

Logros y retos a 25 años del Acuerdo Global México-Unión Europea



Coordinadores

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
Teresa del S. Pérez Rodríguez
Cuauhtémoc V. Pérez Llanas
Carmelo Cattafi



Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Xochimilco



Casa abierta al tiempo

Rector General

Gustavo Pacheco López

Secretaria General

Esthela Irene Sotelo Núñez

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA XOCHIMILCO

Rector de Unidad

Francisco Javier Soria López

Secretaria de Unidad

María Angélica Buendía Espinosa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Director

Leonel Pérez Expósito

Secretaria académica

María del Pilar Berrios Navarro

Jefe del Departamento de Política y Cultura

Juan José Carrillo Nieto

Jefe de la sección de publicaciones

Diego García del Gállego

CONSEJO EDITORIAL

José Fernández García (*Presidente*)

Violeta R. Núñez Rodríguez/Araceli Mondragón González

Mario Rufer/Alejandra Toscana Aparicio

Asesores: René David Benítez Rivera/Manuel Triano Enríquez

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL

Enrique Catalán Salgado (*Presidente*)

Tadeo Liceaga Carrasco/Héctor Villarreal Beltrán

Mary Goldsmith/Marco Antonio Molina Zamora

José Javier de la Rosa Rodríguez/Jaime Ortega Reyna

Gabriela Aguirre Cristiani

Asistente del Consejo y Comité Editoriales

Daniela Páez Jiménez

Asistente editorial

Varinia Cortés Rodríguez

Logros y retos a 25 años del Acuerdo Global México-Unión Europea

**Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
Teresa del S. Pérez Rodríguez
Cuauhtémoc V. Pérez Llanas
Carmelo Cattafi**

Coordinadores



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Xochimilco

Logros y retos a 25 años del Acuerdo Global México-Unión Europea

Primera edición 2025

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud, Alcaldía Coyoacán, 04960
Ciudad de México

Sección de Publicaciones
División de Ciencias Sociales y Humanidades
Edificio A, tercer piso
Teléfono: 55 5483 7060. pubcsh@gmail.com/pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://dcsh.xoc.uam.mx> <http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx>

ISBN: 978-607-28-3598-6 (impreso)
ISBN: 978-607-28-3597-9 (digital PDF)
ISBN: 978-607-28-3596-2 (digital epub)

Agradecemos a la Rectoría de Unidad el apoyo recibido para la publicación.

Esta obra de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco fue dictaminada a doble ciego por pares académicos externos especialistas en el tema.

Editado e impreso en México/Printed in Mexico

Índice

Presentación	7
Reflexiones sobre la relación bilateral	13
México-Unión Europea a 25 años de la entrada en vigor del Acuerdo Global <i>Embajador Rogelio Granguillhome Morfn</i>	
México y la Unión Europea: los retos	19
de una Asociación Estratégica <i>Embajadora Jennifer Feller Enrique Barrera</i>	
25 años del Acuerdo Global México-Unión Europea	33
<i>Embajador Francisco André</i>	
Relación México-Unión Europea en materia electoral.....	67
<i>Marisa Arlene Cabral Porchas</i>	
Diálogo político	81
Luz y sombra: un análisis de la relación	81
entre México y Europa <i>Ana Luisa Trujillo Juárez</i>	
Balance de la Asociación Estratégica	95
México-Unión Europea 2008-2024: ¿de qué sirve ser socio estratégico de la Unión Europea? <i>Jorge Alberto Quevedo Flores</i>	
Las oportunidades perdidas del Acuerdo Global	129
<i>Marta Ochman</i>	
Relaciones México-Unión Europea: un proceso	147
transexenal debilitado en el gobierno de López Obrador <i>Roberto Peña Guerrero</i>	

Economía y comercio	173
La modernización del acuerdo comercial entre México y la Unión Europea <i>César Guerra Guerrero</i>	173
La integración política entre la Unión Europea y México: revisiones, avances y perspectivas <i>Fernando Abrego Camarillo</i>	191
Análisis de la vertiente Asociación económica del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea <i>Santiago Anima Puentes</i>	205
La inversión extranjera directa de la Unión Europea en México (1999-2024) <i>Cuauhtémoc Pérez Llanas Teresa del S. Pérez Rodríguez Beatriz Nadia Pérez Rodríguez</i>	219
Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México: ¿Qué es nuevo y será posible que entre en vigor? <i>Lars Pernice</i>	245
El desarrollo de capacidades para la exportación de miel orgánica al mercado justo europeo; la experiencia de Mieles del sur <i>Lauriano Eliseo Rodríguez Ortiz</i>	265
Las relaciones mexicano-alemanas frente a la expansión económica de la Unión Europea <i>Armando Pineda Osnaya</i>	279
Solución de controversias entre México y la Unión Europea más allá del Acuerdo Global <i>Carmelo Cattafi</i>	309
Cooperación	323
Cooperación de la Unión Europea en México (2002-2024) <i>Enriqueta Serrano Caballero</i>	323
De la cooperación ambiental al capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible: 25 años de la relación México-Unión Europea <i>Gabriela Uberetagoyna Pimentel</i>	371
La cooperación ambiental entre México y la Unión Europea <i>Veronica Yazmín Gómez Calzada</i>	407

Presentación

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez | Teresa del S. Pérez Rodríguez
Cuauhtémoc V. Pérez Llanas | Carmelo Cattafi

A 65 años del establecimiento de la relación bilateral de México con la Unión Europea (UE) y a 25 años de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, también llamado “Acuerdo Global”, que incluye en la parte comercial las disposiciones establecidas en el Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM), realizar una evaluación de los alcances y de las áreas de oportunidad de esta alianza estratégica, es fundamental. Particularmente en un periodo en el que se presentan nuevos retos en el comercio y en la política internacional, resultado de la pandemia de 2020 y sus efectos sobre el comercio mundial, así como de otros factores como la política comercial estadounidense en la segunda administración de Donal Trump.

La relación bilateral México-Unión Europea se ha adaptado a cada momento histórico y a los cambios que cada uno de los actores han presentado. Por ejemplo, cuando iniciaron relaciones de manera oficial, la UE estaba conformada por seis Estados miembro y actualmente son 27; las constantes ampliaciones y la salida de Reino Unido en el 2020 han impactado al proceso de integración y las interacciones con sus socios en el mundo, en particular con México. Asimismo, a partir de 2018 el cambio de régimen en México ha tenido una repercusión en su política exterior y sus alianzas internacionales se han modificado.

El vínculo entre México y las Comunidades Europeas se institucionalizó con el establecimiento de relaciones diplomáticas y políticas en 1960; en 1975 se firmó un primer acuerdo bilateral que fue modificado en 1991. En 1997 se firmó el Acuerdo Global con tres componentes que se han mantenido hasta la actualidad como ejes de la relación bilateral: el diálogo político, comercio y cooperación; y en el 2008 se incorporó la Asociación Estratégica.

En la presente obra se revisan los avances y resultados que ha tenido esta relación bilateral en los últimos 25 años a partir de la entrada en vigor del acuerdo entre México y los países de la Unión Europea, abordando cada uno de los tres componentes del Acuerdo Global. Con el objetivo de tener una visión amplia de la relación bilateral, se incorporaron tanto la revisión oficial como la perspectiva académica, lo que permite identificar los resultados obtenidos en este periodo, así como las oportunidades que la relación bilateral aún tiene por explorar.

La publicación contiene un texto del embajador Rogelio Granguillhome Morfín en el que reflexiona sobre la relación bilateral, los logros y retos específicos que pueden ser negociados en las próximas reuniones. El capítulo de la embajadora Jennifer Feller y de Enrique Barrera brinda un panorama general del desarrollo de las relaciones entre México y los países de la Unión Europea tras 65 años de su establecimiento. En él, las autorías reconocen la relevancia que tiene el Acuerdo Global a 25 años de su entrada en vigor y la importancia de su modernización, así como los objetivos de la política exterior mexicana en el sexenio de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y de la actual administración de Claudia Sheinbaum Pardo. En el texto del embajador Francisco André se revisan los logros obtenidos para la Unión Europea y México, así como las áreas de oportunidad con la modernización del Acuerdo.

Siguiendo con la perspectiva oficial, el documento de Marisa Arlene Cabral Porchas plantea la relación del Instituto Nacional Electoral (INE, otrora Instituto Federal Electoral-IFE) con la fundación oficial de la Unión Europea. Las autorías destacan que ambas instituciones fueron creadas a principio de la década de 1990, momento en el que, tras la desintegración del bloque socialista, se promovió una ola democratizadora, lo que fomentó la consolidación de instituciones que aseguren la participación ciudadana en la elección de sus representantes, así como en la toma de decisiones, esto explica que haya coincidencia en los objetivos que promueven ambas instituciones. Por un lado, la UE defiende: la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho, promoviendo

además la paz y la estabilidad; y en México se creó un órgano autónomo especializado para garantizar la imparcialidad, certeza, transparencia y legalidad de las elecciones.

