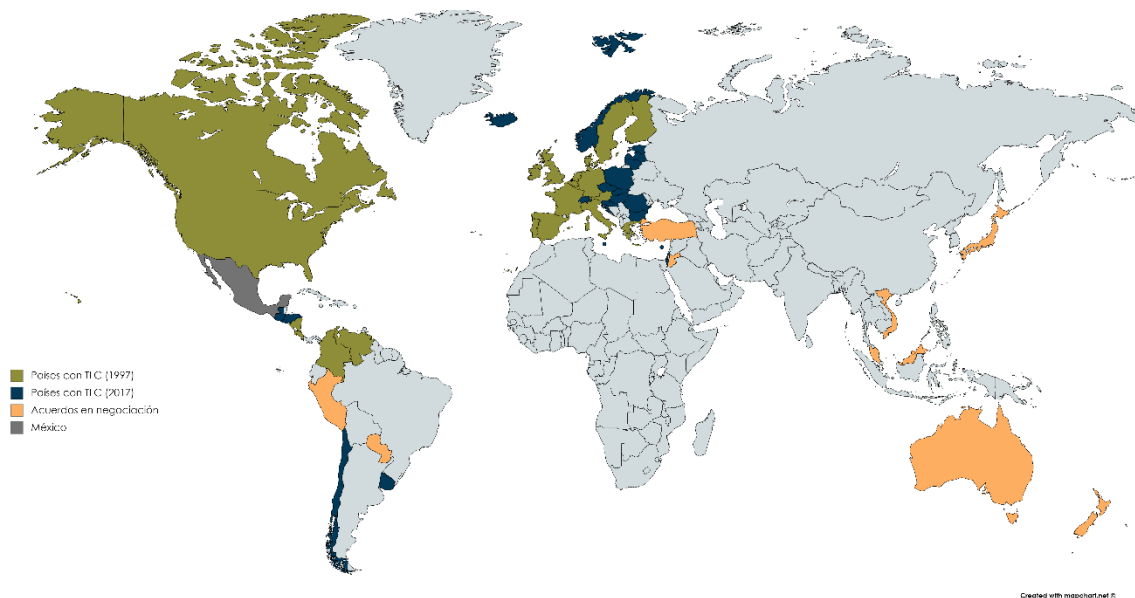
¹⁶ Se refiere, por ejemplo, a las condiciones de inequidad para acceder al poder, o la ausencia de rendición de cuentas.

¹⁷ El gobierno venezolano decidió invalidar el acuerdo a partir del 19 de noviembre de 2006, para “salvaguardar los intereses nacionales y para apuntalar el ingreso de Venezuela a la misión Mercosur”. Ver la nota en español de BBC del 22 de mayo de 2006, disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_5003000/5003514.stm

tarde, el 20 de julio, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo con Chile. Estos esfuerzos mostraron la buena voluntad y buena relación de México con sus contrapartes latinoamericanas, pero no fue sino hasta inicios del nuevo milenio -cuando se consolidó el Acuerdo Global con la Unión Europea- que se tomó en serio su espíritu aperturista en materia comercial. El AG inauguró la primera zona de libre intercambio entre Europa y el continente americano.¹⁸

Así, si con el TLCAN México demostró su intención de abrir la economía, esa voluntad se transformó, particularmente en los últimos años de la década de los noventa, en la consolidación de nuestro país como referente del comercio y la apertura comercial a nivel internacional. De hecho, actualmente es el país con más instrumentos comerciales del mundo: 12 tratados de libre comercio (con 46 países),¹⁹ 32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI), con otros 33 países y 9 acuerdos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Secretaría de Economía, 2017). Con ellos, se tiene acceso a un mercado de más de mil millones de consumidores y al 60% del PIB mundial (Proméxico).

Figura 1: Acuerdos comerciales de México (1997 – 2017)



Fuente: Elaboración propia

¹⁸ Ver los mapas 1 y 2 de los países con tratados de libre comercio con México en 1997 y en 2017.

¹⁹ Entre los TLCs se encuentra contemplado el Tratado de Asociación Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés) que, como consecuencia de la retirada de los Estados Unidos se mantiene a la expectativa de nuevos cambios y decisiones para determinar la fecha de su posible entrada en vigor.

Esta apertura es congruente con las reformas estructurales aprobadas en los primeros tres años de la presidencia de Enrique Peña Nieto. Con ellas, sectores tradicionalmente limitados a la inversión pública y nacional se abrieron a la inversión privada y extranjera, ampliando y potencializando las oportunidades de inversión.

Además de abrirse comercialmente a lo largo de los últimos veinte años, la economía mexicana ha crecido de forma constante (con excepción de 2009), al menos en términos agregados. Según datos del Banco Mundial (BM), el PIB absoluto pasó de alrededor de 350 billones de dólares en 1997 a casi 1,250 en 2015. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en su estudio económico sobre México de enero de 2017, reconoce que “las ambiciosas reformas estructurales y las sólidas políticas macroeconómicas han asegurado la resistencia de la economía, sumamente abierta, ante las desafiantes condiciones mundiales” (OCDE, 2017). En ese sentido, resulta relevante el hecho de que, en diciembre de 2012, la Unión Europea aprobó el Marco Financiero Plurianual que definió el financiamiento de su acción exterior y el alcance de sus programas en materia de cooperación para el periodo comprendido entre 2014 y 2020. En él se recategorizó a 19 países, entre los que se encontró México, como países de renta media. Con esta reformulación, nuestro país cambió su esquema de relación con la UE: no pertenece más al Instrumento de Cooperación y Desarrollo, sino que ha entrado a otro tipo de asociaciones para promover, de manera conjunta, los intereses compartidos entre ambos (Embajada de México en Bruselas, 2016).

2.1.3 Los obstáculos sociales

No obstante, el problema de la desigualdad no ha logrado superarse y así lo reconoce también la OCDE en el mismo reporte: “el crecimiento no ha sido suficientemente incluyente para lograr mejores condiciones de vida para muchas familias mexicanas. Han aumentado las desigualdades entre una economía moderna muy productiva en el Norte y el Centro y una economía tradicional de menor productividad en el Sur.”

El problema de la desigualdad es grave y está presente en México desde hace varias décadas. Veinte años de políticas públicas no muestran un impacto positivo en la medición de indicadores en esta materia. Ejemplo de ello son los reportes del BM donde, en 1996, México puntuaba 48.47 en el Índice de Gini; una década más tarde y hasta 2014 el mismo indicador se ha mantenido en el rango de entre 48.01 y 48.21.²⁰ Los resultados de los estudios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) coinciden en ese sentido, aunque muestran signos de mejoría. En su análisis de la evolución de la población en pobreza en materia de ingresos, puede observarse que 53.6% de mexicanos sufrían de pobreza de patrimonio en el año 2000; en los más

²⁰ Ver: Banco Mundial, “Índice de GINI”, en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=MX&view=chart>

recientes resultados, de agosto de 2016, se observa una mejoría: 43.6% de la población continúa en situación de pobreza moderada o extrema, pero el porcentaje supera el 70% si se incluye a la población vulnerable por carencias sociales.²¹

El tema de seguridad y combate al crimen organizado representa la mayor preocupación de los mexicanos y así lo demuestran distintos ejercicios demoscópicos. Durante el primer lustro del nuevo milenio, el número de homicidios violentos en el país mostró una tendencia a la baja, sin embargo, el cambio de estrategia del gobierno de Felipe Calderón, y su consecuente declaración de una “guerra contra el narcotráfico” cambió todas las dinámicas y generó un notorio incremento que ha mantenido su tendencia durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. En la renegociación del TLCAN y del Acuerdo Global con la Unión Europea, es previsible que estos dos temas formen parte de las discusiones.

2.1.4 México norteamericano

Finalmente, en la escena internacional, un último cambio resulta relevante al analizar el desempeño de México en las últimas décadas. Mientras que en los ochenta era incuestionable el liderazgo mexicano frente a los países del centro y sur de América, a partir del vínculo creado con el TLCAN, México apostó hacia una integración norteamericana que lo ha alejado, al menos en términos relativos, de los latinoamericanos. “México tiene su corazón en América Latina, pero tiene su cartera, su cabeza y la undécima parte de su población en América del Norte” (Castañeda & Aguilar Camín, 2009). Con el paso de los años, el rol de líder regional ha comenzado a desdibujarse.

2.2 La Unión Europea

Como para México, las últimas dos décadas han representado cambios trascendentales en el aún difícilmente categorizable experimento de integración regional del otro lado del Atlántico. Aunque podría entrarse en cientos de detalles particulares, aquí se destacan tres grandes áreas de transformación para la Unión Europea en ese lapso temporal: 1) el proceso de ampliación que transformó a la ‘Europa de los 15’ de 1995, en ‘la de los 28’ en 2017; 2) la profundización que ha experimentado en acompañamiento a esa ampliación y 3) el euroescepticismo y las condiciones externas que han amenazado el proyecto y han terminado por transformarlo.

2.2.1 Las ampliaciones (y la futura reducción)

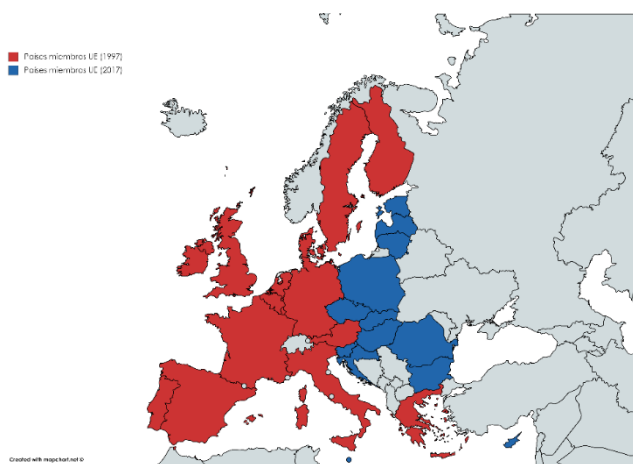
A lo largo de su historia, la Comunidad Económica Europea – Comunidad Europea – Unión Europea ha sufrido siete ampliaciones en sus sesenta años. Los seis miembros originales de 1957 pasaron a ser nueve, con la incorporación de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido, en 1973. Grecia se unió a

²¹ Consultar datos sobre el reporte de pobreza de Coneval: http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx

la lista en 1981 y España y Portugal, cinco años más tarde, en 1986. La ‘Europa de los 15’ fue formada en 1995 con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia. Pero no fue sino hasta iniciado el siglo XXI que la UE se enfrentó a uno de los retos más grandes en materia de ampliación: en 2004 se sumaron a la Unión diez nuevos miembros (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa), y unos años más tarde, en 2007, lo hicieron también Bulgaria y Rumania; finalmente, la adhesión de Croacia en 2013 terminó (hasta el momento) con la expansión de la UE en términos de número de miembros.²²

De esta manera, en los últimos veinte años, de acuerdo con datos de Eurostat, la UE pasó de tener cerca de 375 millones de habitantes, a superar los 500 millones,²³ las estadísticas del BM muestran que en ese periodo, su PIB total aumentó de 9 a 16 trillones de dólares, el PIB per cápita aumentó 64% entre 1997 y 2016 registrando un promedio de 33,247 dólares actuales ese último año.²⁴ Sin embargo, la transformación no solo se ha dado en términos cuantitativos; aunque el poder político permanece, en gran medida, dominado por las potencias de la Europa occidental, las ampliaciones de los últimos años han trasladado el centro geográfico de la Unión hacia el este y, de haberlas, las futuras membresías mantendrían la tendencia.²⁵

Figura 2: Mapa de la ampliación de la UE



Fuente: Elaboración propia

²² La ‘Europa de los 28’ actual volverá a tener 27 miembros una vez que se concrete la salida del Reino Unido aprobada por referéndum popular en junio de 2016. Aunque actualmente hay cinco países candidatos (Albania, Macedonia, Montenegro, Serbia y Turquía); sin embargo, en el corto plazo no es previsible la adhesión de ningún nuevo miembro.

²³ Considerado como bloque, la población de la Unión Europea, en su conjunto, la convierte en la tercera potencia demográfica por detrás de China (casi 1,400 millones) e India (alrededor de 1,300)

²⁴ Respecto a esta variable es notoria la disparidad que hay entre los distintos estados miembros: el país con el mayor PIB per cápita es Luxemburgo con 76,660 (USD corrientes), mientras que Bulgaria, el más pobre tiene 7,470 USD.

²⁵ Ver Mapa 3: Países miembros de la Unión Europea en 1997 y 2017.

El artículo 49 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que “cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2²⁶ y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión” (Tratado de la Unión Europea, 2006). Conforme a lo establecido por este artículo, el proceso de adhesión es uno reactivo: no es la Unión Europea la que extiende la invitación a los países, sino éstos últimos los que la solicitan ante las instituciones europeas. Sin embargo, se reconoce que ha estado también en el interés de la UE extender sus membresías y territorio. Un reporte de la Cámara de los Lores británica de 2013 encuentra dos justificaciones para ello: por un lado, mantener la seguridad y la estabilidad en el territorio europeo y, por el otro, promover el crecimiento y la prosperidad económica de la región (Lords, 2013, pág. 10). Estas dos razones le permiten, a su vez, fortalecer sus objetivos principales: promoción de la paz, de sus valores centrales y el bienestar de sus pueblos (Tratado de la Unión Europea, 2006).

Después de más de 40 años de ampliaciones, por primera vez en la historia de la UE, en los próximos años se verá la primera reducción en el número de miembros integrantes de la Unión Europea. Como parte de su campaña en busca de la reelección, el entonces Primer Ministro británico, David Cameron, prometió al electorado la realización de un referéndum mediante el cual se votaría por la permanencia o abandono del Reino Unido de la UE; el objetivo era “sencillamente solicitar al pueblo británico que continúe aceptando el acuerdo europeo sobre el que ha tenido muy poco poder de decisión”.²⁷ La posibilidad de dejar la Unión Europea está contemplada en el Artículo 50 del Tratado de Lisboa: “todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión”. Lo que en un principio parecía un escenario de bajo riesgo, conforme se acercó la fecha de la elección, la campaña a favor del llamado *Brexit* fue tomando fuerza hasta proyectarse como una posibilidad real. El 24 de junio de 2016 se anunció la victoria del “NO” que, con 51.9% de los votos, daría inicio al proceso de salida del Reino Unido del proyecto de integración regional.

2.2.2 La profundización

El ímpetu de los últimos años del siglo anterior había proyectado las posibilidades de ampliación, al recibir las candidaturas de 13 países europeos, y de profundización, en términos formales, con las novedades traídas con el Tratado de Ámsterdam de 1997, el de Niza de 2001, con los cuestionamientos y proyecciones hacia el futuro que resultaron de la Declaración de Laeken y, en la vida cotidiana de los ciudadanos (al menos de la eurozona), con la circulación del euro desde el 1°

²⁶ Respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos.

²⁷ Traducción libre, versión original: “simply asking the British people to carry on accepting a European settlement over which they have had little choice”. David Cameron. Cita disponible en: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-21148282>

de enero de 2002. La ambiciosa idea de reformar los fundamentos jurídicos de la Unión para convertirlos en constitucionales tomó forma en los primeros años del nuevo milenio.²⁸

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, o Tratado Constitucional (TC), fue firmado en Roma en octubre de 2004 por los 25 Estados miembros de la Unión, y su entrada en vigor estaba prevista para noviembre de 2006. El documento reunía y sustituía el contenido de todos los tratados anteriores y proponía algunas transformaciones interesantes en términos de contenido. Sin embargo, su aplicación quedaba supeditada a su ratificación por parte de todos los Estados miembros. Algunos de ellos decidieron convocar a referéndum para que la población se pronunciara a favor o en contra de la propuesta constitucional. La negativa de los franceses y neerlandeses fue la herida letal que acabó con la idea de conseguirla y sumió a la Unión Europea en un nuevo momento de crisis identitaria.

Ante la fallida constitución, desde el aparato y las instituciones europeas, la reacción fue pronta: la idea de la Constitución fue abandonada y, en su lugar, el Consejo Europeo convocó a una Conferencia Intergubernamental para que presentara un texto que retomara gran parte de su contenido y le diera un nuevo impulso. Volviendo al método tradicional en el que las reformas se hacen a nivel interno sin consultar a la población, el 13 de diciembre de 2007 se firmó el Tratado de Lisboa que simplifica y engloba con modificaciones el Tratado de la Unión Europea (retomando el de Maastricht) y el nuevo Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (que sustituye al Tratado de Roma). “La conclusión de todo ello no puede ser otra que, si bien el fracaso del Tratado constitucional ha supuesto un evidente retroceso desde un punto de vista político y simbólico –y aun formal–, en cambio, desde un punto de vista material, la aprobación del Tratado de Lisboa supone un importante paso hacia delante, por cuanto recoge en su texto el grueso de las innovaciones que aportaba el Tratado constitucional” (Bar, 2009, pág. 193).

Sin pretender ser exhaustivos en el tema, las transformaciones contempladas en el Tratado de Lisboa fueron múltiples e impactaron en al menos en tres niveles: básicos, institucionales y procedimentales. Respecto a los principios básicos hay cinco novedades remarcables: la dotación de personalidad jurídica, la modificación de los pilares fundamentales, la definición explícita de sus objetivos y principios, la delimitación de las competencias de la Unión y las de los Estados miembros y la posibilidad de retirarse de la Unión. En lo concerniente a los cambios institucionales, Lisboa generó un nuevo equilibrio y promueve la cooperación entre las instituciones europeas: el Parlamento extiende su número de integrantes y de atribuciones y queda en pie de igualdad con el Consejo al poder emitir opiniones sobre casi todos los temas comunitarios, revisa tratados (y procesos de adhesión) y aprueba el presupuesto; el Tribunal de Justicia también amplía los temas de su jurisdicción; al reducir su número de miembros, el Tratado de Lisboa buscaba conseguir una

²⁸ La idea no era nueva, sus orígenes más lejanos pueden encontrarse ya en la década de los cuarenta con la propuesta de crear unos “Estados Unidos de Europa” y de forma más moderada, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, distintos esfuerzos parecían apuntar en esa dirección.

visión más integral y global de la Comisión Europea, sin embargo esta reducción no ha tenido lugar. En términos procedimentales, se cambiaron (o añadieron) alternativas en los procesos legislativos y de toma de decisión en el Consejo.

En materia de política exterior, Lisboa se planteó como objetivo dar coherencia a la acción exterior, elaborar un mensaje común que se comunicara con una voz única y congruente con las políticas nacionales. Los lineamientos básicos de la misma quedan determinados en el título quinto del TUE, que establece las “disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y las disposiciones específicas relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común”. Asociados a esta decisión es importante destacar tres cambios provocados por Lisboa respecto a los actores más relevantes en la materia.

Primero, la creación de una Presidencia permanente del Consejo Europeo. Se inaugura esta figura que tiene como objetivo dar visibilidad internacional, continuidad y coordinación a los trabajos del Consejo. El cargo es elegido por un periodo de dos años y medio con posibilidad de reelección.