Respecto al rubro de Diálogo político, el documento de Ana Luisa Trujillo plantea la evolución histórica de la relación entre México y la Unión Europea desde una perspectiva política, con el objetivo de proporcionar pautas para el análisis contemporáneo de este vínculo. Siguiendo con el debate sobre los instrumentos de diálogo político, Jorge Quevedo analiza el desarrollo de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea y México en los últimos 16 años. El autor describe porqué la Unión Europea otorga el reconocimiento de socio estratégico a México en 2008; explica sus fundamentos y alcances, así como su posterior desarrollo, haciendo un balance del proceso de dicha asociación hasta el 2024. Por otra parte en el documento de Marta Ochman, la autora cuestiona los alcances que ha tenido el Acuerdo Global en referencia a los objetivos planteados, así como los sucesos que han determinado la posición de la Unión Europea en el mundo y el vínculo bilateral, en función de los cambios suscitados.

Para cerrar este apartado, el texto de Roberto Peña Guerrero presenta un marco analítico de la relación bilateral de México con la Unión Europea como un proceso transexenal, estableciendo cinco etapas, en función de los cambios que ha experimentado la sociedad internacional en las últimas seis décadas y media, y el desarrollo tanto del proceso de integración de la UE como de la política de México.

El capítulo de César Guerra Guerrero inicia la sección de Economía y comercio. El autor evalúa la negociación para la modernización del Acuerdo Global, destacando los sectores que mayores retos presentaron en el proceso de negociación. En el texto de Fernando Abrego se hace una remembranza histórica y conceptual sobre la integración europea y su impacto en el Acuerdo Global firmado con México a inicios de siglo XXI, para luego situar al lector en el entendimiento de los factores que provocan el aprovechamiento del Acuerdo, al margen de las características de cada uno de los Estados involucrados que terminan por rescatar ventajas y abrir ventanas de oportunidad para un futuro impredecible.

El análisis de las relaciones económicas que hace Santiago Aníma recupera los principales acontecimientos de la relación económica-comercial de los primeros quince años y el atraso del proceso de modernización y cómo fue la relación de intercambio económico. Mientras que

Cuauhtémoc V. Pérez Llanas, Teresa Pérez Rodríguez y Beatriz Nadia Pérez Rodríguez se plantean indicadores sobre la inversión que los países de la Unión Europea han realizado en 25 años de vigencia del TLCUEM y la importancia que ha tenido dicha participación en la economía mexicana. Por su parte el texto de Lars Pernice analiza los cambios que se hicieron al TLCUEM y la posibilidad de que el tratado modernizado pueda entrar en vigor, así como sus implicaciones.

Como un estudio de caso del vínculo comercial de la relación bilateral, Lauriano Eliseo Rodríguez Ortiz analiza la experiencia de la cooperativa “Mieles del sur, S.C.”, en el que expone los retos y ventajas del ingreso del producto mexicano al mercado justo europeo y su impacto en este sector productivo en México.

En continuidad con los estudios específicos, en este apartado se incluye un artículo sobre las relaciones de México con Alemania, enmarcándolas dentro del desarrollo económico y político seguido por Europa después de la Segunda Guerra Mundial, trabajo presentado por Armando Pineda Osnaya.

Finalmente, en lo que a economía se refiere se analizan los mecanismos de solución de controversias en el contexto de las relaciones entre México y la Unión Europea o sus Estados miembro, con énfasis en las alternativas que van más allá de los instrumentos establecidos en el Acuerdo Global de 1997. Mediante la interpretación de las obligaciones y el análisis de las diferencias y disputas entre las dos partes, el texto de Carmelo Cattafi examina los avances de la implementación de los entendimientos para fortalecer la cooperación bilateral y garantizar la estabilidad jurídica.

El apartado sobre Cooperación inicia con el texto de Enriqueta Serrano, en el que la autora, desde una perspectiva histórico-jurídica, presenta la evolución de la cooperación al desarrollo entre la UE y México de las últimas dos décadas (2002-2024) para hacer una evaluación de esta.

Desde otra perspectiva de la cooperación, Gabriela Uberetagoyna analiza los cambios en materia de medioambiente y su evolución como un componente general a la integración de un capítulo específico sobre comercio y desarrollo sostenible en la versión modernizada del Tratado. En secuencia con esta temática, el texto de Veronica Gómez evalúa la cooperación entre México y la Unión Europea como un eje clave para

afrontar los desafíos globales actuales, principalmente en temas de cambio climático y sustentabilidad, y los retos que se presentan en el siglo XXI.

Logros y retos a 25 años del Acuerdo Global México-Unión Europea plantea, desde diversas perspectivas, un análisis de los tres ejes del Acuerdo Global a 25 años de su entrada en vigor, hace énfasis en los retos de su modernización y de las áreas de oportunidad existentes, considerando una relación en la que se han beneficiado los dos actores; pero también plantea las áreas en la que se puede potencializar la relación bilateral ante los cambios que se presentan en el siglo XXI, buscando aportar herramientas de análisis para los interesados en las relaciones internacionales, política exterior y procesos de regionalización.

Reflexiones sobre la relación bilateral México-Unión Europea a 25 años de la entrada en vigor del Acuerdo Global

Embajador Rogelio Granguillhome Morfín*

Introducción

La relación entre México y la Unión Europea (UE) constituye uno de los ámbitos más destacados de la política exterior de México. La UE es actualmente su segundo mayor inversionista, tercer socio comercial y un aliado clave con quien comparte múltiples intereses en los principales temas de la agenda global contemporánea. La UE es además un actor global con quien México comparte una relación basada en valores comunes como el respeto a la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho, junto con un firme compromiso con el multilateralismo y la promoción de una gobernanza internacional más inclusiva.

A lo largo de los años, el diálogo político entre ambos socios se ha institucionalizado ampliamente, consolidándose como uno de los más avanzados del mundo. Este diálogo contempla una extensa gama de temas como la investigación y el desarrollo científico, los asuntos multilaterales, seguridad ciudadana, cuestiones macroeconómicas, medio ambiente y combate al cambio climático.

Los principales instrumentos jurídicos que enmarcan la relación bilateral son el Acuerdo de Asociación Estratégica de 2008 y el Acuerdo

* Jefe de la Misión de México ante la Unión Europea.

de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, más conocido como Acuerdo Global (AG), el cual entró en vigor en el año 2000.

La Asociación Estratégica define el tipo de relación que el bloque comunitario mantiene con países clave y refleja la voluntad política de las partes involucradas para intensificar sus consultas y diálogos en temas prioritarios. Además de con México, la UE cuenta con una Asociación Estratégica con Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, India, Japón, República de Corea, Rusia y Sudáfrica.

El objetivo de la Asociación Estratégica con México es establecer una mayor coordinación en temas globales, regionales y bilaterales, basada en cuatro ejes:

1. Aspectos políticos, como democracia, derechos humanos, Estado de derecho, equidad de género, diálogo cultural e integración regional;
2. Aspectos de seguridad, como la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico y la trata de personas;
3. Aspectos ambientales, como el combate al cambio climático y la gestión de catástrofes naturales;
4. Aspectos socioeconómicos, como inversión y responsabilidad social, innovación y derechos de propiedad intelectual, mercados abiertos, precios de los alimentos y política marítima.¹

En el marco de la Cumbre México-UE, realizada en Bruselas, en junio de 2015, ambos socios decidieron que el AG debía ser ajustado para reflejar las realidades imperantes tanto en México como en la UE, además de tomar en cuenta las nuevas dinámicas geopolíticas internacionales. Dicha actualización serviría también para maximizar las oportunidades de desarrollo mutuo y abordar eficazmente los desafíos globales y locales enfrentados por las partes en los últimos años.

En ese contexto, en 2016 México y la UE se embarcaron en un largo proceso de modernización del AG. Una vez concluida la negociación técnica, se realiza un ejercicio de revisión jurídica por parte de los servicios legales de ambas partes, la traducción de los textos acordados y la firma del nuevo instrumento a fin de llevar a cabo los procesos de ratificación

¹ Comisión Europea, "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: hacia una Asociación Estratégica UE-México", Bruselas, 15 de julio de 2008.

correspondientes. El Acuerdo Global Modernizado (AGM), una vez en vigor, garantizará que la relación México-UE esté en una mejor posición para adaptarse a los retos y oportunidades de hoy.

Retos y oportunidades: una agenda estratégica

El fortalecimiento de la relación bilateral en el marco del AGM hasta alcanzar niveles más altos exigirá superar varios retos. A continuación se destacan los tres más relevantes:

Primero: la efectiva instrumentación del AGM. No basta con haber modernizado el AG, el verdadero desafío será convertir este nuevo marco jurídico en una plataforma de acción concreta que promueva resultados tangibles. Esto requerirá el establecimiento de enfoques estratégicos en áreas clave de cooperación, como el desarrollo industrial, la seguridad energética, la digitalización y la transición verde. Tanto México como la UE deberán trabajar de manera dinámica y sostenida para que su esfuerzo en el AGM se traduzca en beneficios concretos para sus sociedades.