Segundo, sustituyendo la propuesta de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión contemplada en el Tratado Constitucional, se aprueba la adopción de un Alto Representante de la Unión que conducirá la acción exterior y la seguridad común. La mayor innovación de esta figura es su naturaleza híbrida que acerca (y conjunta) a dos de las instituciones europeas: el Alto Representante es, por un lado, presidente del Consejo de Asuntos Exteriores, por el otro, es también uno de los vicepresidentes de la Comisión (encargado de las relaciones internacionales).

Finalmente, para apoyar en las labores del Alto Representante, se crea el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), un nuevo cuerpo diplomático conformado por miembros de la Comisión, del Consejo y de los servicios diplomáticos nacionales encargado de “fomentar los valores e intereses de la UE, así como garantizar la coordinación y coherencia de las relaciones de la UE con el resto del mundo, que potenciara los esfuerzos de las instituciones de la UE y de los Estados miembros”.

Al contar con personalidad jurídica, la Unión, y no solo la Comisión, tienen ahora la capacidad de firmar acuerdos internacionales. Desde 2009, se aplica la modificación prevista por el artículo 218 del TFUE: en los procesos de negociación, discusión y aprobación en el que participan el Consejo, la Comisión y el Parlamento europeos, conforme a la decisión del Tribunal europeo. Además, en el caso de tratados mixtos (aquellos que abordan temas que no son solo de competencia exclusiva de la Unión), un nuevo actor se incorpora al proceso de ratificación: para algunos países es necesaria la aprobación de sus parlamentos locales.

2.2.3 Euroescepticismo y retos a la unidad

A lo largo de las últimas décadas, además de expandirse y profundizarse, la Unión Europea se ha enfrentado a retos que han puesto en riesgo su unidad y perspectivas futuras. Muchos de ellos continúan presentes en la agenda y siguen constituyendo fuertes desafíos. Cinco momentos (o temas) son ejemplos claros de ello: el rechazo popular al tratado constitucional, la crisis económica de 2008 – 2009, las amenazas terroristas, la crisis migratoria y la salida de Gran Bretaña.

Tratado Constitucional

La ambición y alcance del Tratado Constitucional entusiasmaron a los europeístas que preveían un avance no solo simbólico, sino también significativo para el proceso de integración regional en un momento en el que, además, estaba por concretarse la ampliación más grande y trascendente para la Unión. Cada país eligió el método de ratificación: por la vía parlamentaria o por referéndum. La negativa de Francia y los Países Bajos constituyó un revés que congeló y amenazó la creciente integración. En palabras del presidente francés, Emmanuel Macron, “desde el ‘no’ francés y de los Países Bajos al tratado constitucional hace diez años no ha habido nuevas propuestas. Y el hecho de que no haya una agenda con nuevas propuestas europeas debilita Europa enormemente, porque ahora toda la conversación es sobre la división” (Gabriel, Habermas, & Macron, 2017).

La crisis económica y financiera de 2008

Apenas unos años más tarde, de forma prácticamente coincidente con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la crisis económica originada en el sistema financiero estadounidense en 2008 repercutió negativamente en muchos de los aspectos comunitarios de la Unión tanto a nivel económico como político y social evidenciando las importantes diferencias que hay entre las economías que integran a la Unión Europea.

La crisis mostró la vulnerabilidad de una economía que, hasta entonces, daba la impresión de solidez y relativa homogeneidad: se cayeron las bolsas, se debilitó el euro, el riesgo de las deudas soberanas aumentó significativamente impactando directamente en las finanzas públicas. Las distintas instituciones comunitarias actuaron de forma reactiva y agresiva imponiendo medidas de austeridad para recuperar el curso del crecimiento económico y de la productividad, que fueron no solo profundamente impopulares, sino que cuestionaron el proyecto europeo y presionaron a distintos gobiernos nacionales.

Con la crisis también se mostró no solo la Europa de varias velocidades, sino una más dividida prácticamente de norte a sur. La denotación de PIIGS²⁹ para los países con problemas de déficit y balanzas de pago es muestra de ello.

A nivel político la crisis resultó en un debate mucho más activo y profundo del modelo de desarrollo económico que deben adoptar los gobiernos. Por un lado, se ha endurecido la línea liberal, imponiendo medidas de austeridad que, desde su perspectiva, permitan estabilizar las finanzas públicas y mantener la línea de crecimiento; y por el otro, movimientos sociales y de izquierda defienden modelos socialdemócratas que consideran prioritario garantizar los derechos sociales que han caracterizado al modelo de bienestar europeo. En la sociedad europea el recorte en programas de asistencia social y el desempleo trajeron consigo mayor exclusión social y pobreza visible en gran parte de los países miembros de la Unión.

Amenazas a la seguridad: terrorismo y migración

En los últimos años, dos factores externos también han contribuido al cuestionamiento del proyecto europeo al ser percibidos como amenazas a la seguridad interna: el terrorismo y la crisis migratoria. La libertad de circulación entre los países miembros del Espacio Schengen³⁰ es percibida como una pérdida de control de las fronteras nacionales y, con ella, se ha generado una sensación de vulnerabilidad e inseguridad para muchos ciudadanos europeos.

El terrorismo internacional es una amenaza global que no conoce fronteras y que, según el libro *'Blanco y negro del terrorismo en Europa'* de la eurodiputada Maite Pagazaurtundúa, ha costado la vida a cerca de 700 personas dentro del territorio europeo, entre el año 2000 y 2016.³¹ Convencida de que el mejor combate a esta amenaza está en la acción coordinada, la Unión Europea ha desarrollado la 'Estrategia de la UE contra el terrorismo', adoptada en 2005 y basada en cuatro principios: 1) prevención (evitar que emerjan nuevas generaciones de terroristas), 2) protección de ciudadanos e infraestructura (reducir las vulnerabilidades ante ataques), 3) perseguir e investigar a terroristas, impedir planeación y acceso a fondos y materiales y, 4) responder de forma coordinada administrando y coordinando las consecuencias de ataques terroristas (Council of the European Union, 2005). Sin embargo, la percepción de inseguridad y el temor de ser víctima de un ataque terrorista sigue siendo una realidad para muchos.

²⁹ Haciendo alusión a la palabra "pigs", (cerdos, en inglés), se le denominó PIIGS (por sus iniciales en ese idioma) al grupo de países con economías más frágiles: Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España.

³⁰ Se conoce como Espacio de Schengen a los países que han decidido suprimir sus controles fronterizos internos permitiendo el libre tránsito de personas en los territorios de 26 países miembros (o no) de la Unión Europea.

³¹ Ver reseña: EFE, "España y Francia suman el 80% de muertos por terrorismo en la UE desde 2000", 5 de mayo de 2017 en <https://www.efe.com/efe/espana/politica/espana-y-francia-suman-el-80-de-muertos-por-terrorismo-en-la-ue-desde-2000/10002-3257387>

El otro fenómeno que ha tenido un impacto remarcable al ser percibido como un atentado a la seguridad y una amenaza al estado de bienestar es el migratorio. Las consecuencias de la inestabilidad política y guerras en el Medio Oriente y, particularmente, la Guerra Civil siria han provocado el desplazamiento de millones de personas hacia el territorio europeo en los últimos años.³² La Comisión Europea aseguraba, en 2016, que “en los dos últimos años, Europa ha experimentado el mayor desplazamiento masivo de personas desde la Segunda Guerra Mundial”, la incorporación de refugiados y desplazados ha creado también fricciones entre los miembros de la UE. Mientras las instituciones europeas encuentran en la unidad la solución – “tenemos que tener una actuación más integrada en todas nuestras políticas exteriores, entre Estados miembros e instituciones de la UE y entre las dimensiones interior y exterior de nuestras políticas. Esto es especialmente pertinente respecto a la aplicación de los objetivos de desarrollo sostenible, las migraciones y la seguridad, sobre todo en la lucha antiterrorista” (EEAS, 2016) - ; la realidad muestra fracturas que tienden más bien a la cerrazón y la toma de decisiones unilaterales. La más reciente crisis migratoria es buen ejemplo de ello, ante la incapacidad de las autoridades italianas y griegas (entre otras) para controlar, registrar y dirigir los flujos de migrantes, gobiernos como el austriaco y la misma Comisión Europea han amenazado con cerrar las fronteras del Espacio Schengen. La migración ha sido otro de los factores que fractura, más que fortalece, la confianza entre los países miembros.

Reducción de la Unión

La primera muestra de la fragilidad y el riesgo de la situación económica de Grecia se vio en 2004, cuando se descubrió que el gobierno había engañado a las autoridades europeas respecto a su contabilidad, para alcanzar los requisitos necesarios para su incorporación a la zona euro. La crisis de 2008 pegó muy fuertemente al país helénico y lo llevó a la solicitud de dos préstamos (en 2010 y 2012) que, condicionados a la imposición de un ajuste presupuestario y la adopción de fuertes medidas de austeridad, prestaron el Fondo Monetario Internacional (FMI), la UE y el Banco Central Europeo. En 2015, ante su incapacidad de pago y a una negociación complicada con las autoridades europeas, la posibilidad de que Grecia saliera de la Eurozona (situación que fue bautizada como *Grexit*) se convirtió en una posibilidad real. Con ella se planteaba un escenario de regresión para la Unión Europea que desestabilizó el proyecto y que corría con un riesgo de contagio que podría tener implicaciones aún más graves. El miedo de que el *Grexit* se concretara contribuyó a que ambas partes llegaran finalmente a un acuerdo, en el que Grecia consiguió un nuevo préstamo y, al menos hasta la fecha, sigue siendo parte del Eurogrupo.

Apenas un año más tarde, la posibilidad de una reducción no solo en el número de países miembros de la Eurozona, sino del abandono de la Unión Europea en su conjunto se concretó. Gran Bretaña aprobó mediante referéndum la decisión de abandonarla. Las negociaciones para concretar

³² Cerca de 1,5 millones entre 2015 y 2016.

la salida se han iniciado el 18 de junio pasado y, aunque la magnitud del impacto todavía no es medible, el descontento de algunos sectores de la población con la política europea es notorio y constituye uno de los reveses más grandes y visibles al proceso de integración.

2.3 El escenario internacional

No solo los actores protagonistas del Acuerdo Global han cambiado tanto en su naturaleza como en sus condiciones, el entorno internacional en el que se desenvuelven también se ha transformado profundamente, evidenciando la necesidad de ajustar y revisar los acuerdos comerciales que rigen sus relaciones.

2.3.1 La renovada agenda mundial

Durante la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) de septiembre de 2015 fueron aprobados y adoptados los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que sustituyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) propuestos en el año 2000 y que debían de alcanzarse en 2015. Ambos ejercicios se propusieron establecer metas con resultados cuantificables para garantizar mejores condiciones de vida para los ciudadanos del mundo entero.

Figura 3: ODM y ODS

Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000)	Objetivos de Desarrollo Sostenible (2030)
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.	1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en el mundo.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.	2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.	3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Reducir la mortalidad entre los niños menores de cinco años.	4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Mejorar la salud materna.	5. Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
6. Combatir el VIH / SIDA, la malaria y otras enfermedades.	6. Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
16. Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas.
17. Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Fuente: Elaboración propia.

En los ODS, la necesidad de preservar los recursos naturales y gestionarlos de forma sostenible se convierte en uno de los temas centrales: el combate al cambio climático, la conservación de la vida marina y de los ecosistemas terrestres se torna prioritaria. También se incluyen nuevos temas que definen, en alguna medida, materias importantes en la economía y el comercio internacional: consumo, producción, así como industrialización sostenibles o modelos de

crecimiento sostenido e incluyente que garanticen la calidad de vida. La determinación y diferencia³³ entre ellos es un buen reflejo de varios de los temas que se han sumado a la agenda y retos globales en las últimas décadas.

2.3.2 Nuevas formas de comercio

Probablemente, uno de los sectores que se ha modificado de forma más notoria es el comercio. El comercio internacional terminó de modificarse para consolidarse como comercio mundial. El volumen de intercambios comerciales a lo largo del globo se ha más que duplicado en los últimos 20 años, crecimiento contrastante al compararlo, por ejemplo, con el del Producto Interno Bruto (PIB) mundial que solo creció 57% entre 1995 y 2011, según datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) (OMC, 2014).

La importancia del cambio, sin embargo, no es solo interesante por su impacto en términos cuantitativos. La misma organización explica los factores cualitativos más relevantes que, en las últimas décadas, han configurado el comercio internacional, entre las que se encuentran (OMC G. R., 2013):

- a) la globalización (y no solo internacionalización) que es visible en la expansión del comercio y la inversión;
- b) el cambio en las relaciones de poder (entre las distintas potencias, tradicionales y emergentes) y que se materializa en el desplazamiento geográfico de los centros de intercambio comercial;
- c) el desarrollo tecnológico que se ha consolidado como punto central y motor de la globalización;
- d) la innegable existencia de las cadenas de valor internacionales, cada vez más difíciles de desintegrar para ver quién contribuye con qué (y con cuánto);
- e) el papel de los gobiernos y las naciones en los procesos productivos a nivel internacional; y
- f) la reducción de los aranceles, cuya relevancia ha disminuido respecto a las medidas no arancelarias.

Temas que en otros momentos no tuvieron tanto impacto en la economía mundial, o que lo hicieron desde otras perspectivas, se han convertido en centrales para el comercio: la economía digital, el sector agrícola y manufacturero, la inversión, el sistema monetario y cambiario, los mercados laborales, el cambio climático o la corrupción. Es por ello comprensible que formen parte de las nuevas negociaciones entre distintas naciones, regiones o bloques comerciales.

Los esfuerzos de instituciones internacionales como la OMC y su incapacidad de alcanzar acuerdos, como en la Ronda de Doha, e incluso ejercicios como el Tratado de Asociación Transpacífica (TPP) o el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP) han eliminado la

³³ Para más sobre el tema ver: UNICEF, “5 diferencias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible” en <https://www.unicef.es/noticia/5-diferencias-entre-los-objetivos-de-desarrollo-del-milenio-y-los-objetivos-de-desarrollo>

posibilidad de establecer estándares comunes funcionales para definir las reglas del comercio mundial. En ese sentido, los tratados bilaterales o subregionales son los que dictan tendencia de hacia dónde debe de dirigirse la normativa internacional.³⁴

2.3.3 En defensa del mundo liberal

Las elecciones presidenciales en Estados Unidos representaron un giro al timón de las tendencias globales. La victoria de Donald Trump es percibida desde todos los flancos como una amenaza al liberalismo económico y un retorno al proteccionismo. Así lo expresó durante su campaña, cuando amenazó con imponer nuevamente fuertes alzas arancelarias a los productos asiáticos o mexicanos y lo demostró ya en el primer día de su mandato, cuando anunció la salida de Estados Unidos del TPP. En palabras del periodista del periódico estadounidense *The Washington Post*, Simon Dinyer: “Trump ve el comercio como un juego de suma – cero y a todo aquel que le ‘va ganando’ como una amenaza”.³⁵

En un escenario impredecible apenas unos años atrás, fue el presidente chino Xi Jinping quien, durante la más reciente edición del Foro Económico Mundial celebrada en Davos en enero de 2017, salió a defender los ideales del libre comercio (Graceffo, 2017). En todo caso, con esta nueva postura estadounidense, los actores más relevantes del sistema internacional se han visto en la necesidad de planear una estrategia que les permita reaccionar y ajustarse a las nuevas condiciones.

México ha sido protagonista de las decisiones aislacionistas del gobierno republicano desde un inicio, con la promesa de construcción del muro divisorio en la frontera que supuestamente impediría la entrada de inmigrantes no autorizados al territorio estadounidense y, ahora también, con el inicio de la renegociación del TLCAN, que desde la perspectiva del gobierno de Trump resulta desfavorable para los Estados Unidos.

Por su lado, la Unión Europea ha perdido a su más importante aliado en materia de política exterior, no solo para promover los valores democráticos y liberales, sino también para garantizar su capacidad de defensa. En esta nueva realidad, académicos y personalidades políticas en Europa ven una oportunidad (necesidad) de redefinir el papel de la UE.

Sin habérselo planteado como objetivo original, la modernización del Acuerdo Global se da en un momento en el que las condiciones de la Unión Europea y de México han fortalecido su alianza

³⁴ En ese sentido, la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que están sosteniendo México, Canadá y Estados Unidos trasciende el interés regional. Lo mismo sucede con la modernización del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea, los acuerdos alcanzados serán, seguramente, punto de partida para nuevos cambios en la relación de este conjunto de países europeos con sus socios latinoamericanos.

³⁵ Traducción libre: “(Trump) sees trade as a zero-sum game, and sees anyone ‘beating’ the United States as a threat.” Disponible en: <https://www.foreignpolicyjournal.com/2017/02/01/trumps-new-protectionism-economic-and-strategic-impact/>

en la promoción de sus valores y en el que ambos se presentan como representantes y defensores del sistema internacional actual.

Capítulo 3: Balance del Acuerdo Global

La estrategia de acercamiento de la Unión Europea a los países latinoamericanos ha ido transformándose a lo largo de los años. En un primer momento, la UE jugaba un rol de donatario en relaciones centradas en la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria. Más adelante, el libre comercio e intercambio de bienes y servicios fue elegido como la estrategia privilegiada para la promoción del desarrollo. El AG firmado con México incorporó esas dos dimensiones y constituyó un parteaguas en las negociaciones de la UE con los países fuera de su área tradicional de influencia (en particular con los latinoamericanos). Su carácter de “global” le permitió abordar, de forma independiente³⁶ el diálogo político, el acuerdo comercial y la cooperación, y se esmeró en no privilegiar a un pilar sobre otro. Los resultados para cada uno de esos temas pueden ser analizados de forma particular y, aunque los del área comercial son los que mayor comunicación y visibilidad han tenido, ello no quiere decir que sean los únicos con derivaciones positivas.

En términos generales, el AG ha funcionado bien y ha tenido resultados positivos, aunque no ha sido explotado a cabalidad en todos los aspectos. La declaración de asociación estratégica y el consecuente Plan Ejecutivo Conjunto de 2010 le añadieron nuevas herramientas y posibilidades; sin embargo, para evitar el riesgo de obsolescencia de la relación bilateral, es menester volverse a sentar a la mesa para hacer un balance de los resultados, e identificar tanto los logros como las áreas de oportunidad.

3.1 Diálogo político

Muchas de las relaciones que México sostiene con los países miembros de la UE se dan en el marco de sus relaciones bilaterales, y no comunitarias. El diálogo político, instaurado en el AG, representa una alternativa a ello, particularmente en la discusión de temas globales y se ha constituido como uno de los rasgos fundamentales y distintivos del AG. La Declaración Conjunta de la UE y México sobre Diálogo Político del Acta Final del AG define como objetivo del mismo “establecer entre la Unión Europea y México lazos duraderos de solidaridad que contribuyan a la estabilidad y prosperidad de sus regiones respectivas, actuar en favor del proceso de integración regional y fomentar un clima de comprensión y tolerancia entre los pueblos y las culturas respectivas” (Comisión Europea, 2000).

Con él, distintas audiencias de ambas partes, tales como actores gubernamentales, legislativos, empresariales, ONGs y organizaciones de la sociedad civil, han podido entablar contacto, intercambiar información y establecer mecanismos de coordinación en los temas más relevantes que han definido como agenda conjunta.