Segundo: el contexto europeo y la búsqueda de alianzas estratégicas. La UE y México actualmente enfrentan un complejo escenario geopolítico y económico. Según el informe “El futuro de la competitividad europea” elaborado por el expresidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, la UE necesita una reforma estructural de sus políticas industriales, energéticas y digitales para mantener su competitividad frente a Estados Unidos y China; esto incluye el desarrollo de tecnologías avanzadas, la diversificación de sus cadenas productivas y la reducción de la dependencia de actores externos considerados poco confiables.²

México, por su parte, debe seguir en la búsqueda del máximo aprovechamiento de fenómenos como la relocalización industrial y el fortalecimiento de las cadenas de valor regionales y globales. Su relación de comercio e inversión con América del Norte, combinada con sus capacidades industriales, lo posicionan de manera natural como un aliado estratégico para la UE. Aprovechar esta complementariedad será clave para construir una relación más resiliente y mutuamente beneficiosa.

Tercer reto: valorar adecuadamente el futuro impacto estratégico del AGM en las relaciones de México con el mundo. La interacción entre

² Mario Draghi, *El futuro de la competitividad europea: parte A | Una estrategia de competitividad para Europa*, Comisión Europea, septiembre de 2024, pp. 23-37.

México y la UE no ocurre en aislamiento; por el contrario, es parte de un conjunto y contribuye al fortalecimiento de los vínculos de México con terceros países. Incorporar la dimensión europea en nuestro diálogo con actores regionales y globales, especialmente con Estados Unidos, América Latina y el Caribe, es fundamental. Esto será particularmente relevante en temas como migración, seguridad y competitividad industrial.

El Acuerdo Global Modernizado: una hoja de ruta para el futuro

México y la UE deben asegurarse de que el AGM se convierta en una auténtica hoja de ruta que transforme e impulse una agenda estratégica compartida de largo plazo. Una vez ratificado será indispensable avanzar en tres áreas prioritarias:

a) Un diálogo político renovado

El diálogo político entre México y la UE deberá ampliarse para incorporar, de manera renovada, temas fundamentales para ambas partes. Entre éstos destacan:

- *Migración.* Abordar tanto la gestión de la migración regular como los retos de la migración irregular, diseñando modelos innovadores de incentivos laborales y cooperación en derechos humanos.
- *Seguridad y crimen organizado.* Trabajar en estrategias conjuntas para combatir el tráfico de armas, el lavado de dinero y otras actividades ilícitas transnacionales.
- *Ciencia, tecnología e innovación.* Establecer plataformas conjuntas de investigación en áreas como inteligencia artificial, biotecnología, electromovilidad y economía digital.
- *Transición verde.* Impulsar proyectos de economía circular y desarrollo sostenible que contribuyan al uso eficiente de recursos y a la lucha contra el cambio climático.

Estas áreas son primordiales para las estrategias de desarrollo de ambas partes y requieren de una colaboración estrecha y sostenida. De igual manera, se deberán incorporar en nuestro diálogo temas emergentes, como inteligencia artificial, transformación digital, ciberseguridad y combate a la desinformación.

b) La VIII Cumbre México-Unión Europea

Es urgente revitalizar los foros de diálogo de alto nivel, pues no se ha realizado una Cumbre México-UE desde junio de 2015. La VIII Cumbre México-UE deberá convertirse en un espacio para consolidar una alianza industrial estratégica que aproveche las complementariedades entre ambas economías en sectores prioritarios, como semiconductores, electromovilidad e industria farmacéutica. Esto implicará también el diseño de una estrategia conjunta que impulse la relocalización de empresas (*nearshoring*) y atraiga mayores flujos de inversión europea hacia México.

c) Una nueva cooperación basada en la iniciativa Global Gateway

El AGM debe facilitar que México y la UE transiten hacia un modelo de asociación entre pares y de beneficio mutuo, con esquemas innovadores centrados en proyectos prioritarios para el desarrollo nacional en materia de infraestructura y desarrollo industrial. En ese sentido, en diciembre de 2021, la UE lanzó la Iniciativa *Global Gateway* (IGG), una estrategia orientada a la movilización de recursos de todo tipo como inversión, financiamiento, tecnología e innovación en proyectos sostenibles, resilientes y de alto impacto para el desarrollo. Pretende fortalecer las conexiones en sectores clave como energía, transporte, digitalización y educación, fomentando alianzas basadas en transparencia y sostenibilidad. El AGM habrá de favorecer, sin duda, la mayor movilización de recursos europeos de todo tipo en beneficio de los planes, programas y proyectos prioritarios para México, señaladamente el Plan México.

Reflexiones finales

Si bien es innegable que en el último cuarto de siglo la relación bilateral entre México y la UE ha evolucionado significativamente en favor de ambas economías y sociedades, el 25 aniversario de la entrada en vigor del AG representa una oportunidad clave para evaluar los logros alcanzados y trazar una visión estratégica para el futuro. Desde su puesta en marcha en el año 2000, el comercio bilateral ha crecido de manera constante. En 2023, por ejemplo, el intercambio de bienes alcanzó los \$88.8 mil millones de dólares.

Para continuar fortaleciendo y dinamizando esta relación, es fundamental que México y la UE definan planes de acción concretos que conviertan al AGM en un verdadero motor para la movilización de recursos

de todo tipo, impulsando la más eficiente, sostenible e inclusiva industrialización del país.

En un contexto internacional marcado por la fragmentación geopolítica, la transformación digital y acelerados cambios industriales y tecnológicos, México y la UE deberán seguir trabajando para enriquecer y actualizar permanentemente su Asociación Estratégica. Un más amplio y fortalecido diálogo político y la más eficiente complementación industrial, junto con la movilización de recursos en el ámbito de la ciencia, la tecnología y la innovación, tendrán que ser el sello distintivo de la relación bilateral.

México y la UE tienen la responsabilidad compartida de construir una relación más resiliente, equitativa y visionaria que genere los mayores beneficios para sus respectivas poblaciones. La modernización del AGM no será un fin en sí mismo, sino un medio para impulsar una agenda innovadora que fomente una participación más eficiente de ambas partes en un mundo en constante transformación.

Fuentes de consulta

Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: hacia una Asociación Estratégica UE-México”, Bruselas, 15 de julio de 2008.

Mario Draghi, *El futuro de la competitividad europea: parte A | Una estrategia de competitividad para Europa* Comisión Europea, septiembre 2024, pp. 23-37.

México y la Unión Europea: los retos de una Asociación Estratégica

Jennifer Feller* | Enrique Barrera**

Los vínculos entre México y Europa se caracterizan por su solidez, ya sea por razones históricas, por enarbolar las mismas causas o por compartir intereses similares. En las últimas décadas, México ha mirado de manera natural a ese continente en aras de diversificar sus relaciones y buscar aliados que le permitan impulsar sus prioridades de política exterior.

En el sexenio del expresidente Andrés Manuel López Obrador, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) estableció en su Programa Sectorial 2020-2024 tres objetivos relacionados con Europa:

1. Fortalecer el diálogo político con todos los países europeos y avanzar en las asociaciones estratégicas existentes.

* Jennifer Feller es miembro del Servicio Exterior Mexicano y cuenta con el rango de Embajadora. Actualmente se desempeña como directora general de Derechos Humanos y Democracia; anteriormente fungió como directora general para Europa y Sherpa de México en el G20 en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

** Enrique Barrera es licenciado en Relaciones Internacionales y profesor de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán (UNAM). Actualmente es director de Información para la Atención de la Política Exterior. Anteriormente se desempeñó como subdirector para G20 y Unión Europea en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

2. Impulsar que las representaciones de México en Europa identifiquen oportunidades de comercio, inversión y cooperación, además de que promuevan una imagen positiva del país en la región.
3. Intervenir en la conclusión de las negociaciones y, en su momento, dar cabal cumplimiento a la modernización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (Acuerdo Global) entre México y la Unión Europea (UE).¹

La UE tiene un lugar privilegiado dentro de las relaciones de México con Europa. En primera instancia, la relación bilateral está estructurada en torno al Acuerdo Global (AG) y a la asociación estratégica que resultó de éste, y que es la más institucionalizada que México mantiene más allá de América del Norte. En segunda, la UE se ha mantenido como el tercer socio comercial de México, pero sobre todo como el segundo mayor inversionista en nuestro país, apostando a un modelo que fortalece a las empresas mexicanas, genera mano de obra calificada y desarrolla económicamente a las comunidades locales. Por último, la cooperación bilateral y birregional ha permitido consolidar una relación de confianza a través del tiempo que, a pesar de algunos desencuentros, continúa incólume.