³⁶ En la práctica ha quedado claro que muchos de los temas competen a varios de los pilares de forma simultánea.

3.1.1 La amplia agenda

A lo largo de estos años, la agenda del diálogo ha incluido asuntos multilaterales, regionales y bilaterales. Aunque existen varias decenas de temas sobre los que han coordinado pronunciamientos, iniciativas o proyectos, el “Estudio sobre la cooperación en el Acuerdo Global México – Unión Europea”, publicado por la CEPAL a mediados de 2012, los divide en diez grandes categorías (Romero, 2012, págs. 17 - 18):

- Derechos humanos
- Democracia
- Seguridad internacional
- Integración económica y de sus sistemas financieros y económicos
- Desarrollo social
- Modernización del Estado
- Desarrollo sostenible
- Asuntos internacionales
- Cultura
- Derecho a la información.

3.1.2 Mecanismos de diálogo institucionalizados

Para abordar estos temas se han creado cinco mecanismos de diálogo institucionalizado (Consejo de la UE, 2010) que coordinan las relaciones tanto en materia política, como cooperativa y económica: Cumbres, Consejo Conjunto, Comité Conjunto, Comisión Parlamentaria Mixta (CPM), y Diálogos con la Sociedad Civil.³⁷ Los primeros tres se celebran a nivel gubernamental (presidentes, ministros y altos mandos administrativos), los dos siguientes ofrecen espacios de diálogo (no vinculantes) al poder legislativo y a las asociaciones o grupos civiles y sindicales respectivamente.

Cumbres

Las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Unión y de México son reuniones que, con la intención de elevar el perfil político de las relaciones, se celebran cada dos años³⁸ en sedes alternas. En sus hasta ahora siete ediciones,³⁹ los temas abordados

³⁷ A todos ellos se han sumado diálogos sectoriales en materias específicas como: derechos humanos, ciencia y tecnología, cohesión social, educación superior, cultura, cambio climático y medio ambiente y seguridad pública y procuración de justicia.

³⁸ En los últimos años se ha perdido el rigor de la periodicidad de las Cumbres.

³⁹ En un inicio, las Cumbres fueron coordinadas con la celebración de la Cumbre UE – CELAC, con el tiempo se han celebrado o de forma independiente a ellas, o coordinadas con otros eventos en los que coinciden gran parte de sus asistentes.

corresponden mayoritariamente a la agenda multilateral⁴⁰ y resaltan la coordinación de los posicionamientos en esta materia. Promueven la acción coordinada en distintos foros internacionales y, a nivel bilateral, han fomentado la creación de nuevos mecanismos de diálogos temáticos.

Figura 4: Cumbres UE – México

Cumbres	Año	Fecha	Lugar
I	2002	18 de mayo	Madrid, España
II	2004	29 de mayo	Guadalajara, México
III	2006	13 de mayo	Viena, Austria
IV	2008	17 de mayo	Lima, Perú
V	2010	16 de mayo	Comillas, España
VI	2012	17 de junio	Los Cabos, México
VII	2015	12 de junio	Bruselas, Bélgica

Fuente: Elaboración propia

Consejo Conjunto

Contemplado en el Título VII del AG, correspondiente al marco institucional, el artículo 45 previó la creación del Consejo Conjunto, responsable del diálogo ministerial y “encargado de supervisar la aplicación del presente Acuerdo”. El rol del Consejo Conjunto fue particularmente relevante en los primeros pasos de la implementación del AG. El carácter vinculante de sus decisiones resultó primordial para el buen funcionamiento del Tratado de Libre Comercio Unión Europea – México (TLCUEM) en 2001 y 2002.

Los comunicados conjuntos resultados de los, hasta el día de hoy, siete consejos dan muestra de cómo el entusiasmo y carácter propositivo fue decayendo desde 2003, aunque experimentaron un nuevo ímpetu ante la designación de México como socio estratégico de la UE hacia 2009. Sus sesiones se hicieron cada vez más esporádicas y los temas que en un principio giraban más hacia la relación bilateral (y la creación de diálogos sectorizados, por ejemplo) han retomado un carácter más global y de concertación multilateral.

A finales de 2015, las Comisiones Unidas de Relaciones Exteriores y Relaciones Exteriores-Europa del Senado de la República presentaron el Dictamen “por el que se ratifica el nombramiento que el ciudadano presidente de la República hace a favor del ciudadano Eloy Cantú Segovia, como Embajador plenipotenciario de México en el Reino de Bélgica y concurrente ante el Gran Ducado de

⁴⁰ Son constantes en la agenda: la consolidación de la democracia, la promoción de los derechos humanos, el combate a la pobreza, la abolición de la pena de muerte, el enfoque multilateralista y basado en la idea de responsabilidad compartida en temas de seguridad internacional, el desarme y la no proliferación de armas o el desarrollo sostenible, entre otros.

Luxemburgo y la Unión Europea”. En él solicitaban (como ya habían hecho años antes, cuando el nombramiento de Juan José Ignacio Gómez Camacho)⁴¹ “incentivar la cooperación en el marco de los mecanismos institucionalizados de alto nivel, tales como: VIII Cumbre UE – México, VIII Consejo Conjunto México – UE, XIII Comité Conjunto México - UE así como la Comisión Parlamentaria Mixta, la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat) y el Foro Global de Mujeres Parlamentarias, entre otros.” Este hecho demuestra la falta de constancia en la relación con Europa en los últimos años.

Figura 5: Consejo Conjunto UE - México

Consejo	Año	Fecha	Lugar
I	2001	27 de enero	Estrasburgo, Francia
II	2002	13 de mayo	Bruselas, Bélgica
III	2003	27 de marzo	Atenas, Grecia
IV	2005	26 de mayo	Luxemburgo, Luxemburgo
V	2007	19 de abril	Santo Domingo, República Dominicana
VI	2009	14 de mayo	Praga, República Checa
VII	2012	9 de febrero	Ciudad de México, México

Fuente: Elaboración propia.

Comité Conjunto

El Comité Conjunto es la instancia concebida para apoyar el trabajo del Consejo en la realización de sus tareas. El artículo 48 del AG preveía que sesionara una vez al año (con carácter general y con la posibilidad de convocar a sesiones extraordinarias) reuniendo a funcionarios de alto mando tanto de la UE como de las autoridades mexicanas.

Los comités conjuntos, sumados a los técnicos y específicos, que se han creado a lo largo de los años, han dado luz respecto a muchos de los temas que se discuten ahora en las mesas de trabajo del nuevo acuerdo: cambio climático, equidad de género, desarrollo sostenible, desarme y no proliferación de armas, comercio de productos agrícolas y servicios, inversiones, pequeñas y medianas empresas, medidas sanitarias o derechos de propiedad intelectual, entre otros.

Hasta 2011, los Comités se realizaron de forma consecutiva, alternando sedes, reuniendo a representantes de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría de Economía con representantes de la Comisión Europea de las áreas comerciales y de relación con América (y más recientemente del EEAS).

⁴¹ Ambos dictámenes están disponibles en los siguientes vínculos:

http://www.senado.gob.mx/comisiones/relext_europa/reu/docs/dictamen_141215_1.pdf

http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-03-1/assets/documentos/EMBAJADOR_BELGICA.pdf

Figura 6: Comité Conjunto UE - México

Comité	Año	Fecha	Lugar
I	2001	3 de octubre	Bruselas, Bélgica
II	2002	3 de octubre	Puebla, México
III	2003	11 de noviembre	Bruselas, Bélgica
IV	2004	10 de noviembre	Ciudad de México, México
V	2005	26 y 27 de octubre	Bruselas, Bélgica
VI	2006	5 y 6 de octubre	Ciudad de México, México
VII	2007	26 y 27 de noviembre	Bruselas, Bélgica
VIII	2008	13 y 14 de octubre	Ciudad de México, México
IX	2009	26 y 27 de noviembre	Bruselas, Bélgica
X	2010	27 y 28 de octubre	Ciudad de México, México
XI	2011	26 y 27 de octubre	Bruselas, Bélgica
XII	2013	10 y 11 de junio	Ciudad de México, México

Fuente: Elaboración propia.

Comisión Parlamentaria Mixta

Contemplada como anexo del Acta Final del AG, la “Declaración Conjunta sobre el diálogo a nivel parlamentario” es la que dio pie a la creación de una comisión integrada por miembros del Congreso mexicano y del Parlamento Europeo: “las Partes señalan la conveniencia de institucionalizar un diálogo político a nivel parlamentario que se efectuaría mediante contactos entre el Parlamento Europeo y el Congreso de la Unión de México” (Comisión Europea, 2000). Según su reglamento interno, tiene como misión “examinar todos los aspectos de las relaciones entre la Comunidad Europea y México y, en particular, la aplicación del Acuerdo de Asociación” (Comisión Parlamentaria Mixta, 2004).

La CPM está integrada por 28 miembros: 14 eurodiputados de la Delegación UE – México del Parlamento Europeo, 7 del Senado de la República y 7 diputados mexicanos. Empezó a sesionar en 2005 y lo ha hecho ininterrumpidamente, dos veces al año, desde entonces.⁴² La Comisión revisa temas coyunturales relevantes para la relación, y supervisa y da seguimiento a los establecidos en los tres pilares del acuerdo. Como resultado de sus reuniones, emite Declaraciones Conjuntas en las que dirige recomendaciones a dependencias gubernamentales y órganos de la relación bilateral.

⁴² Con excepción del segundo semestre de 2012, momento de transición entre la LXI y LXII Legislatura (cuando se renovó en su totalidad la integración del Congreso).

Figura 7: Comisión Parlamentaria Mixta UE - México

RPM	Año	Fecha	Lugar
I	2005	28 y 29 de septiembre	Estrasburgo, Francia
II	2006	11 y 12 de enero	Monterrey, México
III	2006	30 de mayo	Bruselas, Bélgica
IV	2007	27 y 28 de febrero	Ciudad de México, México
V	2007	27 de noviembre	Bruselas, Bélgica
VI	2008	21 y 22 de mayo	Estrasburgo, Francia
VII	2008	28 y 29 de octubre	Ciudad de México, México
VIII	2009	30 y 31 de marzo	Bruselas, Bélgica
IX	2009	10 y 11 de diciembre	Ciudad de México, México
X	2010	12 al 15 de mayo	Sevilla, España
XI	2010	1 y 2 de diciembre	Ciudad de México, México
XII	2011	20 y 21 de junio	Luxemburgo, Luxemburgo
XIII	2011	25 al 28 de noviembre	Ciudad de México y Oaxaca, México
XIV	2012	23 y 24 de mayo	Estrasburgo, Francia
XV	2013	2 al 4 de mayo	Ciudad de México y Morelos, México
XVI	2013	19 al 21 de abril	Estrasburgo, Francia
XVII	2014	17 de abril	Estrasburgo, Francia
XVIII	2015	19 y 20 de abril	Ciudad de México, México
XIX	2015	7 al 9 de julio	Estrasburgo, Francia
XX	2016	9 al 11 de febrero	Ciudad de México y San Miguel de Allende, México
XXI	2016	17 y 18 de octubre	Bruselas, Bélgica
XXII	2017	22 y 23 de febrero	Mérida, México

Fuente: Elaboración propia.

Diálogos con la Sociedad Civil

La presencia de organizaciones de la sociedad exigiendo un espacio de participación social institucionalizado en las relaciones de la UE con países latinoamericanos antecede la entrada en vigor del Acuerdo. Así lo constata la Declaración resultante del Foro de la Sociedad Civil para el Diálogo Europa – América Latina y el Caribe celebrado en Río de Janeiro en junio de 1999: “los ciudadanos y las ciudadanas deben tener el derecho de participar en las decisiones y también en el proceso de formular e implementar las decisiones y las políticas de cooperación.” “Los mecanismos de diálogo social no pueden ser utilizados como mero instrumento para legitimar acuerdos que carecen de la participación eficaz de nuestras sociedades en el proceso de toma de decisiones.” El

acuerdo no contempló la creación de estos espacios, sin embargo, durante la primera reunión del Comité Conjunto, celebrada en octubre de 2001, “reconocieron la importancia de mantener un diálogo abierto con la sociedad civil mexicana y europea para escuchar sus puntos de vista sobre la mejor forma de aprovechar las oportunidades del Acuerdo de Asociación. Sobre el particular, acordaron organizar en el mediano plazo un Foro o Conferencia” que incluya su participación (Primera Reunión del Comité Conjunto México - Unión Europea, 2001). La idea era que los Foros se celebraran cada dos años, pero no ha sido el caso.

El I Foro de Diálogo con la Sociedad Civil se sostuvo en Bruselas en noviembre de 2002. En él participaron “más de 200 personas, la mayoría de ellas representativas del mundo sindical, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y desarrollo, empresarial, de sectores académicos, así como de campesinos y pueblos indígenas” (RMALC y CIFCA, 2002).⁴³

La propuesta de creación de un Comité Consultivo Mixto (en el que participe la sociedad civil junto a los gobiernos), así como otros mecanismos de inclusión en el diálogo han sido contemplados desde el primer foro, pero no se había conseguido como tal. Ante la insistencia por parte de la UE (Montoya, 2014) para que México consolidara un ejercicio paralelo al Comité Económico y Social (conocido como CESE),⁴⁴ México respondió con la propuesta de creación de un Mecanismo Consultivo de la Sociedad Civil que fortaleciera el diálogo entre la sociedad civil europea y mexicana. Según Miguel Díaz Reynoso, actual Director General para América Latina y el Caribe, pero entonces Director General de Vinculación con la Sociedad Civil de la SRE, el Mecanismo “es un instrumento para el diálogo de cuatro: la sociedad civil y los gobiernos de cada parte” y apunta entre sus méritos “el reconocimiento a la pluralidad, su capacidad propositiva y la tolerancia e intercambio entre distintos sectores”. La creación del Mecanismo fue resultado del V Foro celebrado a finales de 2012 pero, aunque resultó en ejercicio innovador y esperanzador para el diálogo, la sociedad civil sigue exigiendo una mayor cercanía en los procesos de toma de decisión.

Figura 8: Foro de Diálogo con la Sociedad Civil UE - México

Foro SC	Año	Fecha	Lugar
I	2002	26 de noviembre	Bruselas, Bélgica
II	2005	28 de febrero al 1° de marzo	Ciudad de México, México
III	2008	13 y 14 de noviembre	Bruselas, Bélgica
IV	2010	25 y 26 de octubre	Ciudad de México, México
V	2012	25 y 26 de octubre	Bruselas, Bélgica

Fuente: Elaboración propia.

⁴³ Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio e Iniciativa de Copenhague para América Central.

⁴⁴ Organismo consultivo de las instituciones europeas y que conjunta a representantes de distintos intereses económicos, sociales y culturales de los Estados miembros de la UE

3.2 Acuerdo comercial

El comercio y la industria mexicana han estado históricamente asociados a su relación con Estados Unidos. Más del 80% de los intercambios del país se dan con el vecino del norte. Pero aún ante ese escenario, o tal vez por culpa de él, en las últimas décadas, la diversificación ha sido un objetivo de la política exterior mexicana. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND) de Vicente Fox, para alcanzar un “equilibrio en la agenda de política exterior”, propone “al tiempo de intensificar los vínculos políticos con Europa, tras la firma de los acuerdos de comercio con la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio, México buscará fortalecer las relaciones económicas y comerciales, a fin de diversificar nuestros mercados internacionales, así como las fuentes de inversión extranjera” (Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006, 2000, pág. 62). El gobierno de Felipe Calderón tenía objetivos similares, su estrategia 6.2 del PND buscaba “aprovechar mejor la red de tratados de libre comercio y las ventajas asociadas a la apertura comercial para fortalecer las capacidades económicas y comerciales de México”, veía en Europa “una ventana abierta de oportunidades para promover el intercambio comercial, el turismo y las inversiones” y “por su dimensión dentro la economía internacional y su avanzado proceso de integración” consideraba que la Unión Europea “constituye un socio estratégico de las relaciones políticas, comerciales y de cooperación” (Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012, 2006).

En los últimos meses, la constante voluntad de diversificación ha cobrado un sentido de urgencia que, ante la amenaza del proteccionismo de Donald Trump, exige dar un paso del discurso a la acción. Apenas unos días después de la toma de protesta de su símil estadounidense, el presidente Enrique Peña Nieto emitió su posicionamiento sobre política exterior donde externó la necesidad de “fortalecer la presencia de México en el mundo, a fin de diversificar los vínculos políticos, comerciales, de inversión, turismo y cooperación.” En ese sentido, puede pensarse que la relación con los miembros de la Unión Europea, el TPP o los países con los que México tiene sus 12 tratados de libre comercio representan alternativas interesantes (aunque, hay que reconocer, difícilmente reemplazables de la relación con Estados Unidos) para el país.

Los fundamentos jurídicos de la relación con la Unión ofrecen los instrumentos para conseguir e impulsar este tipo de vínculos entre ambas partes y así lo han hecho en los últimos 16 años. El segundo pilar del Acuerdo Global, también conocido como Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México, es el encargado de regular la parte comercial. A él se refieren los títulos III (Comercio), IV (Movimientos de capital y pagos) y V (Contratación Pública, Competencia, Propiedad Intelectual y demás disposiciones asociadas al comercio). En términos agregados, la participación de la Unión Europea en el comercio internacional de México no es mayoritaria (en 2016 representó apenas más del 12.5% del que tiene México con Estados Unidos); sin embargo, el AG ha generado buenos resultados que podrían multiplicarse con su actualización.

Como pasa a México en su relación con Estados Unidos, la que sostiene con la Unión Europea es también asimétrica cuando se analiza en términos económicos o comerciales. Para México, los países europeos se presentan no solo como una posibilidad de diversificación, sino como proveedores de algunos bienes de interés para la industria mexicana (y la estadounidense), y como unos de los inversores más importantes en la economía nacional.

En su conjunto, la Unión representa el segundo socio comercial más importante en lo que respecta al comercio de bienes y servicios⁴⁵ y el mismo lugar como inversionista más relevante (en los últimos 15 años, más de una tercera parte de la inversión extranjera directa (IED) venía de países comunitarios). Por el contrario, México apenas figura entre la lista de los 20 países con mayor intercambio comercial⁴⁶ con la UE, representando apenas el 1.6% del total, y la inversión mexicana en Europa resulta prácticamente inexistente (no alcanza el 1%).⁴⁷

Más allá de esa asimetría, el acuerdo presentaba incentivos para ambas partes: nuestro país podría disminuir, al menos marginalmente, su dependencia de Estados Unidos y promoverse como destino de inversiones; para el lado europeo era interesante competir de forma más pareja con las compañías estadounidenses y canadienses en México y, con la eliminación de barreras arancelarias, se promovía el acceso de muchos de sus bienes al mercado norteamericano.

3.2.1 Comercio

Como puede verse en la siguiente gráfica, el comercio entre México y la Unión Europea creció más de tres veces (303.13%) entre 2000 y 2016, al pasar de 20,368.14 a 61,741.45 millones de dólares. La incorporación de 13 países a la UE en ese periodo de tiempo no impactó realmente en esa estadística: en conjunto apenas representan 0.20% del comercio con Europa.

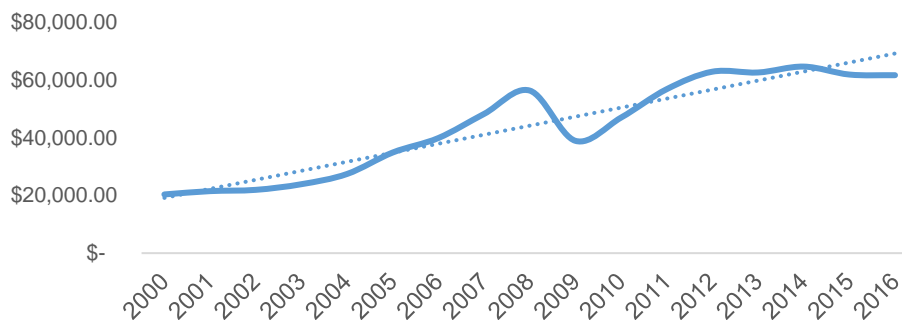
⁴⁵ Es el segundo lugar en exportaciones, después de los Estados Unidos y el tercero en importaciones después de ese país y de China.

⁴⁶ En 2016 figuraba en el lugar número 13, siendo el segundo lugar latinoamericano (Brasil ocupa la posición número 11). La lista con el ranking está disponible en:

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122530.02.2017.pdf

⁴⁷ Información disponible en Eurostat Statistics Explained: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Foreign_direct_investment,_EU-28,_2012%E2%80%932015_YB17.png

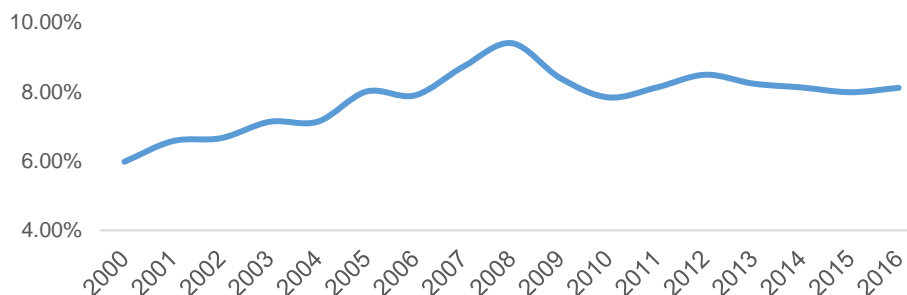
Figura 9: Intercambio comercial con la UE
 (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía.

Al inicio de ese periodo el monto de los intercambios comerciales con la Unión correspondía al 5.98% del comercio total de México, la tendencia creció hasta alcanzar su pico de 9.40% en 2008, tras la crisis bajó y se ha mantenido prácticamente estable, alrededor del 8% desde entonces.

Figura 10: Comercio con la UE respecto al total
 (%)

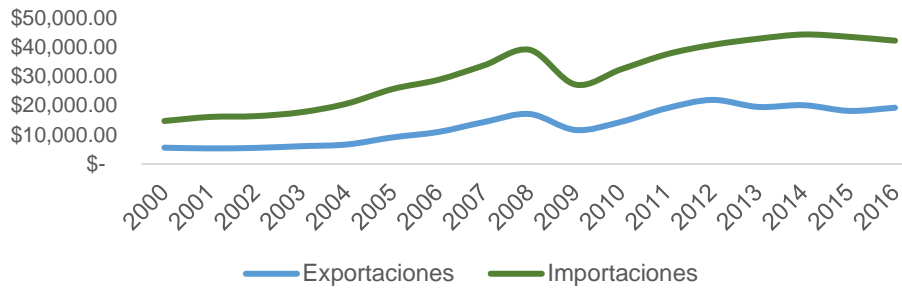


Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía.

La balanza comercial ha sido históricamente deficitaria para México, sin embargo, este déficit no ha crecido al mismo ritmo que el comercio total, lo cual implica que ha habido un aumento más significativo en las exportaciones que en las importaciones. En el año 2000, México exportó cerca de 6,000 millones de dólares, 16 años más tarde, éstas superaban los 19,300, por lo que crecieron 3.45 veces en ese periodo.⁴⁸ Las importaciones crecieron en menor proporción, con un punto inicial cercano a los 15,000 millones, terminaron en 42,400 millones, multiplicándose 2.87 veces. Mientras que en un inicio las importaciones representaban casi tres veces más que las exportaciones, ahora son apenas más que el doble.

⁴⁸ En su punto más alto, en 2012, las exportaciones superaron los 22,000 millones de dólares, casi cuatro veces más que en el año 2000.

Figura 11: Evolución Exportaciones e Importaciones
(millones de dólares)



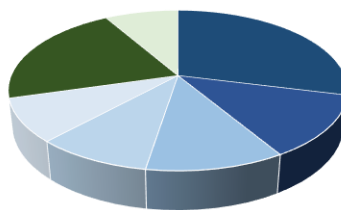
Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía.

Históricamente, los principales bienes de exportación de la economía mexicana a la Unión Europea son: equipo de transporte y maquinaria (principalmente asociado al sector automotriz), combustibles y productos mineros, equipo eléctrico y equipo de óptica. En ese sentido, México se distingue de otros países latinoamericanos quienes son proveedores de materia prima, mayoritariamente.

En términos generales, los bienes que México importa desde la Unión son productos intermedios que sirven como insumos para las cadenas de valor de bienes que serán exportados al mercado norteamericano. Entre ellos destacan: maquinaria industrial, equipo eléctrico y para el sector automotriz.

Si bien el mercado europeo representa uno con más de 500 millones de habitantes, la realidad es que entre los 28 miembros, el comercio con México se concentra en gran medida con cinco socios tradicionales: Alemania, España, Italia, Francia y el Reino Unido, quienes concentran casi tres cuartas partes del total. Si bien representan también las economías más pequeñas, los 13 países que se incorporaron a la Unión después del 2000 contribuyen solamente con 8.35% del comercio con México.

Figura 12: Comercio total (por país)
(% del total con la UE)



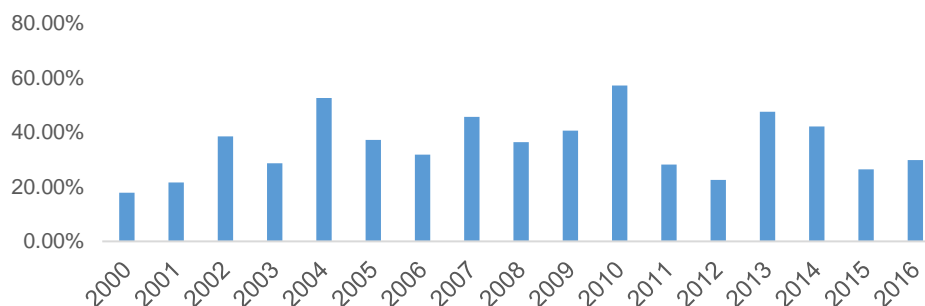
■ Alemania ■ España ■ Italia ■ Francia ■ Reino Unido ■ Otros países ■ Miembros desde 2004 -

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía.

3.2.2 Inversiones

Además del libre intercambio de bienes, el TLCUEM contempla la liberalización de servicios y diversas disposiciones de competencia y propiedad intelectual. Uno de los aspectos fundamentales del acuerdo es la promoción del flujo de inversiones. En esta materia, la presencia de los países comunitarios es muy relevante y compite con la de Estados Unidos: en lo que va de este siglo, 36.53% de las inversiones en nuestro país provienen de ellos. Durante el periodo analizado (2000 – 2016) la participación sobre el total es variable pero solamente una vez inferior al 20% (y en un par de ocasiones por encima del 50%). Así lo muestra la siguiente gráfica.

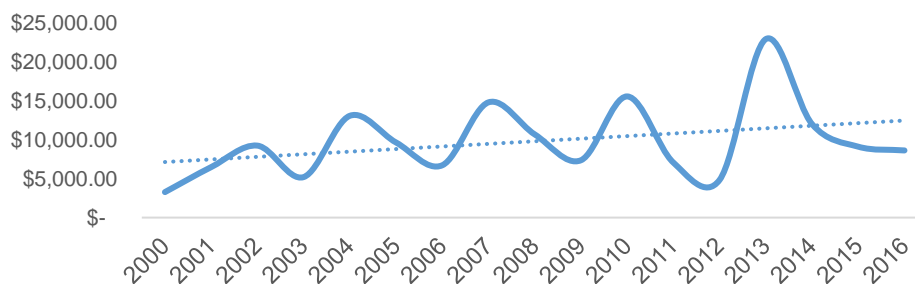
Figura 13: IED proveniente de la UE
 (% del total)



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía.

Como el comercio, los montos de inversión mantienen una línea de tendencia creciente. Al respecto, y castigado por el impacto de la crisis de 2008 – 2009⁴⁹ que en México presentó un efecto retardado, promedió cerca de 10,000 millones de dólares anuales.

Figura 14: IED países miembros UE
 (millones de dólares)



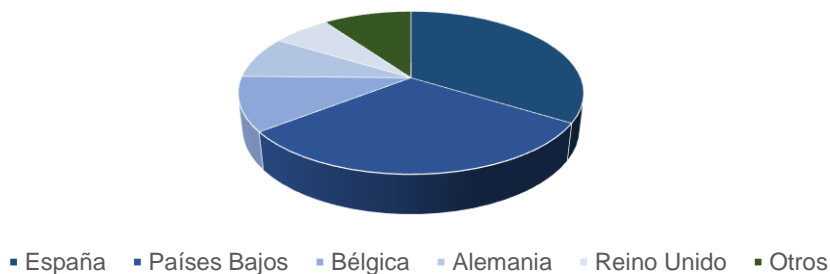
Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía.

⁴⁹ La inversión recibida en 2012 es comparable al valor inicial de la serie, en 2000.

A lo largo de estos años dos sectores concentraron cerca del 60% de la inversión europea en México: las manufacturas (donde destacan los alimentos procesados y el sector automotriz) y los servicios financieros. La aprobación de las reformas estructurales ha incentivado a empresas del sector energético a voltear a México, lo mismo pasa con el sector de las telecomunicaciones y financiero. Cerca de 15,000 empresas europeas se encuentran registradas en México, ello significa más de una cuarta parte del total.

Respecto a la distribución entre países, la situación del intercambio comercial se replica en este ámbito: los cinco más grandes inversionistas representan casi el 90% del total. Tres de los cinco países con mayor intercambio comercial con México repiten como los inversionistas más importantes: España, Alemania y Reino Unido. Francia e Italia se rezagan a las posiciones 7 y 9, respectivamente. Por su parte, Países Bajos y Bélgica ocupan el segundo y tercer lugar como mayores inversionistas, lo cual se explica en gran medida a la compra y asociación de la Cervecería Cuauhtémoc Moctezuma (ahora parte de la holandesa Heineken) y de Grupo Modelo (comprada por la firma belga Anheuser – Busch InBev).

Figura 15: Inversiones (por país)
(% del total con la UE)



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Economía.

Entre las críticas a los resultados del tratado comercial, destacan dos: la incapacidad de convertirse en una alternativa de diversificación relevante y la cantidad de comercio “intra-firma” que limita el alcance del capital extranjero en nuestro país (Arroyo & al., 2008).

Sobre la primera, si bien hay una tendencia creciente en la participación del volumen comercial de bienes con Europa, esta no representa un verdadero contrapeso a la dependencia con Estados Unidos. La industria y economía mexicanas están más especializadas en la logística terrestre y que cumple con los estándares y condiciones de comercio con nuestro vecino del norte. En ese sentido, para que la UE lo sustituya sería necesaria una transformación estructural de la economía mexicana, escenario difícilmente previsible mientras el Tratado de Libre Comercio con América del Norte siga vigente. El escenario no es, sin embargo, descartable. Por primera vez en décadas, la rispidez en el marco de la cual se lleva a cabo la renegociación del TLCAN, hace considerable la posibilidad de un

México sin ese tratado. Así lo demostró en distintas declaraciones Ildelfonso Guajardo, secretario de Economía, durante la XI Reunión Plenaria del PRI en el Senado en agosto pasado, cuando afirmó que “tampoco vamos a estar en la mesa a cualquier precio”, y se refirió también a que existe la posibilidad de que “encontremos un *impasse*, una posibilidad de que esto no avance, esto no lo podemos descartar”.⁵⁰ Días más tarde confirmó públicamente que aunque mantendrá su estrategia, el gobierno tiene un “Plan B”⁵¹ en caso de que el acuerdo no se concrete.

En lo concerniente al segundo tema, la crítica radica en que una parte importante del comercio se da entre las grandes empresas europeas y sus filiales en México, con lo que sus principales beneficiarios son empresas grandes y transnacionales que contribuyen en poco al desarrollo de la industria nacional.

3.3 Cooperación

La cooperación para el desarrollo ha sido uno de los estandartes de la acción exterior europea a lo largo de su historia, aun cuando es una materia en la que no tiene competencia exclusiva sino complementaria a la de sus países miembros. El caso de México no ha sido la excepción. Como sostiene Luis Huacuja, la cooperación para el desarrollo ha sido uno de los ejes rectores en los más de 50 años de la relación bilateral de México y la Unión Europea: lo fue en los Acuerdos Marcos de 1975 y 1991 que giraban completamente en torno a ella y lo es al constituir el tercer pilar del AG (Huacuja, 2013). La estructura del Acuerdo lo demuestra: establecido en el Título VI, dedica casi la mitad del articulado total del Acuerdo⁵² (los artículos 13 a 44) a definir más de 30 áreas de cooperación⁵³ sobre distintos temas: económicos, comerciales, políticos y sociales.

En su implementación, sin embargo, hay razones que cuestionan su alcance. En un punto de acuerdo presentado por el senador Rabindranath Salazar, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores – Europa, se resalta que de estas 30 áreas “solo se han explorado siete”: cooperación en el sector de pequeñas y medianas empresas; aduanera; científica y tecnológica; en formación y educación; cultural; asuntos sociales y para la superación de la pobreza (Huacuja, 2013).

⁵⁰ Ver nota de El Financiero, “TLCAN pero no a cualquier precio” del 29 de agosto de 2017, disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/guajardo-no-descarta-impasse-en-ronda-negociaciones-tlcan.html>

⁵¹ Ver cobertura en medios como Gobierno cuenta con ‘Plan B’ sobre TLCAN: Guajardo, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2017/08/23/gobierno-cuenta-con-201cplan-b201d-sobre-tlcan-guajardo>

⁵² A este título se dedican los artículos 13 a 44.

⁵³ Cooperación en: asuntos económicos, industrial, fomento de inversiones, servicios financieros, pequeñas y medianas empresas, reglamentos técnicos y evaluación de la conformidad, aduanera, sociedad de la información, sector agropecuario, sector minero, sector energético, transportes, turismo, estadísticas, administración pública, lucha contra las drogas, lavado de dinero y control de precursores químicos, cooperación científica y tecnológica, formación y educación, cultural, sector audiovisual, información y comunicación, medio ambiente y recursos naturales, refugiados, derechos humanos y democracia, protección al consumidor, protección de datos y salud.

En todo caso, varios instrumentos y un centenar de millones de euros se han dedicado a la cooperación bilateral, regional y temática de la Unión Europea con México y tiene sentido analizarlo en dos etapas distintas.

3.3.1 La implementación

Entre 2001 y 2013 se trabajaron dos programaciones de cooperación México – Unión Europea que delinearon las áreas de cooperación y sus objetivos generales para la puesta en marcha de programas. El primero, que se implementó de 2001 a 2006, propuso cuatro ámbitos prioritarios de acción: 1) Crecimiento y apoyo económico a las reformas y competitividad económicas; 2) Desarrollo social y reducción de las desigualdades; 3) Cooperación científica y tecnológica; y 4) Consolidación del Estado de Derecho y fortalecimiento institucional. A su vez, la segunda programación (para 2007 – 2013) se planteó los siguientes tres: 1) Crecimiento económico sostenible y competitividad; 2) Educación y cultura; y 3) Cohesión social y diálogo político.

El “Estudio sobre la cooperación en el Acuerdo Global México Unión Europea” de Máximo Romero publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ofrece un interesante balance respecto a los resultados de los programas implementados en esos marcos.

En lo concerniente a los programas de competitividad económica, de los tres programas implementados en la materia⁵⁴ se distinguen resultados positivos como la compartición de buenas prácticas y experiencias con beneficiarios directos, la capacitación técnica y la formación de recursos humanos, o el intercambio de información. También se reconocen áreas de oportunidad como la promoción de los programas y el mayor conocimiento entre las partes y dificultades como la casi inexistencia de pequeñas y medianas empresas o la diferencia en las cadenas de valor.

Para los proyectos de derechos humanos y reformas de justicia no cabe duda de que queda mucho por hacer, pero se registraron avances en las ocho metas planteadas. Los diálogos México – Unión Europea se han convertido en espacios de intercambio importantes y son descritos como exitosos por ambas partes. Desde la parte institucional se reconocen como materias pendientes los temas de migración y discriminación.

Los programas de desarrollo y cohesión social fueron unos de los de mayor trascendencia, particularmente durante la segunda programación al ser impulsados con la asociación estratégica. Abarcando temas como acceso a servicios públicos, salud, educación o seguridad social, tanto el diálogo en la materia, como el Laboratorio de Cohesión Social promovieron la vinculación interinstitucional y los esquemas de diálogo de las autoridades con otros actores (sociales,

⁵⁴ Proyecto de Facilitación del Tratado de Libre Comercio Unión Europea – México (PROTLCUEM), Programa Integral de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa mexicana (PIAPYME) y Programa de Competitividad e Innovación (PROCEI).

académicos o de la sociedad civil). La mayor limitación que se ha reportado es la rigidez de los modelos de cooperación que, en muchas ocasiones, dificulta a la parte mexicana acceder a la ayuda.

3.3.2 La “graduación”

El año 2011 resultó un punto de inflexión para la cooperación euro-mexicana. Desde el lado mexicano, el gobierno de Felipe Calderón impulsó la ley de cooperación internacional para el desarrollo, publicada en el Diario Oficial el 6 de abril de 2011. Mediante ella, se creó la Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo (Amexcid), “órgano desconcentrado de la Secretaría (de Relaciones Exteriores)” que contará con “autonomía técnica y de gestión” y que será uno de los dos “instrumentos para la cooperación internacional” (Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2011). Su intención: posicionar a México a nivel mundial en su papel dual de cooperación (receptor y donante). La creación de la Amexcid parecía una buena oportunidad de coordinación con la Agencia Europea de Cooperación (Europe Aid), la dependencia europea para temas de cooperación.