Desde una perspectiva analítica y bajo la premisa de que esta relación no es exclusivamente relevante desde el punto de vista económico, el objetivo de este capítulo es brindar un panorama general de las relaciones de México con la UE a 65 años de su establecimiento, reconociendo la relevancia que tiene el AG a 25 años de su entrada en vigor y la importancia de su modernización.

La relación bilateral

De 49 países que integran el continente europeo, la UE está conformada por 27 Estados miembros. Desde el Tratado de Maastricht de 1993, la UE es la organización que alberga el proceso de integración regional más avanzado del mundo. Además de contar con instituciones que tienen atribuciones supranacionales como la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo; 20 países de los 27 miembros

¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Programa Sectorial 2020-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de julio de 2020, en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/563035/Programa_Sectorial_SRE_2020_-_2024.pdf

pertenecen al régimen monetario de la Eurozona, encabezada por el Banco Central Europeo, y 25 países integran la movilidad ciudadana en el continente, brindada por el Acuerdo Schengen.

México y la UE establecieron relaciones diplomáticas el 30 de noviembre de 1960, cuando nuestro país abrió su Misión ante las Comunidades Europeas en Bruselas.² No obstante, la relación formal iniciaría en 1975 con la firma del primer acuerdo de cooperación y no sería sino hasta 1989 que la Delegación de la UE abre sus puertas en territorio mexicano.

Actualmente, México cuenta con 20 representaciones en los Estados miembros de la UE: 17 embajadas: Alemania, Austria, Bélgica-UE, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania y Suecia; y tres consulados: Barcelona, Frankfurt y Milán.³

De acuerdo con el Instituto de las Mexicanas y Mexicanos en el Exterior (IMME), en 2022 más de 160 mil mexicanos residían en Europa. Por su parte, más de 60 mil europeos viven en territorio mexicano y cuatro de los diez países con mayor número de visitantes a México son europeos: España, Francia, Alemania e Italia.

Para la UE, como lo documentó recientemente el gabinete estratégico (*Think Tank*) del Parlamento Europeo, México es uno de sus dos socios estratégicos en América Latina y el Caribe, su segundo socio comercial en la región y un socio clave en la esfera multilateral.⁴ La UE es miembro observador privilegiado ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y observador ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), sin derecho de voto en ambos organismos internacionales. Tanto México como la UE son miembros de la Organización Internacional del Comercio (OMC) y del Grupo de los 20 (G20), donde cooperan cercanamente.

² En 1957, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y la República Federal de Alemania firmaron los Tratados de Roma, por los cuales se crearon la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y la Comunidad Económica Europea (CEE). En 1951, los mismos países ya habían establecido la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA).

³ En Europa, México cuenta en total con 26 embajadas, cuatro consulados y una oficina de enlace ante el Consejo de Europa. Además de las mencionadas en la UE, existen representaciones diplomáticas mexicanas en Azerbaiyán, Noruega, Reino Unido, Rusia, Santa Sede, Serbia, Suiza, Türkiye y Ucrania.

⁴ European Parliament Think Tank, “Mexico ahead of the June 2024 general election”, 23 de mayo de 2024, en [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2024\)762314](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)762314).

En los últimos años, México se ha enfocado en inclinar su política interna y exterior hacia la prioridad de combatir la desigualdad y la pobreza mediante la construcción de un modelo económico de bienestar, como aquel desarrollado por la UE después de la Segunda Guerra Mundial.

Después de un distanciamiento generado en parte por la interrupción de contactos de alto nivel, consecuencia de la pandemia, a partir de 2021 las más altas autoridades de la UE comenzaron a reanudar visitas a México, con el objetivo de buscar un acercamiento basado en sincronizar los intereses mexicanos y europeos, y reorientar las bases de la relación bilateral en consecuencia: 1) el entonces presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, participó en la VI Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), celebrada bajo la Presidencia *pro tempore* de México en septiembre de 2021; 2) la presidenta de la Comisión Europea se reunió en Palacio Nacional con el expresidente López Obrador en junio de 2023; y 3) el entonces alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, representó a la UE en la Ceremonia de Transmisión de Mando de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo, el 1 de octubre de 2024.

Se destaca también que el entonces primer ministro de Portugal y actual presidente del Consejo Europeo, Antonio Costa, celebró un encuentro con el expresidente López Obrador en el marco de su visita a Chile para asistir a la ceremonia conmemorativa del 50 aniversario del exilio chileno a México, el 10 de septiembre de 2023.⁵ En dicho contexto, anunciaron el establecimiento del corredor marítimo entre los puertos de Coatzacoalcos y Sines, cuyo objetivo es el fortalecimiento de las cadenas productivas entre América del Norte y la UE, firmado el 22 de diciembre de 2023.⁶

Como se mencionó anteriormente, la relación bilateral entre México y la UE está estructurada por la asociación estratégica más institucionalizada que México tiene más allá de América del Norte.

5 SRE, “Fortalece la SRE lazos de amistad, solidaridad y agenda de trabajo con Colombia y Chile”, 12 de septiembre de 2023, en <https://www.gob.mx/sre/en/articulos/fortalece-la-sre-lazos-de-amistad-solidaridad-y-agenda-de-trabajo-con-colombia-y-chile-344954>.

6 SRE, Comunicado conjunto México-Portugal, “Corredor marítimo Coatzacoalcos-Sines”, 26 de octubre de 2023 en <https://www.gob.mx/sre/prensa/corredor-maritimo-coatzacoalcos-sines?idiom=es>.

Una asociación estratégica contempla una sólida infraestructura bilateral, incluyendo el marco jurídico bilateral, esquemas de cooperación significativos en múltiples temas y un intercambio político y económico considerable. Como México y la UE, los actores que la suscriben tienen coincidencias sustantivas en ámbitos multilaterales y en sus prioridades a nivel nacional.

Es dentro de este nivel de institucionalidad que México tiene actualmente 13 asociaciones estratégicas: nueve con países y organizaciones europeas (España, Italia, Türkiye, Francia, Alemania, Dinamarca, Reino Unido, UE y el Consejo de Europa) y cuatro con países asiáticos: China, India, Japón y la República de Corea.

Como parte de la asociación que México tiene con la UE desde 2009, existen cuatro mecanismos de diálogo institucional y once diálogos sectoriales.⁷ En los primeros se encuentra la Cumbre México-UE (nivel de líderes), el Consejo Conjunto (nivel de ministros), el Comité Conjunto (nivel de subsecretarios o altos funcionarios) y la Comisión Parlamentaria Mixta (nivel legislativo). En el segundo grupo se encuentran los diálogos sectoriales: 1) el Diálogo Político de Alto Nivel, 2) el Diálogo sobre Asuntos Multilaterales, 3) el Diálogo sobre Derechos Humanos, 4) el Diálogo sobre Seguridad Pública y Procuración de Justicia; 5) el Diálogo Macroeconómico, 5) el Diálogo sobre Economía Digital, 6) el Diálogo sobre Medio Ambiente, 7) el Diálogo sobre Cambio Climático, 8) el Diálogo sobre Medio Ambiente, 9) el Diálogo sobre Educación Superior, 10) el Diálogo sobre Energía y 11) el Diálogo sobre Política Regional.

El alcance de este andamiaje institucional ha permitido desahogar diferencias y mantener un diálogo constante en múltiples dimensiones con las autoridades europeas, incluso en momentos de desencuentros diplomáticos con algunos Estados miembros.

La celebración de estos mecanismos y diálogos ha sido variable a lo largo de los años, ya que depende de la voluntad política de las autoridades y de las circunstancias regionales. Por ejemplo, desde 2002 hasta 2015, las cumbres México-UE se celebraron prácticamente cada dos años, cuando se llevó a cabo la séptima edición de este diálogo institucional y se determinó iniciar las negociaciones para modernizar el

⁷ Su objetivo es intercambiar mejores prácticas, explorar áreas de colaboración y buscar posiciones comunes en la relación bilateral, regional y multilateral entre México y la Unión Europea.

AG. Por diversas razones, hasta ahora no se ha celebrado una nueva Cumbre. Por el contrario, las reuniones de la Comisión Parlamentaria Mixta y de los Diálogos Sectoriales en materia Política, Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos han sido constantes, llevando a cabo reuniones prácticamente cada año.

El 2 de junio de 2024, por invitación del Instituto Nacional Electoral (INE), la UE envió una Misión de Expertos Electorales a nivel técnico para participar en las elecciones más grandes de la historia de México.⁸ Como resultado, la mayoría eligió, por 35,923,669 votos (59.75%), a la doctora Claudia Sheinbaum para ocupar el cargo de presidenta de la República, y la Misión emitió un informe de carácter privado con recomendaciones, que únicamente fue compartido con el INE y el gobierno de México.⁹

Unos días después, entre el 6 y el 9 de junio, se realizarían las más recientes elecciones del Parlamento Europeo, en las cuales se eligieron a las 720 eurodiputadas y eurodiputados que conforman esta institución. Es importante subrayar que estos procesos electorales se celebran en la UE cada cinco años y en ellos participan más de 400 millones de electores. Sería hasta el 1 de noviembre que entraría en funciones la nueva Comisión Europea, y el 1 diciembre el nuevo Consejo Europeo.