De forma paralela, y en el contexto de la crisis económica europea, a finales de ese mismo año comenzó a discutirse y se aprobó el Programa para el Cambio, “una estrategia para reducir la pobreza que transforma una serie de aspectos clave en el modo de prestar la asistencia” (Comisión Europea, 2014), y que llevó a una nueva categorización que le permitiera destinar la ayuda a los países en los que mayor impacto genere. Como resultado de ese ejercicio, México fue clasificado como un país de renta media – alta y, como consecuencia de ello, ya no es susceptible de recibir subvenciones bilaterales. Así, los tres niveles de cooperación vigentes desde la entrada en vigor del AG, a partir de 2014, no lo son más;⁵⁵ ahora la cooperación con México puede darse en el ámbito regional o temático, únicamente.

Tanto el gobierno mexicano como representantes de la Delegación de la Unión Europea en la Ciudad de México ven en ello un reto más que un freno. Así lo ha expresado, por ejemplo, Noel González, Director General de Planeación y Políticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Amexcid,⁵⁶ al afirmar que “llegar a esta nueva etapa de la asociación no debe constituir toparnos con un muro con el que se acabe la cooperación, sino que debemos de encontrar cuál es el puente para llegar a las nuevas formas de intercambio y cooperación que tiene que superar estos esquemas tradicionales”. Marie Augouy, del área de cooperación y sociedad de la Delegación⁵⁷ coincide al considerar que hay que “encontrar nuevas sinergias, hay que ser innovador[es]”.

El hecho es que, mientras México, con la creación de la Amexcid, busca posicionarse como un actor global relevante en materia de cooperación, se enfrenta desde hace un par de años a un cambio trascendental al dejar de recibir proyectos de uno de sus donatarios más importantes y estratégicos, ante su “graduación” como país de renta media.

⁵⁵ En realidad, existen proyectos como el Laboratorio de Cohesión Social que seguirá recibiendo financiamiento hasta finales de 2018 pero, en principio la cooperación bilateral no será más candidata a recibir subvenciones.

Así lo hizo en ocasión de la II Reunión con la sociedad civil en el marco de la modernización del Acuerdo Global, celebrado el 12 de septiembre de 2017 en la SRE.

⁵⁷ En entrevista presencial en septiembre de 2017.

3.4 Saldos y razones para un nuevo acuerdo

Como se revisó en el capítulo anterior, el cambio en la naturaleza política, la apertura comercial, los obstáculos sociales y el acercamiento con América del Norte hacen de México un actor absolutamente distinto, en su rol, alcance y trascendencia, al de 20 años atrás. Lo mismo sucedió a su contraparte, del otro lado del Atlántico, con sus ampliaciones (y futura reducción), con la profundización alcanzada con el Tratado de Lisboa y con los retos a la unidad y el euroescepticismo al que se enfrenta. Tanto México como la UE poco tienen que ver con los actores que, hace un par de décadas, firmaron el Acuerdo. Aun si ello fuera poco, la transformación del contexto en el que se desenvuelven justifica la necesidad de revisar el AG: los temas en la agenda y su priorización han cambiado, las formas de interacción, en general, y el comercio, en particular, se han multiplicado e intensificado, y los pesos y contrapesos de los países también se han alterado en un escenario con, cada vez, más actores relevantes.

A ello se añade el hecho de que la asociación estratégica y su Plan Ejecutivo Conjunto, incorporaron temas y mecanismos de diálogo e intercambio que no han sido considerados en el marco jurídico. En suma, estas características explican la revisión no solo de este, sino de muchos otros acuerdos para resistir la obsolescencia de su contenido.

Pero, más allá de estas razones exógenas, el propio AG y su implementación también justifican su modernización. Existe consenso al decir que el saldo general del Acuerdo es positivo, pero también que no ha sido aprovechado tanto como se podría.

En lo que se refiere al diálogo político, es reconocible el ímpetu con el que se inició, tras su entrada en vigor, y alrededor de la designación de México como socio estratégico. Sus mecanismos funcionaron conforme a lo establecido hasta 2012, con el cambio de gobierno, sin embargo, solo la CPM mantuvo ese rigor y constancia.

Desde una perspectiva el diálogo político es un mecanismo eficaz y diferenciador del esquema convencional de manejo de relaciones bilaterales, que siempre es susceptible de mejorar (Freres, et al., 2006, 6); desde la otra, se considera que su contenido se ve afectado en la práctica por falta de ejecutividad y el exceso de declaraciones que lo vuelven vacío, al igual que por un desconocimiento en cada una de las partes de las competencias y mecanismos que hacen posible la implementación de los acuerdos (Torrent, 2005, pág. 20).

Considerado como el pilar más sólido del Acuerdo, la asociación comercial ha mostrado un crecimiento constante, tanto en materia comercial como de inversiones. En este segundo tema en particular, la UE es uno de los actores más relevantes y que, incluso, compite por su trascendencia

con Estados Unidos. Pero, incluso en esta materia, el acuerdo se ha quedado rezagado y no ha explotado todo su potencial. México tiene intercambios comerciales relevantes con apenas una cuarta parte de los miembros de la UE. Y por si fuera poco, uno de los más relevantes, el Reino Unido, dejará de formar parte del proyecto de integración regional en los próximos años.

En el pilar de la cooperación las cosas no son distintas. Aun con proyectos exitosos que continúan con sus labores, la realidad es que la ambición de establecer 30 áreas de cooperación no se ha conseguido. Aunado a ello, la graduación de México requiere un cambio de estrategia, perceptible desde el marco jurídico, en el que se hagan las adecuaciones para construir una relación más horizontal, con una agenda menos dispersa y más focalizada en los temas estratégicos.

Tanto los factores externos como los internos explican la necesidad de un nuevo acuerdo que motive la revitalización de la relación y permita la incorporación de un marco jurídico exhaustivo que actualice y reúna todas las posibilidades de intercambio indispensables para consolidar la asociación estratégica compartida entre México y la UE.

Es imposible ignorar un factor que, si bien no explica la intención de modificar el acuerdo, si lo hace con la urgencia por hacerlo. La nueva política estadounidense, caracterizada por su proteccionismo y que ya ha hecho caer proyectos tan ambiciosos como el TPP, requiere de posicionamientos claros y conjuntos que le hagan frente. Ante el poco promisorio futuro del Tratado de Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP, por sus siglas en inglés) entre la UE y Estados Unidos, y los continuos fracasos de las Rondas de Doha, la Unión ve en otros socios la posibilidad de volver a establecer normas y dar certezas a la liberalización del comercio. México también encuentra incentivos en ello, le permite diversificar su portafolio, consolidar el posicionamiento que ha sostenido en las últimas décadas y mantenerse como destino de inversión.

Capítulo 4: Hacia un nuevo acuerdo

4.1 Estatus de las negociaciones

El Acuerdo Global, que en su momento había constituido el ejercicio más ambicioso de la Unión con terceros países fuera de su área de influencia, se había visto rebasado en muchos sentidos. Solo parecía haber tres alternativas: 1) mantener el *status quo*, sin cambios, y excluir a los fundamentos jurídicos de la actualización del sistema político y económico internacional; 2) recurrir a los recursos de revisión de cláusulas previstos por las decisiones 2/2000 y 2/2001 del Consejo Conjunto para conseguir la liberalización de algunos productos o sectores específicos, o 3) modernizar el acuerdo en su totalidad, manteniendo sus características de “ambicioso y exhaustivo” (Torrent & Polanco, 2016).

Ya en enero de 2013 las autoridades mexicanas y europeas se pronunciaron públicamente respecto a la necesidad de “iniciar un proceso de reflexión con miras a actualizar el marco jurídico que rige sus relaciones.” Así lo reconocieron los entonces presidentes de la Comisión Europea y del Consejo, José Manuel Durao Barroso y Herman Van Rompuy junto al mexicano, Enrique Peña Nieto, en el marco de la Cumbre UE – CELAC celebrada en Santiago en 2013. Al pronunciamiento siguieron acciones. Se determinó la creación de un Grupo de Trabajo Conjunto que estaría encargado de la elaboración de un Reporte de Visión Conjunta en el que se definieron los temas más relevantes para la modernización. De forma oficial fue el viernes 12 de junio de 2015 cuando, en ocasión de la VII Cumbre entre México y la Unión Europea, el presidente Peña Nieto informó que había conseguido el consenso para modernizar el Acuerdo entre ambos actores con el fin de enfrentar los nuevos retos de la agenda global (European Commission, 2015).

Pasó prácticamente un año hasta que el Consejo de la Unión Europea aprobara el Mandato de Negociación en el que se establecieron las líneas directrices de los posicionamientos por parte de la Unión. En su visita a México, el 24 de mayo de 2016, la Alta Representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad, Federica Mogherini, anunció junto con la entonces canciller mexicana, Claudia Ruiz Massieu, y el secretario de Economía, Ildefonso Guajardo, el inicio de las negociaciones.

4.1.1 Las primeras dos rondas

Previo a la primera realización de rondas de negociaciones, a lo largo de 2015, interlocutores de ambas partes trabajaron en la creación de grupos de trabajo que intercambiaron posturas y perspectivas sobre los temas de la agenda. De forma oficial, la primera ronda de negociaciones tuvo lugar en Bruselas los días 13 y 14 de junio de 2016 y se llevó a cabo como una sesión inaugural conjunta en la que las pláticas sobre temas comerciales y de diálogo político y cooperación se

realizaron de forma paralela. En esta primera reunión se definieron los métodos de trabajo y la organización de tareas.

A partir de la segunda ronda,⁵⁸ las negociaciones se han dado de forma independiente y han girado en torno a las propuestas de cada parte sobre los temas específicos. Los equipos de temas comerciales han estado encabezados por el subsecretario de Comercio de la Secretaría de Economía (SE), Juan Carlos Baker Pineda y César Guerra Guerrero, ministro representante de la SE ante la Unión Europea, por la parte mexicana y por Helena König, directora para las Américas y Asia de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea. En el caso del diálogo político y la cooperación, las delegaciones han estado lideradas por los Embajadores Carlos de Icaza, de la SRE, y Agustín García – López, Director Ejecutivo de la Amexcid, del gobierno mexicano y Edita Hrda, Directora Ejecutiva para las Américas del EEAS.

4.1.2 Acelerar los procesos para combatir el proteccionismo y defender postura

La elección y toma de protesta de Donald Trump en la presidencia de los Estados Unidos dio un nuevo sentido de urgencia a la necesidad de llegar a un acuerdo entre las partes. Conseguirlo les permitiría, por un lado, hacer frente a las posturas proteccionistas y, por el otro, posicionarse a favor del libre mercado y de su potencial. Así lo expresaron en comunicado conjunto del 31 de enero, Cecilia Malmström, Comisaria de Comercio de la Comisión Europea e Ildelfonso Guajardo, secretario de Economía: “Juntos hemos visto con preocupación el actual ascenso del proteccionismo alrededor del mundo; como socios que comparten una visión, defendemos el principio de una cooperación global y abierta. Ahora que nos encontramos en una fase avanzada de nuestro trabajo conjunto para profundizar el comercio entre ambos lados, aceleraremos el ritmo de las negociaciones para obtener sus beneficios lo más pronto posible”.

La fecha prevista de término de las negociaciones se mantiene fija desde entonces: a las partes les gustaría ver una versión final del texto a finales de este año y se mantienen activos, conforme al calendario, para conseguirlo. La visita de la Comisaria Malmström a la Ciudad de México el 8 de mayo pasado confirmó la intención, y lo mismo pasó con la visita de europarlamentarios en julio. Meses más tarde, a mediados de octubre, la comisaria de comercio de la UE ha insistido en la voluntad de concluir las negociaciones de forma inmediata. Reconoció que, “aunque hay mucho trabajo por hacer”, el trabajo ha “avanzado muy rápido” y sostuvo que, “cuando otros quieren construir muros, nosotros queremos construir puentes.”⁵⁹

El pronunciamiento político en favor de la economía abierta y la voluntad de colaborar con México no solo ha sido defendido por altos mandos de las autoridades comunitarias, sino también

⁵⁸ La misma fue celebrada en noviembre de 2016, para los temas comerciales, y en mayo de 2017, para los de cooperación y diálogo político.

⁵⁹ Para más información sobre la declaración de Cecilia Malmström revisar la nota del 18 de octubre en el periódico La Vanguardia. Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/politica/20171018/432168203105/la-ue-insiste-en-oportunidad-de-cerrar-cuanto-antes-el-acuerdo-con-mexico.html>

por personajes relevantes de la política nacional de los países miembros de la Unión. Es ejemplo de ello la canciller alemana Angela Merkel, quien en ocasión de su visita a la Ciudad de México en junio pasado expresó: “La Unión Europea y México tomaron la decisión de que el Acuerdo de Libre Comercio será actualizado, y queremos hacerlo de la manera más rápida posible. [...] México es un socio importante para Alemania, estamos comprometidos con los mismos principios, los de un comercio libre, justo y equitativo para el beneficio de todos”;⁶⁰ o el presidente francés, Emmanuel Macron, quien se reunió en el Eliseo con el Presidente Peña en julio pasado y donde afirmó: “Le he planteado al señor Presidente poder contar con el apoyo de Francia, de su gobierno, en el proceso de negociación o renegociación que hoy estamos haciendo del acuerdo global que tiene celebrado México con la Unión Europea, en los tres ámbitos: político, de cooperación y comercio”.⁶¹

4.1.3 Sigüientes rondas

La reacción a la intención de acelerar los procesos redundó en la celebración de dos nuevas rondas. Además de los encuentros intersesionesales en los que se han discutido los aspectos más técnicos de la relación, la tercera ronda de negociación de los temas comerciales se llevó a cabo del 3 al 7 de abril de 2017 y la cuarta hacia finales de junio; la segunda y tercera rondas para el diálogo político y la cooperación se concretaron el 15 de mayo y el 10 de julio respectivamente.

Hasta el momento quedan anunciadas, y con fechas tentativas, dos sesiones más para los aspectos comerciales, y una más para el diálogo político y de cooperación. La intención de terminar los trabajos de negociación para finales de este año sigue en pie, y así lo ha reafirmado el presidente de la Comisión Europea, Jean- Claude Juncker, en su presentación del Estado de la Unión en septiembre pasado: “con la ayuda del Parlamento Europeo, hemos asegurado recientemente un acuerdo con Canadá que se aplicará provisionalmente a partir de la próxima semana. También tenemos un acuerdo político con Japón para una asociación económica. Para finales de este año, esperamos hacer lo mismo con México y los países del Sur de América (Mercosur)”⁶² (Juncker, 2017). La intención está clara, aunque será el ritmo de la agenda comercial lo que más determine los tiempos. Una vez encontrado acuerdo en esos temas, será necesaria una nueva reunión en la que se establezcan las disposiciones institucionales y se consiga una versión final del texto.

⁶⁰ Ver nota al respecto en el portal del periódico Excelsior del 10 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/06/10/1168946>

⁶¹ Revisar noticia del mismo medio del 8 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/07/07/1174222>

⁶² Traducción libre del texto original: “With the help of the European Parliament, we have just secured a trade agreement with Canada that will provisionally apply as of next week. We have a political agreement with Japan on a new economic partnership. By the end of the year, we have a good chance of doing the same with Mexico and South American countries.”

4.1.4 Calendario

Figura 16: Calendario de las Rondas de Negociación

Calendario				
	Comerciales		Diálogo político y cooperación	
	Fecha	Sede	Fecha	Sede
1° Ronda	13 y 14 de junio de 2016	Bruselas	13 y 14 de junio de 2016	Bruselas
2° Ronda	22 al 25 de noviembre de 2016	Ciudad de México	15 de mayo de 2017	Ciudad de México
3° Ronda	03 al 07 de abril de 2017	Bruselas	10 de julio de 2017	Bruselas
4° Ronda	21 de junio al 05 de julio de 2017	Ciudad de México	06 al 09 de octubre de 2017	Ciudad de México
5° Ronda	25 al 29 de septiembre de 2017	Bruselas		
6° Ronda	26 de noviembre al 02 de diciembre de 2017 ⁶³	Ciudad de México	Por definir	

Fuente: Elaboración propia.

4.2 Los puntos de comparación

Hace más de 15 años que el sistema comercial internacional se encuentra estancado. Las Rondas de Doha, iniciadas en 2001 en esa ciudad, capital de Qatar, –cuyo objetivo era “conseguir acuerdos para disminuir las barreras comerciales, contribuir al desarrollo de las naciones menos favorecidas y resolver temas sensibles como los subsidios a los productos del sector agrícola”- no solo no lo consiguieron, sino que con la falta de consenso, vulneraron la credibilidad del sistema internacional (Editorial Board, 2016). Al menos, la reunión ministerial de la OMC en Nairobi, de diciembre de 2015, al no obtener consenso para continuar con las negociaciones, aceptó el fracaso. Así, el modelo de comercio global se ha quedado sin directrices claras y actualizadas a las condiciones constantemente cambiantes.

⁶³ Fechas por confirmarse.

En ausencia de estas reglas, las alternativas han sido variadas. Los tratados bilaterales establecen normativas que, en muchas ocasiones estandarizan temas, pero no necesariamente posturas ante terceros países. Lo mismo han intentado hacer los distintos acercamientos interregionales. Algunos acuerdos se han alcanzado respecto a temas específicos, fundando estándares comunes.

Con el TPP, considerado como un “acuerdo comercial de vanguardia con los estándares más elevados en el siglo XXI”, daba la impresión de que el sistema internacional se encaminaba hacia “un conjunto de nuevas reglas que podrían determinar el rumbo del sistema de comercio mundial” (de la Mora, 2016, pág. 3). La salida de Estados Unidos del mismo, anunciada prácticamente como acción inmediata a la toma de protesta de Donald Trump, acabó con las expectativas. El TTIP entre la UE y Estados Unidos podía haber representado también una alternativa al establecimiento de normas comunes; sin embargo, la falta de consentimiento ha resultado en el congelamiento del tratado y se ve difícil que se llegue a un acuerdo próximamente.

Aún sin haberse concretado conforme a lo previsto, tanto el TPP como el TTIP sí permiten identificar los temas más relevantes de la agenda internacional . Las mesas de trabajo que se celebraron en ambas coinciden en gran medida con las de los temas tratados entre la Unión Europea y Canadá, en el Acuerdo Económico y Comercial Global (*Comprehensive Economic and Trade Agreement* – CETA), o en los recientes acuerdos con Vietnam y Japón, en los que la UE, además, ha reafirmado su postura.

Las más recientes negociaciones de México (el TPP y la Alianza del Pacífico) coinciden mayoritariamente en la agenda, aunque en algunos casos específicos no lo hacen completamente en su forma de implementación.

La siguiente tabla recoge los temas principales (retomados de los capítulos y/o mesas de trabajo) de los acuerdos más relevantes y recientes de la agenda mexicana y europea, y ayudan a prever la base sobre la que ha partido la modernización del acuerdo entre México y la UE.

Figura 17: Temas comerciales de acuerdos internacionales

	Temas	TPP	CETA	AP	UE-V	UE-MX
1	Acceso al mercado de bienes	■	■	■		■
2	Administración aduanera y facilitación del comercio	■	■	■	■	■
3	Coherencia regulatoria	■				■
4	Comercio electrónico	■	■	■	■	■
5	Comercio (transfronterizo) de servicios	■	■	■		
6	Comercio y empleo		■			
7	Comercio y medio ambiente		■			
8	Competitividad y facilitación de negocios	■	■			■
9	Compras públicas	■	■	■	■	■
10	Cooperación regulatoria		■			
11	Cooperación y desarrollo de capacidades	■			■	
12	Desarrollo	■				
13	Desarrollo y comercio sustentable		■		■	■
14	Diálogos bilaterales y cooperación		■		■	■
15	Empresas del Estado, monopolios y empresas con derechos o privilegios garantizados	■	■			■
16	Entrada temporal de personas de negocios	■	■		■	
17	Excepciones	■	■	■		
18	Inversión	■	■	■	■	■
19	Laboral	■				
20	Medidas correctivas al comercio	■	■		■	■
21	Medidas sanitarias y fitosanitarias	■	■	■	■	■
22	Medio ambiente	■				■

23	Obstáculos técnicos al comercio	■	■	■	■	■
24	Política de competencia	■	■	■	■	■
25	Propiedad intelectual	■	■	■	■	■
26	PyMEs	■	■	■	■	■
27	Reconocimiento mutuo de cualificaciones profesionales	■	■	■	■	■
28	Reglas de origen y procedimientos relacionados con el origen	■	■	■	■	■
29	Regulación doméstica	■	■	■	■	■
30	Servicios de transporte marítimo internacional	■	■	■	■	■
31	Servicios financieros	■	■	■	■	■
32	Solución de controversias	■	■	■	■	■
33	Subsidios	■	■	■	■	■
34	Telecomunicaciones	■	■	■	■	■
35	Textiles y vestido	■	■	■	■	■
36	Transparencia (y anticorrupción)	■	■	■	■	■

- Incluido en la estructura del acuerdo
- Contemplado en los reportes de las rondas de negociación
- Reportado por la prensa o incluido en los temas de diálogo político y cooperación

TPP = Tratado de Asociación Transpacífico
CETA = Acuerdo Económico y Comercial Global UE – Canadá
AP = Alianza del Pacífico
UE - V = Acuerdo de Asociación y Cooperación UE - Vietnam
UE - MX = Modernización del Acuerdo Global UE - México

Fuente: Elaboración propia.

La publicación de las posturas iniciales europeas y la declaración de la Comisaria Cecilia Malmström de que el “modelo del acuerdo se parece efectivamente mucho al CETA”⁶⁴ da pie a tres interpretaciones. Uno, la Unión Europea percibe a los tres países norteamericanos como un bloque. Dos, de conseguir con México un acuerdo, similar al de Canadá, dos de los principales socios de EEUU cumplirían con criterios relativamente homogéneos respecto a su comercio con Europa. Tres, de ser así, la UE se encontraría en una posición relativamente favorecida ante Estados Unidos, y también a nivel internacional (particularmente ante la ausencia de liderazgo de EEUU).

Para el caso del diálogo político y la cooperación es más difícil identificar una tendencia generalizada, sobre todo porque no es siempre aplicable en los acuerdos firmados por México o por la UE en otras latitudes. El modelo adoptado por la Unión Europea en el *Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por un lado, y Centroamérica, por otro* resulta interesante por la evolución que presenta cuando se analiza en comparación con el AG o, aún, el Acuerdo con Chile que le derivó.

4.3 Análisis por pilares

La decisión sobre la modernización del AG es mutua y está basada en el consenso. Para Immaculada Roca i Cortes, Jefa de Delegación Adjunta de la UE en la Ciudad de México, con la coincidencia de posturas e intereses “no hay posibilidad de que no se llegue a un nuevo acuerdo”. Su percepción es compartida en la SRE y la SE, y si bien hay algunos temas específicos sobre los que hay que conciliar diferencias, éstas son las menos. El nuevo Acuerdo se construye sobre el anterior. Suma, no cambia o quita. En ese sentido puede esperarse que mantenga la estructura institucional establecida en el AG, trayendo, eventualmente, actualizaciones o modificaciones para contribuir a la eficiencia de su funcionamiento e incluir los nuevos temas de la agenda y del Plan Ejecutivo Conjunto.

Las partes han decidido celebrar las rondas de negociación sobre dos vías: los temas políticos y de cooperación, coordinados por la SRE y donde ha estado Amexcid, y los temas comerciales, liderados por la SE. En ambos casos se ha convocado a las secretarías y dependencias gubernamentales correspondientes para trabajar los aspectos técnicos sobre temas particulares.

⁶⁴ Ver artículo de El Economista en el que se hace referencia a la declaración. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/internacional/2017/02/19/ceta-urge-actualizar-acuerdo-mexico>

4.3.1 Diálogo político y cooperación

Entre los actores cercanos a la negociación del Acuerdo se discute la posibilidad de una fusión entre los pilares de diálogo político y cooperación. Dos posturas se han manejado al respecto. Por un lado, esta fusión se ve como positiva pues hace los procesos, decisiones y proyectos más integrales, eficientes y estratégicos. Por el otro, se teme que, ante la unión de ambos pilares, la aún joven Amexcid pierda capacidad de interlocución y quede subordinada a la dirección de la SRE.

Más allá de cuál sea la decisión final sobre la estructura, al momento se han conseguido muchos avances sobre el contenido. De acuerdo con el Embajador Francisco del Río, director para Europa de la SRE, gracias a la convergencia, en las tres primeras rondas “ya se ha llegado a consenso en más de la mitad de los temas” y, con excepción del marco institucional que se revisará una vez que hayan terminado las mesas de trabajo de los temas comerciales, “nos hemos propuesto agotar la agenda en la cuarta reunión”.

4.3.1.1 Nuevos temas

Independientemente de que queden en uno o dos pilares, la posibilidad de un cambio en la estructura es previsible. En ese sentido, vale la pena revisar, como punto de comparación, el Acuerdo de la UE con Centroamérica,⁶⁵ el ejercicio más reciente de asociación con países latinoamericanos. En él, después de exponerse las disposiciones generales e institucionales, la Parte II se dedica íntegramente al diálogo político. A lo largo de 12 artículos, se enlistan sus objetivos, pero además se establecen sus ámbitos o temas de acción.⁶⁶ Más adelante, la Parte III corresponde a la cooperación que, después de definir sus objetivos generales, los principios en los que se basa y las modalidades y metodología, describe, a lo largo de ocho títulos, casi cincuenta áreas de cooperación.⁶⁷

La Declaración Conjunta hecha por Enrique Peña Nieto y Donald Tusk el 12 de junio de 2015, en donde anunciaron la solicitud del mandato de negociación de la UE para iniciar con el proceso, así como los pronunciamientos de funcionarios de la SRE y Amexcid permiten suponer que una versión más cercana a la redacción del Acuerdo con Centroamérica es esperable. En ellos, son identificables distintos temas que podrían ser incorporados tanto al diálogo político como a la cooperación. Algunos de ellos coinciden con los ya trabajados, otros se incorporan por primera vez a la lista.

⁶⁵ Fue publicado en el Diario Oficial de la UE el 15 de diciembre de 2012.

⁶⁶ El esquema contrasta con el del caso mexicano en donde el diálogo político está descrito en un único artículo y no se hace referencia a ámbitos específicos de acción.

⁶⁷ También para el caso de la cooperación la situación contrasta con la del acuerdo euromexicano vigente. En el centroamericano, cada título corresponde a categorías temáticas que permiten una distinción más clara y esquemática de los temas.

Figura 18: Temas para el diálogo político y la cooperación

	Temas
1	Ayuda humanitaria
2	Cambio tecnológico exponencial
3	Cohesión social
4	Combate a las drogas
5	Cooperación judicial
6	Cooperación regional
7	Delitos cibernéticos
8	Delincuencia organizada transnacional
9	Desarrollo sostenible
10	Educación y creación de capacidades
11	Empleo y asuntos sociales
12	Empresas y derechos humanos
13	Energía (incluyendo fuentes renovables)
14	Equidad de género
15	Gestión de desastres
16	Investigación e innovación
17	Mantenimiento de la paz
18	Medio ambiente
19	Migración internacional
20	Salud
21	Seguridad energética
22	Seguridad y justicia

Fuente: Elaboración propia.

El reto de los equipos de ambas partes consiste en conseguir un acuerdo incluyente que ofrezca los mecanismos y estructuras necesarias para la coordinación en estos temas. En la definición de temas se encuentra, también, un obstáculo: es notoria la voluntad de ser ambiciosos y exhaustivos, pero, con ello, se corre el riesgo de dejar temas de lado, o de establecer una agenda dispersa en la que, como ha pasado anteriormente, muchas áreas queden abandonadas o desaprovechadas.

4.3.1.2 Los temas sensibles

Está claro que en los temas políticos y de cooperación la coincidencia y el consenso han sido la base fundamental de la discusión. Según Roca i Cortes, esa característica podría, de hecho, mantenerse durante el proceso de ratificación. “El Parlamento Europeo no es contrario a un acuerdo en su conjunto, lo ven con muy buenos ojos [...] No creo que haya bloqueo, el Parlamento es amigo de México”. Ello, no obstante, no quiere decir que no haya posiciones divergentes que podrían

generar debate no solo en esa institución europea, sino también en la sociedad civil y los medios: “dicho esto, el proceso para llegar a un acuerdo va a ser más tortuoso.”

Dos son los temas previsibles que mayor debate (o rechazo) podrían desatar, al menos en la opinión pública o el debate legislativo, y ambos se encuentran relacionados: la cláusula democrática, y la promoción y protección de los derechos humanos.

- Cláusula democrática

A la distancia, hay muchos actores políticos relevantes que minimizan la trascendencia que se le dio a la inclusión de la cláusula democrática durante la negociación del AG. En la actualidad, la discusión sobre la misma resulta casi anacrónica porque México es reconocido como una democracia; sin embargo, como muchos de los acuerdos internacionales, la cláusula también ha evolucionado. Es probable que ahora, más que cuestionar los principios democráticos de México, el interés (y las críticas) de la UE giren en torno a la buena gobernanza: al respeto a los derechos humanos, al combate a la corrupción o al Estado de Derecho. “El análisis de la cláusula democrática resulta significativo en la actualidad, puesto que la evidencia sugiere que la UE ha tendido a fomentar las prácticas de buena gobernanza y a comunicar sus opiniones mediante declaraciones de la UE en caso de desviaciones flagrantes de la democracia o del Estado de Derecho” (Domínguez & Velasco, 2015).

El texto original de la Cláusula, presente en el Artículo 1^o,⁶⁸ ha sido criticado por organizaciones de la sociedad civil mexicanas y europeas, así como europarlamentarios que exigen su aplicación estricta para mantener congruencia con los principios esenciales de la Unión. Nuevamente el acuerdo con Centroamérica ofrece una referencia en ese sentido al presentar un texto que la fortalece. Su Artículo 1 dicta:

1. El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y al Estado de Derecho sustenta las políticas internas e internacionales de ambas Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo.
2. Las Partes confirman su compromiso con la promoción del desarrollo sostenible, que es un principio rector para la aplicación del presente Acuerdo, teniendo especialmente en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las Partes velarán por que se logre un equilibrio adecuado entre los componentes económicos, sociales y medioambientales del desarrollo sostenible.
3. Las Partes reafirman su adhesión a la buena gobernanza y al Estado de Derecho, lo que supone, en particular, el imperio de la ley, la separación de los Poderes, la independencia del Poder Judicial, procedimientos claros de toma de decisiones por parte de las autoridades públicas, instituciones transparentes y responsables, la

⁶⁸ “El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo.” (Comisión Europea, 2000)

administración eficiente y transparente de los asuntos públicos a nivel local, regional y nacional, y la aplicación de medidas destinadas a prevenir y combatir la corrupción.

La sociedad civil también ha ensayado propuestas alternativas. Ya lo hacían desde su encuentro con autoridades en el I Foro de Diálogo con la Sociedad Civil donde sugerían “dar una dimensión positiva a la Cláusula en cada uno de los tres aspectos generales”. Para hacerla efectiva sugerían la creación de un Comité Consultivo Mixto “que sirva de órgano consultor al Consejo Conjunto y permita la apertura de espacios de participación y diálogo con las organizaciones sociales y civiles de México y Europa”. De igual manera, apoyaban la creación de un Observatorio Social para “establecer la obligatoriedad de la elaboración de informes periódicos anuales” y de un Consejo de Asesores que dé operatividad a la Cláusula (RMALC y CIFCA, 2002).

La utilidad de la Cláusula Democrática ha sido cuestionada en múltiples ocasiones dentro y fuera de la UE. Se critica que no haya sido invocada ante casos flagrantes de violación a los derechos humanos; sin embargo, permanece como una de las marcas más características de los acuerdos europeos, por lo que uno que no la contenga resulta prácticamente inconcebible.

- Derechos humanos

La promoción y protección de los derechos humanos es uno de los valores fundamentales en los que está fundada la UE y que, conforme a los considerandos y principios del AG, comparte con México. La coincidencia se ha expresado no solo a nivel de la relación bilateral, sino en otros foros internacionales. Sin embargo, lejos las declaraciones formales y del papel, México ha sido acusado por múltiples violaciones a los mismos. Muchas de ellas han sido denunciadas en distintas instituciones europeas. Eurodiputados se han referido al país como “uno de los más violentos del mundo”, el Parlamento también ha externado su preocupación por la escalada de violencia y las múltiples denuncias de violaciones y le ha pedido “redoblar esfuerzos en ese sentido”. En los últimos años, actos de impunidad, la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, el asesinato de periodistas y activistas, entre otros, han llamado la atención de Europa y han conducido a pronunciamientos.

Estos posicionamientos, como otros llamamientos y denuncias, funcionan como llamadas de atención, pero no han tenido otras implicaciones. El tema ha decidido tratarse de forma institucional, con un bajo impacto mediático y un balance positivo mediante uno de los mecanismos de diálogo: el Diálogo de Alto Nivel sobre Derechos Humanos que ha celebrado ya su octava edición.

Durante su discusión parlamentaria, es previsible que europarlamentarios, representantes sociales y activistas de la sociedad civil busquen influir en las instituciones europeas para impulsar medidas restrictivas o punitivas ante la violación de estos derechos o del Estado de derecho que dé certezas y garantías a la población.

4.3.2 Acuerdo comercial

El pilar comercial es el que ha ofrecido los resultados más visibles y cuantificables del AG. Al triplicar el volumen del intercambio comercial y hacer lo propio en materia de inversión –donde los socios europeos representan la segunda fuente de ingreso más importante para México–, lo ha demostrado. A lo largo de los 15 años de su implementación, y aun aceptando las críticas al mismo, puede concluirse que, por el alcance de sus resultados, el acuerdo comercial ha sido exitoso.

Ante el cambio en las condiciones del comercio internacional, sin embargo, no considera muchos de los temas que, hoy en día, resultan de mayor interés y tienen mayor potencial de crecimiento. Es en ello en donde radica el riesgo de volverse intrascendente. El (ahora ex) encargado de temas comerciales de la Delegación de la Unión Europea, Domenico Fornari, así lo reconoce al considerar que “el potencial del acuerdo gira en torno a las inversiones más que al comercio de bienes o servicios”.⁶⁹

Para conseguir que la relación bilateral siga siendo no solo trascendente, sino también preferencial, es necesario tomar nuevas medidas que se adecúen a las condiciones del marco global. Así lo reconoce la Comisión Europea en su Evaluación del Impacto, en la que recomienda al Consejo autorizar el inicio de las negociaciones: “la cobertura y el nivel de ambición existente en el acuerdo no coincide con la importancia de la asociación entre la UE y México y no permite al comercio bilateral y a la inversión alcanzar el potencial ofrecido por el contexto económico actual” (König, 2016); y también lo ha hecho el gobierno mexicano. Tras meses de trabajo y diálogo, las ofertas puntuales y temáticas han sido intercambiadas, se trabaja ahora en las versiones textuales que serían incluidas en el acuerdo.⁷⁰

Si bien existe la convicción de que la renegociación e inclusión de nuevos temas es indispensable para promover las relaciones comerciales, hasta el momento no hay datos específicos que estimen numéricamente su potencial (al menos, en términos de participación respecto al total del comercio internacional de México).⁷¹ Ello responde a dos razones principales. Primero, para el caso de servicios e importaciones, que serían probablemente los aspectos más relevantes, es mucho más complicado modelar ejercicios de prospección (a diferencia del caso de las barreras

⁶⁹ Domenico Fornari, en entrevista presencial realizada el 10 de agosto de 2017.

⁷⁰ Durante el proceso de negociación poca información se ha hecho pública, particularmente del lado mexicano. Mientras que la ruta general de la negociación (European Commission, 2015), la Evaluación de impacto (König, 2016), las posturas iniciales y actualizadas para cada tema (disponibles en: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1694&title=EU-Mexico-trade-negotiations-List-of-published-textual-proposals>) y los resultados (básicos) de las rondas de negociación han sido publicadas de forma casi inmediata por el lado europeo; del lado mexicano solo son disponibles los comunicados de la Secretaría de Economía que anuncian el inicio y término de cada ronda de negociación y enlistan los temas revisados.

⁷¹ Al menos así lo expresaron, en entrevista, autoridades de la Secretaría de Economía, de la Delegación de la Unión Europea en México y especialistas sobre la relación bilateral.

arancelarias, por ejemplo). Segundo, ante la incertidumbre creada por el futuro del TLCAN, el impacto que tendría sería muy distinto en un escenario con (o sin) el tratado norteamericano.

4.3.2.1 Nuevos temas

En todo caso, autoridades de ambas partes coinciden al señalar que, a diferencia del TLCAN, el presente es un proceso de modernización (y no de renegociación) del Acuerdo Global. Roca i Cortes advierte que, en este caso, se parte de la base del acuerdo vigente y a él se suman los temas que corresponden con la nueva realidad del sistema internacional.⁷² Con el anuncio del inicio de las negociaciones para el nuevo acuerdo, México y la UE expresaron su intención de “crear el marco de comercio e inversión bilaterales más ambicioso y global posible” (Consejo Europeo, 2015).

A lo largo de las cuatro rondas de negociación sostenidas hasta ahora, se han discutido 20 temas que se prevé sean incluidos en la versión final del Acuerdo, ya sea como capítulos independientes o como artículos dentro de los mismos. A la gran mayoría de ellos se les ha dado un seguimiento puntual a lo largo de las negociaciones. A continuación, se presenta la lista que, según los reportes finales de las rondas de negociación, se han trabajado en las distintas mesas de trabajo.

Figura 19: Temas comerciales del nuevo acuerdo

Temas		Rondas			
		1	2	3	4
1	Acceso a mercado de bienes	■	■	■	■
2	Anticorrupción	■			■
3	Obstáculos técnicos al comercio	■	■	■	■
4	Buenas prácticas y transparencia			■	■
5	Coherencia regulatoria		■		
6	Competencia	■		■	
7	Compras públicas	■	■	■	■
8	Derechos de propiedad intelectual	■	■	■	■
9	Desarrollo y comercio sustentable	■	■	■	
10	Empresas Productivas del Estado			■	■
11	Energía y materias primas		■	■	■
12	Facilitación del comercio	■	■	■	■
13	Inversiones	■		■	■
14	Medidas correctivas al comercio	■		■	■
15	Medidas sanitarias y fitosanitarias	■	■	■	
16	Pequeñas y medianas empresas (PyMEs)	■	■	■	■
17	Reglas de origen	■	■	■	■

⁷² Immaculada Roca i Cortes en entrevista presencial el 10 de agosto de 2017.