Con el inicio de este nuevo ciclo en México y en la UE se abrieron también nuevas oportunidades para seguir consolidando nuestra cooperación.

El Acuerdo Global México-Unión Europea y su modernización

a) El Acuerdo Global en vigor

Europa está integrada por 49 países y una población de 835 millones de personas (10% del planeta), de las cuales más de 448 millones pertenecen a la UE. El continente representa 20.41% del producto interno bruto (PIB) mundial, mientras que la UE fue la segunda economía con un PIB de 18.3 billones de dólares en 2023. Datos del Banco Mundial (BM)

8 En esas elecciones, 98 millones de electores estuvieron convocados a las urnas para elegir a 20,708 cargos, tanto a nivel federal como local.

9 La Misión de Expertos es puramente técnica y se encarga de emitir recomendaciones para apoyar a la mejora de los procesos electorales; contrario a una Misión de Observación que es liderada por un europarlamentario y emite un informe público.

demuestran que, incluso antes de la crisis del 2008, la economía del bloque europeo era la primera del planeta.

El mercado único europeo está integrado por 27 Estados miembros, donde se permite una libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas (trabajo);¹⁰ cinco de las 20 economías más grandes del mundo pertenecen a la UE: Alemania, Francia, Italia, España y Países Bajos.

México cuenta con tres tratados de libre comercio con países europeos: el tratado con la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) de 2001; el Acuerdo de Continuidad Comercial con Reino Unido, que se celebró tras el *Brexit* y está en vigor desde junio de 2021, y el AG con la Unión Europea.

Este último fue firmado el 8 de diciembre de 1997 en Bruselas y se encuentra en vigor desde el año 2000. Fue el primer acuerdo de asociación de la UE con un país de América Latina; tiene carácter mixto, por lo que además de ser un acuerdo de libre comercio e inversión como el T-MEC firmado con Estados Unidos y Canadá, cuenta con un pilar de concertación política y uno de cooperación.

Desde la entrada en vigor del AG, el comercio bilateral ha crecido en más de 300%. La UE es el segundo mercado de exportación para México y es nuestro tercer socio comercial, sólo después de Estados Unidos y China, y representa el 6.8% del comercio total del país. En 2024, el comercio entre México y la UE fue de 90 mil millones dólares, dentro del cual Alemania ocupó el primer lugar con 29, España el segundo con 12.6, Italia el tercero con 11.1, Francia el cuarto con 6.6 y Países Bajos con 4.5.¹¹

Pero todavía más relevante: la UE es el segundo inversionista más importante en el país, con 200 mil millones de dólares; 28% de las inversiones que México recibió entre 1999 y junio de 2022 provienen de países miembros de esa organización. En 2023, la UE invirtió más en México que Estados Unidos, y actualmente es el primer inversionista en el sur-sureste del país.

10 El 31 de enero de 2020, tras el *Brexit*, el Reino Unido dejaría de ser el Estado miembro número 28 de la Unión Europea.

11 Datos del Banco de México: <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?§or=1&accion=consultarDirectorioCuadros&locale=es>.

En México hay más de 19,000 empresas nacionales con capital proveniente de la UE. La inversión europea se concentra en los sectores automotriz, aeroespacial, infraestructura, de bebidas, farmacéutico y en los proyectos insignia del gobierno de México, como el Tren Maya.

Se estima que la UE ha creado más de medio millón de empleos calificados en México. Su modelo de inversión es el de establecerse en el país, importar tecnología de punta, formar personal calificado y mano de obra mexicana y coadyuvar al desarrollo de las comunidades en donde se ubica, cumpliendo con todas las obligaciones fiscales.

b) La decisión de modernizar el AG y las dificultades en el proceso de negociación

En mayo de 2015, en el marco de la última Cumbre sostenida entre ambos, México y la UE anunciaron su intención de modernizar el AG, a fin de actualizarlo con las disposiciones de otros acuerdos de nueva generación, que incluyen, por ejemplo, aquellas en materia de energías renovables, electromovilidad, digitalización y desarrollo sustentable.¹²

Las negociaciones iniciaron formalmente en 2016: los pilares de diálogo político y cooperación se cerraron en septiembre de 2019; mientras que el pilar comercial se cerró por primera ocasión en abril de 2020.¹³

De manera sorpresiva, en octubre de ese año y una vez que la etapa de revisión legal del instrumento había comenzado, la UE planteó la modificación de la arquitectura del AG, motivada por sus propias dificultades internas para ratificar acuerdos mixtos. El Acuerdo con Canadá, por ejemplo, continúa hasta la fecha en estado de aplicación provisional, en virtud de que el Parlamento Europeo tiene la competencia sobre temas comerciales, pero los parlamentos nacionales se han rehusado a ratificar las disposiciones políticas y de cooperación de este tipo de instrumentos.

12 SRE, “En 2015 México afianzó sus vínculos con Europa”, 30 de diciembre de 2015, en <https://www.gob.mx/sre/prensa/en-2015-mexico-afianzo-sus-vinculos-con-europa>.

13 El 21 de abril de 2018, México y la UE habían alcanzado un acuerdo en principio sobre el pilar comercial del AG. El anuncio de abril de 2020 se debió a que en ese momento hubo un acuerdo sobre el único punto pendiente hasta entonces: el acceso de la UE a los contratos públicos subfederales en México. European Parliament Think Tank, “Modernización del pilar comercial del Acuerdo Global UE-México”, 2020 en [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608680/EPRS_BRI\(2017\)608680_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608680/EPRS_BRI(2017)608680_ES.pdf).

La propuesta de Bruselas a México consistió en dividir el AG en tres acuerdos diferentes: 1) política y de cooperación, 2) comercial y 3) inversiones. México señaló reiteradamente que el AG debía firmarse tal y como fue negociado, sin modificación alguna, en virtud del equilibrio que existía entre sus tres pilares y de que consideraba esta propuesta un retroceso en la relación bilateral. Sin embargo, la UE mantendría su posición pese a los reiterados mensajes mexicanos, lo que retrasó el proceso de firma por varios años.

Después de arduas negociaciones e intervenciones a nivel político, México y la UE alcanzaron un acuerdo que permitía respetar la estructura del tratado y aprobar un Acuerdo Interino que cubría exclusivamente la parte comercial y de inversión. Este esquema negociado en los pasillos del G20, en septiembre de 2022, fue replicado en el Acuerdo modernizado entre Chile y la UE, firmado en diciembre de 2023.

Debido a la separación de competencias entre la UE y sus Estados miembros, el Acuerdo Interino entraría en vigor de manera inmediata, una vez que fuese ratificado por el Senado de la República y por el Parlamento Europeo, mientras que el AG en su conjunto (es decir con sus pilares político y de cooperación) continuaría el proceso de ratificación en los parlamentos nacionales y subnacionales de los Estados miembros de la UE. La duración de este proceso sería significativamente más larga, al concretarse en varios años. Una vez finalizados estos pasos, el Acuerdo Interino quedaría sin vigencia y entraría en vigor el AG modernizado en su totalidad.¹⁴

Ya que fue superado el obstáculo de la arquitectura del tratado, en el marco de un encuentro sostenido en la Ciudad de México en junio de 2023, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, y el expresidente Andrés Manuel López Obrador decidieron acelerar la conclusión de las negociaciones, sujetas ahora a alcanzar un acuerdo en el capítulo sobre energía, acorde con las nuevas prioridades del

¹⁴ Esta sería una fórmula pionera propuesta por México, que más tarde se utilizaría en el Acuerdo de Asociación UE-Chile alcanzado en 2023. En ese caso existen dos instrumentos jurídicos paralelos: un acuerdo marco "mixto", que nuevamente requiere la aprobación de la UE y todos sus Estados miembros antes de que pueda entrar plenamente en vigor, y un acuerdo interino provisional que abarca las competencias exclusivas de la UE, por lo que solo requiere la ratificación por parte de esta última. El acuerdo interino expiraría una vez que entre el vigor el acuerdo marco.

gobierno mexicano de garantizar la soberanía del país sobre sus recursos naturales.¹⁵

c) México y la Iniciativa *Global Gateway*

En un contexto internacional dominado por el proteccionismo, la polarización y la interdependencia asimétrica entre las distintas regiones, la modernización del AG sería estratégica para la economía de ambos actores que buscan paralelamente relanzar sus industrias nacionales y reducir su dependencia de los componentes provenientes de China.