18	Servicios
19	Solución de controversias
20	Subsidios



Fuente: Elaboración propia.

Tanto desde el lado del gobierno mexicano como en las declaraciones de funcionarios europeos puede decirse que existe un gran consenso entre las partes y un profundo interés en alcanzar un nuevo acuerdo. Las posturas en la mayoría de los temas son bastante compatibles: “en términos generales, [la oferta mexicana] supone una base para trabajar y para poder lograr un elevado grado de ambición”,⁷³ por lo que las negociaciones pueden darse (y se han dado) de forma ágil y mostrando resultados.⁷⁴

Como fue revisado en la sección anterior, la estructura del pilar comercial del nuevo acuerdo tomará como base la del CETA. Si se considera además de éste al, hasta ahora congelado, Acuerdo de Cooperación Transatlántica (TTIP) que la Unión Europea y Estados Unidos han estado negociando en los últimos cuatro años, puede concluirse que la UE está dirigiendo una estrategia “birregional” en la que busca homogeneizar las normas que sostiene con los países norteamericanos; “cualquier modernización del Acuerdo entre la UE y México debe de considerarse en el contexto de América del Norte con el objetivo de asegurar, tanto como se pueda, que las condiciones disponibles para inversionistas y operadores comerciales en cada uno de los tres países, sean comparables” (Business Europe, 2015).

4.3.2.2 Avances y desencuentros

Es poca la bibliografía que reporta el avance de las negociaciones. Del lado europeo, el compromiso con la transparencia da acceso a los reportes publicados por la Comisión que dan parte sobre los temas discutidos y donde, al menos superficialmente, se refieren a los encuentros y desencuentros entre las partes; el gobierno mexicano, por el contrario, se ha limitado a publicar comunicados en los que informa la fecha, lugar y temas debatidos, sin ofrecer actualizaciones sobre los mismos. La cobertura mediática, el estudio de Ramón Turrent y Rodrigo Polanco titulado *Análisis de la próxima modernización del Acuerdo global entre la Unión Europea y México* y la apertura y accesibilidad de funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría de Economía (tanto en la Ciudad de México como en Bruselas) permiten reconocer el avance e identificar los temas más sensibles de la negociación.

⁷³ Así lo expresa el diario El Financiero al referirse a “una fuente europea” de la que no da nombre. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/mexico-y-ue-intercambian-ofertas-en-modernizacion-de-acuerdo-comercial.html>

⁷⁴ El caso de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), integrada por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza no parece ser el mismo. La intención de llegar a acuerdo a finales de este año, de forma paralela al de la UE, parece difícilmente alcanzable al considerarse que no ha habido nuevas rondas de negociación desde la cuarta (en junio pasado) y tampoco hay fechas propuestas para los próximos meses.

Como en el caso del diálogo político y la cooperación, en lo comercial es común el consenso para reconocer que, con la UE, existen muchos más puntos de encuentro que de desencuentro. “No puede decirse que es una negociación fácil”, dice Jaime Zabłudovsky en entrevista telefónica, “pero, con Europa, la agenda está marcada, sobre todo, por coincidencias e intereses compartidos.” Según los reportes de las rondas de negociación sostenidas hasta el momento, hay acuerdo en la gran mayoría de los temas y se trabaja ahora en las versiones textuales que serán incluidas en el acuerdo. Los temas de mayor sensibilidad y donde se sigue trabajando porque la negociación ha sido menos consensuada se han hecho públicos.

Inversión

Es uno de los temas de mayor interés mutuo para las partes. Sin embargo, considerando que la inversión no era una de las competencias exclusivas de la Comisión Europea en aquel momento, el AG no consideró un capítulo específico para el tema. En todo caso, sí figuraba como uno de sus objetivos; “fortalecer aún más su relación bilateral, especialmente mediante una intensificación del diálogo político, la liberalización progresiva y recíproca del comercio, la liberalización de los pagos corrientes, los movimientos de capital y las transacciones invisibles, la promoción de las inversiones y mediante una cooperación más amplia” (Comisión Europea, 2000). Haciendo uso de sus posibilidades, en lugar de regularlo por medio del Acuerdo, México firmó 16 tratados bilaterales de inversión con algunos de los Estados miembros de la UE.⁷⁵

Con el escenario actualizado, una nueva regulación al respecto, como la considerada en el CETA, crearía una base sólida e igualitaria para todos los países miembros de la Unión. De retomarse los principios establecidos en ese acuerdo, muchos cambios se gestarían en la materia. Según Torrent y Polanco, de ese acuerdo podrían recuperarse, por ejemplo, conceptos como el de “expropiación indirecta”⁷⁶ o la posibilidad de incluir la protección a los inversionistas en el periodo “previo al establecimiento” (Torrent & Polanco, 2016).

En todo caso, las negociaciones al respecto entre México y la UE parecen avanzar satisfactoriamente en lo concerniente a la liberalización y protección de inversiones. En lo referente a la solución de controversias entre inversores y Estados las posturas son un poco más divergentes. La propuesta mexicana considera un mecanismo tradicional, como el contemplado en el TLCAN – conocido como *Investor-State Dispute Settlement* (ISDS)– compuesto por tres árbitros: uno elegido por el demandante, otro por el demandado y un tercero por mutuo acuerdo de las partes e incluido en el TLCAN y el TPP. Por su parte, la UE busca replicar el ejercicio establecido en su acuerdo con

⁷⁵ En la lista se encuentran: Alemania, Austria, Bélgica, Rep. Checa, Dinamarca, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.
http://www.sice.oas.org/ctyindex/MEX/MEXBITs_s.asp

⁷⁶ Según la definición de Tippetts el concepto se refiere a “que las medidas tomadas por un Estado pueden interferir con los derechos de propiedad a tal magnitud que dichos derechos quedan inútiles y deben ser considerados como expropiados, a pesar de que el Estado no haya tenido la intención de expropiarlos y que el título legal de propiedad permanezca con el dueño”

Canadá y con Vietnam, planteado en el TTIP y que se ha propuesto consolidar a nivel internacional: crear un nuevo sistema de tribunales de inversiones –*International Court System (ICS)*. En él también participan tres árbitros, pero estos son elegidos mediante un mecanismo distinto, en una decisión colegiada “con principios similares al Órgano de Apelación de la OMC” y que, en lugar de instalarse para cada caso particular, podría consolidarse como un Tribunal Permanente.⁷⁷ En voz de Jaime Zabludovsky, “el ICS es un cambio institucional muy relevante y no necesariamente refleja un desencuentro [...] En lo básico son similares porque aceptarían una instancia supranacional para dirimir controversias.” Ante la posibilidad de adoptar el modelo, añade “yo creo que sería una cosa muy saludable”. Desde la perspectiva de la SE, Manuel Luna, comenta que “es un mecanismo que tiene incluso cuestionamientos dentro de la propia Unión Europea, no es uno que se haya probado en la práctica, es novedoso. [...] La UE no lo está manejando nada más a nivel binacional, como con México, Canadá o Japón, quiere manejarlo a nivel plurilateral.”⁷⁸

A finales de agosto, la discusión seguía en la mesa. En voz del secretario de Economía, Ildelfonso Guajardo, “el modelo que puede quedar es un intermedio con algunas acotaciones, más cercano al modelo que hoy existe (en el TLCAN) o más cercano al modelo que finalmente acordó Canadá con la Unión Europea; eso todavía en este momento no lo sabemos.”⁷⁹ El interés de implantar este modelo por parte de Europa, parece poco flexible. La negociación de México podría girar en torno a la de la entrada en vigor del ejercicio, que podría condicionarse o retrasarse hasta observar los primeros resultados del modelo en su implementación con otros países.

Indicaciones geográficas

El de derechos de propiedad intelectual es uno de los capítulos más controvertidos en la modernización del nuevo acuerdo. En materia de indicaciones geográficas, la intención de la UE para conseguir el reconocimiento de poco más de 300 productos lácteos, vinos y otros productos alimentarios ha sido denominada por la prensa como “la guerra de los quesos”. México forma parte del Arreglo de Lisboa relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional, sin embargo, en el AG no se imponen sanciones a las prácticas abusivas o anticompetitivas en esta materia. De alcanzar el cometido europeo, en México no se podrían comercializar productos nombrados conforme a esas indicaciones geográficas o denominaciones de origen si éstos no fueran producidos en Europa. César Guerra, Ministro representante de la

⁷⁷ Para más información ver Comunicado de Prensa de la Comisión Europea: “La Comisión propone un nuevo Sistema de Tribunales de Inversiones para la ATCI y para otras negociaciones comerciales y de inversión de la UE”. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5651_es.htm

⁷⁸ Intervención del Mtro. Luna Calderón, Director General para Europa y África de la Secretaría de Economía, durante la II Reunión con la Sociedad Civil en el marco de la Modernización del Acuerdo Global, celebrada en la Secretaría de Relaciones Exteriores el 12 de septiembre de 2017.

⁷⁹ Declaración incluida en el artículo “México quiere un tribunal permanente para diferendos” publicado por El Economista el 25 de agosto de 2017. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/08/25/mexico-quiere-tribunal-permanente-diferendos>

Secretaría de Economía en Bruselas confirma que “el reto principal es el tema de indicaciones geográficas porque es terreno nuevo para México.”⁸⁰

La negativa de Estados Unidos a apoyar esta exigencia europea juega a favor de México; sin embargo, se siguen buscando alternativas que permitan llegar a un acuerdo conveniente. Por lo pronto, la SE, ha lanzado una consulta⁸¹ en la que da a conocer la lista de productos y pide a los interesados enviar comentarios u objeciones a la misma y ha sostenido su propuesta para que los nombres tengan alguna variación que los haga distinguibles de los productos producidos en Europa. Según Zabludovsky, “Europa, por muy principista que sea, debe de entender la realidad económica de cada país. Va a tener que haber un equilibrio entre los dos sistemas”. Es probable que la negociación por parte de México busque reducir la lista de productos para afectar menormente la economía nacional.

Productos agrícolas

La liberalización de los productos agrícolas ya había sido tema de negociación hace 20 años. El sector agrícola es uno de los más sensibles para la Unión Europea, su Política Agrícola Común es una de las más emblemáticas políticas comunitarias y también de las más controvertidas para el comercio internacional por la protección que ofrece a los productos europeos. Por esta razón, y al considerarlos “productos sensibles”, muchos productos agrícolas fueron excluidos del proceso de liberalización de bienes en el AG con México.

En esta ocasión, después de haber terminado con temas para los que ya se había encontrado consenso y se ha avanzado, se empieza ahora la discusión del tema de productos agrícolas, “uno de los más pesados y largos”, según Guerra. En este tema, la estrategia de México es mucho más ofensiva que para otras mesas de trabajo. Sin embargo, mientras que la liberación de bienes industriales se ha realizado exitosamente, el acuerdo podría, aún ahora, encontrar algunas limitantes. El (ahora ex) Embajador de la Delegación de la Unión Europea en México, Andrew Standley, afirmó que “a lo mejor, una vez concluido este proceso de negociación, van a quedar algunos productos agrícolas protegidos”⁸² -se ha hablado en particular de lácteos y del mercado vacuno.

La discusión de los temas más sensibles en materia comercial da espacio a la negociación. Las partes tienen sus prioridades claras y estrategias ofensivas y defensivas en los temas que les dan herramientas y margen de maniobra para alcanzar consensos.

⁸⁰ César Guerra, en entrevista telefónica el 4 de septiembre de 2017.

⁸¹ La consulta fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2017. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5493421&fecha=10/08/2017

⁸² La referencia fue reportada por la prensa nacional el 9 de mayo. Ver: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/tlc-de-mexico-ue-podria-excluir-productos-agricolas-standley.html>

Conclusiones y recomendaciones

5.1 Conclusiones

Hay una característica que comparten el Acuerdo Global y el nuevo acuerdo en el que se negocia su modernización, y que ha sido aceptada por las autoridades mexicanas y europeas: buscan “crear el marco de comercio e inversión bilaterales más ambicioso y global posible” (Consejo Europeo, 2015). Es esa ambición con la que buscan refundar la relación y llevarla a otro nivel.

Por si fuera poco, la intención es hacerlo en tiempo récord. La pretensión es terminar las mesas de negociación este mismo año. Las partes trabajan arduamente, aún frente a una saturada agenda. Aunque poco probable, sería simbólico conseguir firmar el nuevo acuerdo de forma coincidente con el vigésimo aniversario de la del AG, que se celebrará el próximo 8 de diciembre. En todo caso, está claro que el texto final estará listo en unos meses y será entonces cuando los senadores tendrán en sus manos la decisión de ratificar el acuerdo que refundará y quiere darle trascendencia a la relación entre la UE y México.

Como se revisó en el primer capítulo, en su más de medio siglo de relación bilateral, la Unión ha demostrado que México es uno de sus consentidos. Aun cuando prácticamente toda la atención de su acción exterior se centraba en sus ex colonias, los vínculos y asociaciones con México estaban presentes, al menos en el papel. Las primeras décadas de la relación, sin embargo, no fueron muy activas o profundas. No fue sino hasta la década de los noventa, cuando México se convirtió oficialmente en uno de los socios más relevantes de Estados Unidos y decidió abrir su economía que ambos actores decidieron asociarse de forma más ambiciosa. De ello es resultado el AG.

Aún hoy en día, 20 años más tarde, es ese acuerdo el que rige el marco jurídico entre ambos actores (aunque a él se ha unido la designación de socio estratégico y se ha mantenido la relación a nivel regional, con otros países de América Latina). Pero, como se buscó demostrar en el segundo capítulo de esta investigación, muchas cosas han cambiado desde entonces. México es otro. Es un país que consolida su democracia, que conoce la alternancia y que lucha por fortalecer sus instituciones. Es un país abierto a la economía global y que ha aprobado una serie de reformas con las que busca ofrecer certezas y atraer la atención de otros países. Es un país rico y pobre, por la desigualdad que se vive en él. Es además, ahora más claramente, un país norteamericano. También la UE ha cambiado. Para empezar, ha extendido sus fronteras, los 15 Estados miembros de entonces, son 28 hoy. Sus competencias son más profundas y más claras desde la aprobación del Tratado de Lisboa. Pero el tiempo también le ha generado heridas. Tras la crisis mundial de 2008, se enfrentó, por primera vez, a la posibilidad de dar “un paso atrás” con la salida de Grecia (al menos de la Eurozona). El riesgo se volvió realidad, unos años después con el *Brexit*. Los cambios de ambos actores se explican en gran medida por los del sistema internacional. En él, las prioridades

han cambiado, hay nuevas preocupaciones que definen la agenda global. Hay nuevas y más interacciones y comercio internacional. Nuevos actores se posicionan como relevantes y, más recientemente, da la impresión de que algunos (como Estados Unidos) incluso han cambiado de bando.

En el tercer capítulo se vio que, además de las condiciones exógenas, el AG en sí exigía una modernización para evitar su obsolescencia. Se presentaron sus tres pilares: diálogo político, comercial y cooperación. Sobre el primero, se describieron los mecanismos de diálogo que lo constituyen y se concluyó que, aunque la veta formal e institucional sigue estando vigente, la prioridad e interés de ambas partes se ha hecho cada vez menos evidente (aunque muchos de los instrumentos disponibles han sido utilizados, cada vez lo hacen con menos frecuencia y las discusiones se han trasladado de la agenda bilateral, a una global más superficial). En lo concerniente al segundo, se ha evidenciado que en materia de intercambios comerciales e inversiones la relación ha ofrecido resultados positivos (el comercio entre México y la UE se ha triplicado en ese periodo y la Unión representa el segundo inversionista más importante para México) pero que éstos podrían aprovecharse aún más y podría incorporar nuevas áreas de oportunidad. Finalmente, sobre el tercero, se reconocen los éxitos alcanzados mediante distintos programas, pero se reconocen dos críticas principales: la dispersión de la agenda (que ha provocado que sólo se trabaje profundamente en cerca de una cuarta parte de las áreas de cooperación planteadas) y el fin de la cooperación bilateral (como consecuencia de la “graduación” de México, ahora considerado país de renta media).

Finalmente, el capítulo cuarto presentó algunas pistas de lo que podría ser el futuro acuerdo. El CETA, el TPP, la Alianza del Pacífico y el Acuerdo de la UE con Centroamérica son referencias importantes para entender los temas y posicionamientos de México y la UE en su negociación. En particular el primero, ha sido públicamente referido por autoridades como el que podría servir de base. La comisaria Malmström así lo ha dicho: el “modelo del acuerdo se parece efectivamente mucho al CETA”.⁸³ Se revisaron también los temas sensibles que han requerido de mayor labor diplomática y que seguirán estando presentes en la discusión, tanto a nivel gubernamental como en la opinión pública (los más relevantes: la cláusula democrática y la garantía de derechos humanos, la solución de controversias inversor – Estado, las indicaciones geográficas y los productos agrícolas).

Tanto México como la UE tienen intereses en conseguir este acuerdo y hacerlo de forma inmediata. México ve en Europa una posibilidad de diversificación (aún más relevante ante la incertidumbre generada respecto al TLCAN). El acuerdo le permite reequilibrar su relación con Europa y, en su calidad de acuerdo de última generación, le ofrece la oportunidad no solo de no quedarse rezagado en la formalización de la misma, sino ser punto de referencia para los de otros

⁸³ Ver artículo de El Economista en el que se hace referencia a la declaración. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/internacional/2017/02/19/ceta-urge-actualizar-acuerdo-mexico>

países. También lo pone en pie de igualdad con Canadá, por lo que reafirma la idea de un México norteamericano.

Por su parte, de conseguir el acuerdo, la UE tendría un modelo actualizado y vigente con dos de los tres miembros del TLCAN, por lo que podría ejercer presión o consolidarse como un actor relativamente más fuerte tanto en el sistema internacional como frente a Estados Unidos. Con él, además, ambos países también se hacen de un posicionamiento político en contra de las políticas proteccionistas de Trump.

Además de estas oportunidades, hay algunos retos a los que se enfrenta la consolidación del acuerdo. El primero de ellos: la incertidumbre creada por su negociación de forma paralela a la del TLCAN. La dependencia de la economía mexicana con la estadounidense no solo repercute en la relación entre ambos. En el intercambio comercial con los países europeos la triangulación, por medio de México, explica en gran medida su dinamismo (particularmente en sectores como el automotriz). El desconocimiento de los nuevos términos (o, si quiera, sentido) del TLCAN podrían representar una dificultad o *impasse* para la definición de los términos con el de la Unión.

Pero prorrogar el proceso no solo no soluciona ese problema, sino que conduce al segundo desafío para el acuerdo: los tiempos políticos. El próximo año es uno de gran trascendencia en la política mexicana, se renovarán más de 3,000 cargos públicos incluyendo la presidencia de la República (probablemente parte de los equipos de negociadores) y la totalidad del Congreso de la Unión. Del lado europeo un cambio igual de trascendente tendrá lugar a finales de 2019, cuando se renueve la Legislatura del Parlamento Europeo y a los integrantes de la Comisión Europea. La posibilidad de afianzar el acuerdo con la Unión -particularmente ante el momento de incertidumbre por el TLCAN- podría verse amenazado sin la continuidad de quienes, desde ambos lados del Atlántico, han trabajado en él.

Un último aspecto, de magnitud y temporalidad distinta, podría limitar el alcance y potencial del acuerdo en su voluntad de profundizar la relación. A diferencia de la vinculación que tenemos con Estados Unidos, nuestra relación con Europa se ha caracterizado por su naturaleza *top down* (Ruiz, 2010) donde han sido las élites quienes han establecido los mecanismos e instituciones que rigen la relación y no la vivacidad o actividad de la misma que, surgida desde la base, lleva a la creación de los mismos. El riesgo es que esta estructura se mantenga y que, aun con un cascarón aparentemente sólido, carezca de contenido real y relevante, que se termine con nombres rimbombantes o instituciones vacías.

Aun con una versión final del texto, el camino será largo antes de su implementación. Desde el lado mexicano, conforme a su legislación, el Ejecutivo rubricará el Acuerdo y lo presentará en el Senado, será éste el responsable de la ratificación del mismo. Para ser obligatorios, los tratados serán publicados en el Diario Oficial de la Federación. La complejidad de la UE puede sentirse en el

proceso de ratificación de acuerdos. El procedimiento está descrito en el artículo 218 del TFUE y requiere la participación de distintas instituciones. La autorización de la firma y celebración del Acuerdo la dará el Consejo (a propuesta del negociador) mediante el voto unánime de sus miembros. Una vez conseguida esta declaración, es el turno del Parlamento Europeo discutirlo y, en su caso, aprobarlo. El tratado de asociación será entonces revisado por los países miembros y sus congresos nacionales (y, en algunos casos, locales). Los Estados miembros, el Parlamento, el Consejo y la Comisión podrán solicitar al Tribunal de Justicia un dictamen en el que garantice la compatibilidad del acuerdo con la legislación comunitaria.

5.2 Recomendaciones

Para la consolidación de una relación sólida, profunda y conveniente para México se hacen las siguientes recomendaciones:

Generales

- Tener claridad y conocer el funcionamiento del interlocutor: distinguir cuáles son sus competencias exclusivas, compartidas y cuáles las de los Estados miembros.
- Conseguir que Europa conozca y entienda, igualmente, a México.
- Valorar la oportunidad de modernización en el contexto de la renegociación del TLCAN.
- Reconocer la voluntad de la UE de fortalecer su rol en el sistema internacional.
- Exigir reconocimiento de iguales aún en los temas que resulten (des)ventajosos para México.
- Promover la transparencia en las relaciones para que la ciudadanía pueda estar al tanto del estatus de las mismas.

Diálogo político

- Ver en la UE un aliado que dé apoyo y fortalezca las posturas mexicanas a nivel internacional.
- Hacer del Acuerdo con Europa una oportunidad para la autocrítica.
- Exigir reciprocidad tanto en las condiciones establecidas en el Acuerdo (como la cláusula democrática o las exigencias de buena gobernanza) y ejercerla.
- Encontrar en los mecanismos de interacción con la UE un foro de diálogo para incorporar temas en la agenda internacional, por un lado, y para tener mayor alcance en las relaciones bilaterales con sus Estados miembros por otro.
- Consolidar a México como un socio cercano y relevante para Europa en el continente americano, tanto con Norteamérica como con América Latina.
- Buscar la coordinación entre los mecanismos de diálogo institucionalizados.

Cooperación

- Establecer agendas más precisas que ambiciosas, que permitan dar seguimiento puntual y rastrear resultados específicos.
- Ordenar (y en caso necesario agrupar) los temas para trabajarlos de forma más ordenada y objetiva.
- Promover el papel de México en la cooperación triangular con terceros países (particularmente en Centro y Sudamérica).
- Definir y mantener los programas más exitosos de la cooperación bilateral (aunque sea, ahora, en el formato de cooperación temática).

Comercial

- Aprovechar el interés de los países y empresas europeas en nuestro país para impulsar el crecimiento económico de México.
- Mantener y fortalecer la importancia de México para la triangulación en las cadenas de valor entre Europa y Norteamérica.
- Promover la comercialización de productos mexicanos y la atracción de inversiones en más países de la Unión Europea.
- Fortalecer la posición de México en su negociación con el Reino Unido una vez que se consolide su salida de la Unión Europea.
- Dar seguimiento a la implementación del CETA para identificar fallas y oportunidades de modelos como el ICS.

Bibliografía y fuentes consultadas

- Arroyo, A., & al., e. (2008). *Balance del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: a 8 años de su entrada en vigor*. México: Fundación Heinrich Böll.
- Bar, A. (Septiembre de 2009). El Tratado de Lisboa y la reforma constitucional de la UNión Europea. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 183 - 220. Obtenido de <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6891/6589>
- Business Europe. (2015). *Reply to public consultation on the future of EU - Mexico trade and economic relations*. Bruselas: Business Europe Position Paper. Obtenido de https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/rex/2015-08-31_reply_to_public_consultation_on_eu-mexico_free-trade_agreement.pdf
- Castañeda, J., & Aguilar Camín, H. (Noviembre de 2009). Un futuro para México. *Nexos*. Obtenido de <http://www.nexos.com.mx/?p=13374>
- Cervantes, R. (Octubre de 2000). Una nueva asociación estratégica birregional: la Cumbre América Latina y el Caribe -Unión Europea. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 61, 128 - 142. Obtenido de <https://eulacfoundation.org/es/system/files/Una%20nueva%20asociaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20birregional%20la%20Cumbre%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe-Uni%C3%B3n%20Europea.pdf>
- Cervantes, R. (Octubre de 2000). Una nueva asociación estratégica birregional: la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 61, 128 - 142. Recuperado el 05 de Julio de 2017, de <https://eulacfoundation.org/es/system/files/Una%20nueva%20asociaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20birregional%20la%20Cumbre%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe-Uni%C3%B3n%20Europea.pdf>
- Comisión Europea. (Julio de 1997). *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra*.
- Comisión Europea. (2000). *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados miembros*. México: DOF.
- Comisión Europea. (2014). *Cooperación Internacional y Desarrollo: Luchar contra la pobreza en un mundo en transformación*. Bruselas.
- Comisión Parlamentaria Mixta. (2004). *Reglamento Interno de la Comisión Parlamentaria Mixta*.
- Comunidad Europea y sus estados miembros & Estados Unidos Mexicanos. (08 de Diciembre de 1997). *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación*. 48. Recuperado el 01 de Julio de 2017, de https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/acuerdo97_es_1.pdf

- Consejo de la UE. (2010). *Asociación Estratégica: México - Unión Europea Plan Ejecutivo Conjunto*. Obtenido de http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/mexico/strategic_partnership_es.pdf
- Consejo de la UE. (2010). *Plan Ejecutivo Conjunto de la Asociación Estratégica*. Comillas: UE.
- Consejo Europeo. (2015). *Declaración Conjunta, Cumbre UE - México*. Bruselas.
- Council of the European Union. (2005). *The EU counter-terrorism strategy*. Brussels. Obtenido de <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>
- Crespo, J. (2012). Elecciones y transición democrática en México (1976 - 2012). *Estudios*, 10(103), 81-111. Obtenido de <http://biblioteca.itam.mx/estudios/100-110/103/JoseAntonioCrespoEleccionesytransiciondemocraticaenmexico1976-2012.pdf>
- de la Mora, L. (2016). *Tratado de Asociación Transpacífico (TPP): Retos y oportunidades para México*. Ciudad de México: CEI Gilberto Bosques & Instituto Belisario Domínguez.
- Declaración de Río*. (1999). Río de Janeiro.
- Degrelle, O. (2003). La evolución de la relación política entre México y la Unión Europea a través de sus acuerdos de libre comercio. En J. De Ollolqui, *Jornadas sobre México y los Tratados de Libre Comercio* (págs. 95 - 103). México: IIJ UNAM.
- Domínguez, R., & Velasco, M. (2015). *Actualización del "Acuerdo Global" Unión Europea - México*. Bruselas: Comisión Europea.
- Editorial Board. (01 de January de 2016). Global trade after the failure of the Doha Round. *New York Times*. Obtenido de <https://www.nytimes.com/2016/01/01/opinion/global-trade-after-the-failure-of-the-doha-round.html?mcubz=3>
- EEAS. (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte*. Bruselas. Obtenido de https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf
- Embajada de México en Bruselas. (2016). *Cooperación México - Unión Europea*. Bruselas. Obtenido de <https://embamex.sre.gob.mx/belgica/index.php/fr/relmex/relue?id=261>
- Estados Unidos Mexicanos & Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea. (02 de Mayo de 1995). *Declaración Conjunta Solemne entre el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por la otra*. 3. Paris. Recuperado el 01 de Julio de 2017, de <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n49/decuemex.pdf>
- European Commission. (2015). *Roadmap: Modernisation of the trade pillar of the EU - Mexico Global Agreement*. Brussels. Obtenido de http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_trade_001_modernisation_eu_mexico_agreement_en.pdf
- European Commission. (2017). *Report on the fourth round of negotiations for modernising the trade pillar of the EU - Mexico Global Agreement*. Mexico City.

- Gabriel, S., Habermas, J., & Macron, E. (2017). El Futuro de Europa. *Letras libres*. Obtenido de <http://www.letraslibres.com/espana-mexico/revista/el-futuro-europa>
- Gil Villegas, F. (2010). México y Europa: una relación centenaria que trasciende la economía y el comercio. En B. Torres, & G. Vega, *Los grandes problemas de México. XII. Relaciones Internacionales* (pág. 713). Ciudad de México: Colegio de México.
- Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos & Comunidad Económica Europea. (26 de Abril de 1991). Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos Mexicanos. 26. Recuperado el 01 de Julio de 2017, de http://eeas.europa.eu/archives/delegations/mexico/documents/eu_mexico/acuerdo91_es.pdf
- Gobierno Estados Unidos Mexicanos & Consejo de las Comunidades Europeas. (15 de Julio de 1975). Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Económica Europea. 7. Recuperado el 01 de Julio de 2017, de http://eeas.europa.eu/archives/delegations/mexico/documents/eu_mexico/acuerdo75_es.pdf
- Graceffo, A. (1 de February de 2017). Trump's New Protectionism: Economic and Strategic Impact. *Foreign Policy Journal*. Obtenido de <https://www.foreignpolicyjournal.com/2017/02/01/trumps-new-protectionism-economic-and-strategic-impact/>
- Gratius, S. (2011). *The EU ant the 'special ten': deepening or widening Strategic Partnerships?* Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).
- Huacuja, L. (2013). La cooperación México - Unión Europea, en una encrucijada. En L. Becerra, & N. Castañeda, *Las relaciones México - Unión Europea en el marco del Acuerdo GLobal y la Asociación Estratégica: Un balance desde la sociedad civil mexicana* (págs. 71 - 79). México.
- Juncker, J.-C. (2017). *State of the Union Adress*. Bruselas. Obtenido de http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm
- König, H. (2016). *Impact Assessment*. Bruselas: European Commission.
- Lecomte, J. (1997). Las relaciones entre la Unión Europea y México : Tres generaciones de acuerdos de cooperación. En J. Lecomte, & L. Whitehead, *La Unión Europea y México: Una nueva relación política y económica*. Madrid: IRELA.
- Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo*. (2011). México.
- Lords, H. o. (2013). *The future of EU enlargement*. Londres. Obtenido de <https://publications.parliament.uk/pa/ld201213/ldselect/ldecom/129/129.pdf>
- Montoya, F. (2014). Mecanismos de Diálogo Sociedad Civil - Gobierno de México: Breves apuntes. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 146 - 173.
- Moreno - Brid, J., & Ros, J. (2010). La dimensión internacional de la economía mexicana. En S. Kuntz, *Historia Económica General de México* (págs. 757 - 788). México: Colegio de México.

- OCDE. (2017). *Estudios Económicos de la OCDE de México 2017*. México: OECD Economic Surveys. Recuperado el 07 de Agosto de 2017, de <https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>
- OMC. (2014). Tendencias del comercio internacional. En *Informe sobre el comercio mundial*.
- OMC, G. R. (2013). *El Futuro del Comercio: los retos de la convergencia*.
- Parlamento Europeo. (1997). *Comunicado Prensa. EU - Mexico: Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación / Acuerdo global*. Obtenido de http://www.europarl.europa.eu/delegations/noneneurope/idel/d12/docs/acuerdosueal/mexico/acuerdoglobal08121997_es.htm
- Parlamento Europeo. (2009). *Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre una Asociación Estratégica UE - México*. Bruselas. Obtenido de <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2009-0141+0+DOC+PDF+V0//ES>
- Presidencia de la República. (2000). *Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006*. México. Obtenido de <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PlanNacionaldeDesarrollo2000-2006.pdf>
- Presidencia de la República. (2006). *Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012*. México. Obtenido de http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf
- Primera Reunión del Comité Conjunto México - Unión Europea*. (2001). Bruselas.
- Reforma. (08 de Abril de 1997). Cede SRE a exigencia de la Unión Europea. *Reforma*, pág. 1. Obtenido de <https://hemeroteca.reforma.com/19970408/pdfs/RPRI19970408-001.PDF?Expires=1499291631&Signature=XDBOKyxmYpbYAU-zbXqzn9u8qjiQsAAWhicISVSQXPnyjjKulK6PaU6A9AOExpHolsJQgSjy8-X4l3mH7Vq8c2CM9kX93SyUDt8KkW4dQDSrcWciE06~OhpBqcJpd7PwFN0JxUoVy7eoNy7Gkbkes5pLhsX-C6rZ>
- Reforma. (19 de Julio de 1997). Prevalecerá regla de UE para México. *Reforma*, pág. 1. Obtenido de <https://hemeroteca.reforma.com/19970719/pdfs/RPRI19970719-001.PDF?Expires=1499291862&Signature=ADPG7WQBYmnxBFOjagNLISjQA8LVOuJrflw6cfdi-q1Li5whFPz2eRS-Etu022ugxaTSLI0PrsAs-PZATnARZrUn9PYeRcSONsHsWtGA9gAo-DvYKFEQwXiXCPuSRZ7Ju1Klb9Wq6AhA3ojfaqlmvjplczi9yyUd>
- RMALC y CIFCA. (2002). *Memoria del 1er Foro de Diálogo de la Sociedad Civil México - Unión Europea*. Bruselas.
- Romero, M. (2012). *Estudio sobre la cooperación en el Acuerdo Global México - Unión Europea*. Santiago de Chile: CEPAL / AECID.
- Ruiz Sandoval, É. (2010). México y la Unión Europea en 2010: bodas de hojalata. En B. Torres, & G. Vega, *Los grandes problemas de México. XII Relaciones Internacionales* (pág. 713). Ciudad de México: Colegio de México.

- Ruiz, É. (2010). México y la Unión Europea en 2010: bodas de hojalata y un futuro incierto. En B. Torres, & G. Vega, *Grandes problemas de México: XII Relaciones Internacionales*. México: COLMEX.
- Sberro, S. (1997). Las relaciones entre México y la Unión Europea: ¿El fin del desencuentro? En IRELA, *La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica*. Madrid: IRELA.
- Sberro, S. (2010). El G20, prueba de fuego de la Asociación Estratégica México - Unión Europea. En L. (. Huacuja, *Cuaderno de Trabajo de la XI Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México Unión Europea 2010*. México.
- Secretaría de Economía. (2017). *Acuerdos y tratados comerciales suscritos por México*. México.
- Secretaría de Economía. *Marco jurídico MX - UE*. (s.f.). Obtenido de Oficina de Representación en Europa de la Subsecretaría de Comercio Exterior:
http://www.bruselas.economia.gob.mx/swb/swb/bruselas/Marco_juridico
- Torrent, R., & Polanco, R. (2016). *Análisis de la próxima modernización del pilar comercial del acuerdo Global entre la Unión Europea y México*. Estrasburgo: Parlamento Europeo.
- Tratado de la Unión Europea*. (2006).
- Velázquez, R. (2001). Novedades y oportunidades de la relación de la Unión Europea con México. En J. Roy, & R. Domínguez, *Las relaciones exteriores de la Unión Europea* (pág. 360). México: Plaza y Valdés.
- Villarreal, J. (2008). *Balance del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: a 8 años de su entrada en vigor*. México: Heinrich Böll Stiftung.
- Woldenberg, J. (2012). *Historia mínima de la transición democrática en México*. México: ColMex.

Anexos

Glosario

Siglas	Nombre institución
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AG	Acuerdo Global entre México y la Unión Europea <i>Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea</i>
AI	Acuerdo Interino (Del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea)
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
Amexcid	Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo
APPRI	Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones
CEE	Comunidad Económica Europea
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CESE	Comité Económico y Social
CETA	Acuerdo Económico y Comercial Global entre Canadá y la Unión Europea <i>Comprehensive Economic and Trade Agreement</i>
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPM	Comisión Parlamentaria Mixta
DEP	Documento Estrategia País
EEAS	Servicio Europeo de Acción Exterior <i>European External Action Service</i>
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio <i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
ICS	Sistema de tribunales de inversiones <i>Investment Court System</i>

IFE	Instituto Federal Electoral
ISDS	Mecanismo de solución de diferencias entre inversores y Estados <i>Investors-State Dispute Settlement</i>
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de Naciones Unidas
PRI	Partido Revolucionario Institucional
SE	Secretaría de Economía
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TPP	Tratado de Asociación Transpacífica <i>Trans-Pacific Partnership</i>
TTIP	Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversiones <i>Transatlantic Trade and Investment Partnership</i>
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

Índice de figuras

Figura	Descripción	Página
1	Acuerdos comerciales de México (1997 - 2017)	16
2	Mapa de la ampliación de la UE	19
3	ODM y ODS	26
4	Cumbres UE - México	33
5	Consejo Conjunto UE - México	34
6	Comité Conjunto UE - México	35
7	Comisión Parlamentaria Mixta UE - México	36
8	Foros de Diálogo con la Sociedad Civil UE – México	37
9	Intercambio comercial con la UE	40
10	Comercio con la UE (respecto al total)	40
11	Evolución de exportaciones e importaciones	41
12	Comercio total (por país)	41
13	IED proveniente de la UE (% del total)	42
14	IED países miembros UE	42
15	Inversiones (por país)	43
16	Calendario de las rondas de negociación	52
17	Temas comerciales de acuerdos internacionales	54
18	Temas para el diálogo político y la cooperación	58
19	Temas comerciales del nuevo acuerdo	62



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Investigación y elaboración externa
Carla Delgado Chiaberto

Octubre de 2017

El **Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques** del Senado de la República tiene como objeto la realización de estudios y el acopio de información sobre temas de política internacional y política exterior de México; así como el prestar apoyo a las comisiones de relaciones exteriores para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de las facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior; además de auxiliar a los órganos directivos, comisiones, grupos parlamentarios y senadores que así lo requieran en cuanto a diplomacia parlamentaria y protocolo en el ámbito internacional.



<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>