Fortalecer el comercio y la inversión, significa también propulsar los beneficios de la cooperación bilateral y triangular. La UE lanzó en 2021 la Iniciativa *Global Gateway* (IGG) como un instrumento para movilizar alrededor de 300 mil millones de euros hasta 2027 y maximizar su influencia política y económica internacional, principalmente en los países en desarrollo.

La creación de la IGG forma parte de la estrategia de la UE para convertirse en una potencia geoeconómica en el contexto de la creciente influencia de otros actores como China, con su iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI, por sus siglas en inglés). Mediante la IGG, la UE busca estrechar su asociación con África, Oriente Medio y América Latina: 1) con el Paquete de inversión África-Europa de 150 mil millones de euros, anunciado en febrero de 2022; 2) con la firma del Corredor Económico India-Oriente Medio-Europa, presentado durante la Cumbre de Líderes del G20 en Nueva Delhi, en septiembre de 2023; y 3) con el compromiso presentado en la III Cumbre CELAC-UE, en julio de 2023, de movilizar alrededor de 45 mil millones hacia América Latina y el Caribe. Incluso, la UE se comprometió a crear un fondo de 1.8 mil millones de euros como parte del Acuerdo de Asociación Mercosur-UE para facilitar acciones para la transición verde y digital como parte de la Iniciativa *Global Gateway*.

Esto es un ejemplo de cómo México puede aprovechar el tipo de inversiones sostenibles que la UE y sus Estados miembros están dirigiendo a las distintas regiones en desarrollo del sistema internacional.

Después de todo, el gobierno de la presidenta Claudia Sheinbaum ha dado continuidad y ha propuesto múltiples proyectos como el Plan

¹⁵ El 17 de enero de 2025, la Comisión Europea anunció el cierre de las negociaciones del AG modernizado. México lo considera concluido una vez que se firme y se ratifique, por lo que resta por cumplir aún varias etapas hasta su entrada en vigor.

Sonora, el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT), la reactivación de los ferrocarriles, el saneamiento hídrico del país y el fortalecimiento del sector sanitario que pueden beneficiarse de las inversiones y la cooperación que la UE busca proyectar en el mundo con la Iniciativa *Global Gateway*.

La presencia de numerosas empresas europeas en México y sus inversiones en sectores clave es parte de la estructura económica que se puede aprovechar para impulsar el desarrollo del país, reduciendo la dependencia de otras economías menos compatibles con la realidad geopolítica de nuestra región.

México y la Unión Europea en un contexto internacional cada vez más fragmentado, competitivo y multipolar

El abuso por parte de las grandes potencias del sistema multilateral, los dobles estándares, el aislamiento provocado por la pandemia y la proliferación de noticias falsas, y la imposición de una narrativa radical en las redes sociales han tenido consecuencias que parecen irreversibles en la comunidad internacional y en nuestras sociedades. Los conflictos armados en Ucrania y Medio Oriente, la desconfianza, el individualismo, la polarización y el regreso de fuerzas políticas a la extrema derecha —que tanto daño han hecho en el pasado— han recrudecido la división de los países en bloques y ensanchado la distancia entre el Norte y el Sur Global.

Es tentador pensar exclusivamente desde esta óptica y asumir que el nuevo modelo de desarrollo mexicano, basado en el humanismo, no es compatible con la evolución del modelo europeo. Sin embargo, es un error ver la relación entre México y la UE exclusivamente desde esta perspectiva. La verdad es que hay muchas similitudes entre ambas partes e iniciativas que se han instrumentado con la misma lógica, aunque en periodos distintos, en los últimos 75 años.

Primero, México y la UE podrán no tener la misma historia, pero continúan compartiendo los mismos valores y la misma voluntad de mantener vivas las bases de la cooperación internacional y de un mundo multilateral imperfecto, sí, pero que delinea reglas de convivencia entre Estados que se vuelven fundamentales en un momento de la historia donde el imperialismo parece renacer.

Como lo muestran los votos en la ONU y las posturas adoptadas en foros como el G20, la UE continúa siendo el aliado natural de México en los foros internacionales para impulsar los derechos humanos y, en particular, temas que hoy constituyen prioridades nacionales y que se encuentran bajo amenaza por las posturas revisionistas que cada vez más países han adoptado, como la igualdad de género, la protección de las comunidades indígenas, el respeto a los derechos humanos de los migrantes y la lucha contra el cambio climático.

Por otra parte, en el contexto de las consecuencias de la invasión de Rusia a Ucrania, del regreso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos y de su rivalidad con China, la necesidad de diversificar mercados, reestructurar cadenas de producción y apostar en aliados que contribuyan al fortalecimiento de la industria nacional se hace más pertinente que nunca un mayor acercamiento entre México y la Unión Europea.

Conclusiones

México tiene lazos históricos y culturales muy estrechos con la UE, basados en valores compartidos como la democracia, el desarrollo sostenible, el respeto al derecho internacional y al orden internacional basado en reglas.

La guerra en Ucrania ha representado una amenaza existencial para la UE y la reelección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos impone desafíos a la alianza transatlántica aún por determinar. Esto ha puesto en cuestión la autonomía estratégica que los líderes de la UE han buscado consolidar desde la primera presidencia del mandatario estadounidense, incentivando su dependencia hacia la OTAN y su necesidad de influir en la agenda internacional mediante foros estratégicos como el G7 o el Grupo de los 20.

En la actualidad, y desde hace varios años, existe un avance significativo de las fuerzas políticas de ultraderecha en la UE y en sus Estados miembros. Estas fuerzas políticas han aprovechado crisis endógenas—como la de la Eurozona (que afectó a los 20 países que integran la unión monetaria) y la de refugiados en la década anterior— y exógenas—como las guerras en Europa del Este, África y Oriente Medio—, para exacerbar sus discursos contra la migración, el Pacto Verde y el propio proceso de integración de la Unión Europea.

En 2024, la estrategia de la presidenta de la Comisión Europea para dividir a la ultraderecha garantizó su reelección y la nominación de líderes proeuropeos al frente de las instituciones supranacionales claves de la UE, como el Consejo Europeo, con el nombramiento de Antonio Costa, de Portugal, y en el lugar de la alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, con la elección de Kaja Kallas, de Estonia.

El resultado de las elecciones en Estados Unidos tuvo, desde el primer día, un impacto considerable en las relaciones transatlánticas. Se espera que el segundo gobierno de Donald Trump lleve a un aumento de políticas proteccionistas y de crítica hacia la UE, acercando al próximo presidente estadounidense a la ultraderecha europea.

Es en este escenario donde México debe mantener un equilibrio en su relación triangular con la UE y Estados Unidos. La victoria de la actual presidenta Claudia Sheinbaum fue bien recibida en todos los niveles e instituciones de la UE. La nueva composición del bloque regional, después de las elecciones europeas de 2024, permitirá a México avanzar en la cooperación con las instituciones de la UE como el Consejo Europeo, la Comisión y su Colegio de Comisarios. Además, el fortalecimiento de la asociación estratégica con la UE debería permitir a México obtener resultados tangibles en temas políticos, económicos, de cooperación, inversión, seguridad y migración, aprovechando la reelección de la actual presidenta de la Comisión Europea.

Ante la necesidad de la UE de distanciarse estratégicamente de China y maximizar su autonomía frente a Estados Unidos —particularmente ante la imprevisibilidad de Donald Trump y la guerra comercial iniciada con la imposición de aranceles a nuestro país y a Canadá—, México tiene una ventana de oportunidad para reafirmar su posición como el primer socio estratégico del bloque europeo en América Latina. La modernización del AG y la canalización de inversiones a partir de la IGG deben ser los pilares que permitan maximizar el bienestar de nuestras poblaciones, mientras se mantiene estable la interdependencia en ambos lados del Atlántico.

Fuentes de consulta

Centro Gilberto Bosques, “Relaciones económicas, comerciales y de sostenibilidad entre la Unión Europea y México”, 11 de diciembre de 2023, [<https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/analisisinvestigacion/contexto/relaciones-economicas-mex-ue/viewdocument>].

- European Parliament Think Tank, “Mexico ahead of the June 2024 general election”, 23 de mayo de 2024, [[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2024\)762314](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)762314)].
- European Parliament Think Tank, “Modernización del pilar comercial del Acuerdo Global UE-México”, 2020, [[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608680/EPRS_BRI\(2017\)608680_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/608680/EPRS_BRI(2017)608680_ES.pdf)].
- Fernández, Donato, *Historia de la Unión Europea. España como Estado miembro*, Madrid, Delta Publicaciones, 2013.
- Hewitt Gavin, *Europa a la deriva*, Madrid, Alianza Editorial, 2013.
- Ruano, Lorena, “Europa y su relación con México”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 112, enero-abril de 2018, pp. 9-16.
- SRE, “Programa Sectorial 2020-2024”, [<https://www.gob.mx/sre/documentos/programa-sectorial-de-relaciones-exteriores-2020-2024>].
- SRE, “Fortalece la SRE lazos de amistad, solidaridad y agenda de trabajo con Colombia y Chile”, 12 de septiembre de 2023, [<https://www.gob.mx/sre/articulos/fortalece-la-sre-lazos-de-amistad-solidaridad-y-agenda-de-trabajo-con-colombia-y-chile-344954>].
- SRE. Comunicado conjunto México-Portugal, “Corredor marítimo Coatzacoalcos – Sines”, 2023, 26 de octubre de 2023, [<https://www.gob.mx/sre/prensa/corredor-maritimo-coatzacoalcos-sines?idiom=es>].
- SRE, “En 2015 México afianzó sus vínculos con Europa”, 30 de diciembre de 2015, [<https://www.gob.mx/sre/prensa/en-2015-mexico-afianzo-sus-vinculos-con-europa>].

25 años del Acuerdo Global México-Unión Europea

Francisco André*

Introducción

El 2025 es un año de aniversarios emblemáticos para la Unión Europea (UE), incluidas sus relaciones con México. Este año se conmemoran 80 años del fin de la Segunda Guerra Mundial, que devastó al continente europeo, y 75 años de la emblemática Declaración Schuman, pronunciada por el entonces ministro francés de Asuntos Exteriores, Robert Schuman, en la que proponía la creación de una Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Ambos eventos dieron paso al inicio del proceso de construcción de lo que hoy conocemos como la Unión Europea.

En su relación con México, en 2025 se conmemoran 65 años del establecimiento de relaciones diplomáticas: México fue uno de los primeros países en establecer relaciones diplomáticas con las Comunidades Europeas en 1960, seguido de la acreditación de la Embajada en Bélgica como misión de México ante las instituciones comunitarias. Este año también se celebran 25 años de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación Política y Cooperación,¹ mejor conocido como Acuerdo Global, el cual rige las relaciones entre la UE

* Jefe de la Delegación de la Unión Europea en México y Embajadores Europeos adscritos a México.

¹ Decisión del Consejo núm. 2000/658/CE, de 28 de septiembre de 2000, relativa a la celebración del 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; Diario Oficial de la Federación, núm. L 276 de 28.10.2000, p. 44.

y México desde el año 2000. En este tiempo, la UE y México se han consolidado como socios estratégicos, seguros y confiables. A 25 años de su entrada en vigor, podemos afirmar que este Acuerdo ha sido un éxito para ambas partes y ha cumplido con el objetivo de fortalecer sus relaciones.

Para seguir aprovechando el potencial de las relaciones entre la UE y México, y fortalecer la asociación estratégica, se activó un proceso de modernización del Acuerdo Global, con el objetivo de adaptarlo a las necesidades y a los desafíos que presenta el mundo actual. Un Acuerdo Global modernizado, sin duda alguna, permitirá llevar nuestra asociación estratégica al siguiente nivel.

Antecedentes

Luego del establecimiento de las relaciones diplomáticas y políticas en 1960, México y las entonces Comunidades Europeas firmaron un primer acuerdo en 1975, que en 1991 evolucionó a un Acuerdo Marco de Cooperación. Esto propició el desarrollo de relaciones más cercanas y una mayor cooperación entre la UE y México hasta que, en 1997, se firmó el Acuerdo Global que abarca tres pilares: comercio, diálogo político y cooperación. Con ello, México se convirtió en el primer país de América Latina en firmar un acuerdo de este tipo con la Unión Europea.

La UE buscaba en ese momento relanzar sus relaciones con América Latina como parte de su estrategia para la región: así pensó en concluir tres ambiciosos nuevos acuerdos —con Chile, Mercado Común del Sur (Mercosur) y México— que, además de la cooperación, incluyeran el diálogo político y el libre comercio.²

El Acuerdo Global (AG) con México fue uno de los primeros de este tipo firmados por la UE con un país fuera de Europa y el primero de carácter transatlántico, lo que rompía con la práctica de la UE de firmar este tipo de acuerdos con países terceros vecinos o con eventuales candidatos a adherirse a la Unión Europea.

Sin duda, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue el catalizador para negociar un acuerdo más ambicioso entre la UE y México. La discriminación en materia comercial y de inversión

² Parlamento Europeo. *La actualización del Acuerdo Global' UE-México*. 2015, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534985/EXPO_STU\(2014\)534985_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534985/EXPO_STU(2014)534985_ES.pdf)

frente a Estados Unidos y Canadá hizo que empresarios e inversionistas europeos buscaran un instrumento que los pusiera en igualdad de condiciones en el mercado mexicano con respecto a las que gozaban sus competidores de América del Norte.³

Al mismo tiempo, y a diferencia del TLCAN, el AG entre la UE y México se configuró como un acuerdo político con base en principios y valores comunes, que marcó el inicio de una nueva generación de acuerdos de la UE y sirvió de base para las negociaciones que siguió con otros países latinoamericanos.

Diálogo político

Históricamente, México y la UE han compartido valores e ideales como la paz, la democracia, los derechos humanos, el Estado de derecho y la preservación del medio ambiente. De hecho, México es uno de los países con mayor afinidad con la UE en el sentido de sus votos en el seno de la ONU y en los pronunciamientos sobre temas de paz, seguridad internacional, respeto del derecho internacional y del cambio climático.⁴

Desde la década de 1960, las relaciones diplomáticas entre México y la UE han evolucionado significativamente. El AG institucionalizó el diálogo político entre las partes, abarcando prácticamente cualquier tema de interés para México y la UE. Indudablemente, uno de los mayores logros del Acuerdo Global fue el establecimiento de la Asociación Estratégica en 2008, la cual buscaba una mayor cooperación en foros internacionales en torno a asuntos globales como la paz, la democracia, los derechos humanos, la migración, el desarme y el cambio climático.⁵ En este sentido, la Asociación Estratégica elevó el nivel y estrechó aún más las relaciones bilaterales.

3 Jaime Zabudovsky. "El Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea a diez años de su entrada en vigor". *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión*, Marie-Anne Coninx, Fernando Castañeda y Beatriz Pérez (coords.), Ediciones Gernika, 2010, p. 62. De igual manera, véase Falkenberg, Karl. "Una mirada hacia la negociación del TLC entre la Unión Europea-México: siete razones para el comienzo de una negociación especial". *Ibidem.*, pp. 51-52.

4 Sandra Fuentes Berain, "Diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea: una perspectiva mexicana", *Ibidem.*, p. 43.

5 Catherine Ashton, "Una década de evolución constante de las relaciones México-Unión Europea", *Ibidem.*, p. 12.

El diálogo político entre la UE y México se lleva a cabo de manera regular, en diversos formatos y a diferentes niveles.⁶ Uno de los mecanismos de interlocución son las Cumbres UE-México que reúnen a los jefes de Estado de los Estados miembros de la UE y México y que, generalmente, se celebraban en los márgenes de las Cumbres entre la UE y América Latina y el Caribe (ALC), que posteriormente se convirtieron en Cumbres UE-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). En 2023, ocho años después de su última reunión, las y los dirigentes de la UE y de la CELAC se reunieron en Bruselas para la tercera Cumbre UE-CELAC; sin embargo, desde 2015 no ha tenido lugar una Cumbre UE-México, considerando que éstas constituyen un instrumento útil para dar rumbo a la asociación estratégica México-UE, es deseable que éstas puedan reactivarse en un futuro cercano.

Además de las cumbres, el AG prevé otros mecanismos para apoyar el diálogo político entre la UE y México. Uno es el Consejo Conjunto a nivel ministerial, pensado para coadyuvar a la articulación de las decisiones al más alto nivel para el fortalecimiento y la proyección de la asociación estratégica bilateral.⁷ Otro es el Comité Conjunto, cuyo objetivo es apoyar los trabajos del Consejo Conjunto y dar seguimiento a la aplicación de sus decisiones y recomendaciones. Cabe mencionar que México y la UE también celebran un Comité Conjunto en materia comercial en el que se abordan diversos temas de la relación económica bilateral.⁸

Es oportuno destacar que México es uno de los pocos países que han alcanzado el más alto nivel de cooperación con la UE. En 2004 se creó la Comisión Parlamentaria Mixta (CPM) México-UE, integrada por 14 miembros del Congreso mexicano (Cámara de Diputados y de Senadores) y 14 diputados del Parlamento Europeo, la cual institucionalizó el diálogo político a nivel parlamentario y ha permitido el desarrollo de un diálogo permanente y constructivo entre la UE y México.⁹ Hasta el

6 Joao Vale de Almedia, "Relaciones políticas entre la Unión Europea y México en el marco del Acuerdo Global", *Ibidem.*, p. 111.

7 SRE, *Consejos conjuntos México-UE*, 2021, <https://portales.sre.gob.mx/globalmx/index.php/es/asociacion-estrategica-mx-ue/consejos-conjuntos>

8 SRE, *Comités Conjuntos México-UE*, 2020, <https://portales.sre.gob.mx/globalmx/index.php/es/asociacion-estrategica-mx-ue/comites-conjuntos>

9 Parlamento Europeo, *D-MX: Delegación en la Comisión Parlamentaria Mixta UE-México*, <https://www.europarl.europa.eu/delegations/es/d-mx/about/introduction>

primer semestre de 2025 se han celebrado 30 reuniones de la CPM en las que se han abordado una gran diversidad de temas de interés común.

Otro resultado tangible del pilar político de nuestro AG es la celebración de Diálogos de alto nivel, los cuales normalmente están encabezados a nivel de secretarios o subsecretarios del gobierno mexicano y sus homólogos de las instituciones europeas. Entre los diálogos de alto nivel que celebran México y la UE de forma regular se encuentra el Diálogo Político, que en marzo de 2024 celebró su IX edición en la que las partes manifestaron su compromiso para fortalecer la cooperación bilateral y hacer frente a retos comunes como la movilidad humana, el crimen organizado transnacional y el tráfico ilícito de drogas y de armas de fuego.¹⁰ En mayo de 2024 tuvo lugar el III Diálogo de Alto Nivel sobre temas multilaterales en el que ambas partes reafirmaron su compromiso de trabajar de manera conjunta para promover un orden internacional de paz.¹¹ En diciembre de 2024, México y la UE celebraron el XII Diálogo de Alto Nivel sobre Derechos Humanos en Bruselas, en el que las partes reafirmaron su compromiso con la defensa, promoción y fortalecimiento de los derechos humanos y la democracia, mediante la cooperación bilateral y multilateral. El próximo diálogo de alto nivel sobre esta materia se llevará a cabo en la Ciudad de México en 2025.¹²

La sociedad civil siempre ha tenido un papel clave en la relación UE-México.¹³ Es por ello que en el marco del Diálogo de Alto Nivel sobre Derechos Humanos tiene lugar un Seminario de Organizaciones de la Sociedad Civil sobre Derechos Humanos UE-México, el cual se ha convertido en un importante espacio en el que representantes de la sociedad civil mexicana y europea dialogan de manera franca y abierta sobre los avances, retos y oportunidades en materia de derechos humanos en

10 SRE, *Comunicado: México y la Unión Europea celebran el IX Diálogo Político de Alto Nivel*, 2024, <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-la-union-europea-celebran-el-ix-dialogo-politico-de-alto-nivel?idiom=es>

11 SRE, *Comunicado: México y la Unión Europea celebran III Diálogo de Alto Nivel sobre temas multilaterales en Bruselas*, 2024, <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-la-union-europea-celebran-iii-dialogo-de-alto-nivel-sobre-temas-multilaterales-en-bruselas>

12 Delegación de la Unión Europea en México, *Comunicado: Reafirman México y Unión Europea compromiso con la defensa, promoción y fortalecimiento de los derechos humanos y la democracia*, 2024, https://www.eeas.europa.eu/delegations/m%C3%A9xico/reafirman-m%C3%A9xico-y-uni%C3%B3n-europea-compromiso-con-la-defensa-promoci%C3%B3n-y-fortalecimiento-de-los_es

13 Catherine Ashton, “Una década de evolución”, *op. cit.*, p. 13.

ambas regiones. En un ejercicio de transparencia y en reconocimiento al importante papel que las organizaciones de la sociedad civil (osc) cumplen en la defensa y la promoción de los derechos humanos, las autoridades de la UE y México participan en este Seminario y, a su vez, las osc participan en el Diálogo de Alto Nivel. Esto ha permitido que las y los representantes de la sociedad civil puedan expresar sus preocupaciones y plantear propuestas al respecto.

Los Diálogos Sectoriales en temáticas como medio ambiente, cambio climático, ciencia y tecnología, asuntos macroeconómicos y agenda digital han impulsado la cooperación entre México y la UE.¹⁴ Sin duda, existen otras áreas que representan una gran oportunidad para seguir fortaleciendo el diálogo y la cooperación bilateral.

Por último, no se pueden dejar de mencionar las visitas del más alto nivel que han tenido lugar en los últimos años, particularmente por parte de la UE. En septiembre de 2021, el entonces presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, visitó México para participar en la VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC y reunirse con el presidente Andrés Manuel López Obrador.¹⁵ En junio de 2023, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, también se reunió en México con el presidente López Obrador en lo que fue la primera visita de un presidente/a de la Comisión Europea al país en 11 años; visita que tuvo el propósito de relanzar la Asociación Estratégica México-UE en todos los rubros.¹⁶

También en 2023 viajaron a México dos vicepresidentes de la Comisión Europea, Frans Timmermans (en enero) y Margaritis Schinas (en octubre). En julio de 2024, la comisaria europea de Igualdad, Helena Dalli, viajó al país para participar en la III Conferencia Ministerial sobre Políticas Exteriores Feministas en la Ciudad de México y sostener reuniones bilaterales. En septiembre de 2024 tuvo lugar una importante misión tripartita conformada por funcionarios del Servicio Europeo de

14 Sandra Fuentes Berain. “Diez años”, *op. cit.*, p. 44.

15 Delegación de la Unión Europea en México, *Comunicado: El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, participa en la VI Cumbre de la CELAC en México, 2021*, https://www.eeas.europa.eu/delegations/mexico/el-presidente-del-consejo-europeo-charles-michel-participa-en-la-vi-cumbre-de-la-celac-en-m%C3%A9xico_und_en

16 Delegación de la Unión Europea en México, *Comunicado: Reunión entre la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, y el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, 2023*, https://www.eeas.europa.eu/delegations/m%C3%A9xico/reuni%C3%B3n-entre-la-presidenta-de-la-comisi%C3%B3n-europea-ursula-von-der-leyen-y-el-presidente-de-m%C3%A9xico_es

Acción Exterior y de las Direcciones Generales de Asociaciones Internacionales y de Comercio de la Comisión Europea, en una muestra más de la importancia que la UE confiere a su relación con México.

El 1 de octubre de 2024, el entonces Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell, asistió a la toma de protesta de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo para demostrar la sólida relación entre la UE y México, y expresar el deseo de fortalecer la asociación estratégica. Más recientemente, en abril de 2025, la vicepresidenta Ejecutiva de la Comisión Europea para la Transición Limpia, Justa y Competitiva, Teresa Ribera, realizó un viaje a México, donde sostuvo reuniones con autoridades del más alto nivel del gobierno federal mexicano, así como con representantes del sector empresarial, social y ambiental. Es deseable que continúen las visitas de alto nivel, las cuales ayudan a mantener vibrante y dinámica la relación bilateral.

Al mismo tiempo, es importante destacar los encuentros de alto nivel que ocurren en el marco de cumbres y foros internacionales. Un ejemplo reciente es la reunión sostenida entre el presidente del Consejo Europeo, António Costa; la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen y la presidenta de México, Claudia Sheinbaum, en junio de 2025, durante la Cumbre del G7 en Canadá. En dicho encuentro se abordó principalmente la modernización del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea.

El Acuerdo Global dotó a México y a la UE de diversos mecanismos e instrumentos mediante los cuales los diferentes actores involucrados clave de la agenda bilateral pueden tener un intercambio amplio y fluido.¹⁷ Hoy se puede afirmar que, en los últimos 25 años, México y la UE aumentaron e intensificaron su diálogo político, lo que derivó, de manera más general, en el fortalecimiento de la relación entre ambos.

Relaciones comerciales Unión Europea-México

Desde una perspectiva económico-comercial y en el marco de sus relaciones con la UE, México se ha consolidado como un socio comercial clave. En 2023, la UE se mantuvo como el tercer socio comercial de México y su segundo mercado de exportación. Por su parte, México ocupó el duodécimo lugar entre los socios comerciales de la UE, y es

17 Marie Anne Coninx. "Diez años del Acuerdo Global...", *op. cit.*, pp. 23-24.

el segundo socio comercial de la Unión en América Latina. Desde una óptica cualitativa, México forma parte del selecto grupo de socios estratégicos y de países con posturas afines en el ámbito multilateral, lo que otorga mayor relevancia a esta relación dentro de un sistema comercial internacional abierto y basado en las reglas definidas por la OMC, que, sin embargo, se encuentra cada vez más marginado.

El 25 aniversario del Acuerdo Global invita a reflexionar, desde la perspectiva económico-comercial, sobre el contexto y marco jurídico, los logros más destacados y las oportunidades y perspectivas futuras de la relación bilateral.

i. Contexto y marco de las relaciones comerciales

Unión Europea-México

En primer lugar, es importante destacar que las relaciones comerciales UE-México se desarrollan en el contexto de dos mercados altamente atractivos, tanto a nivel macro como microeconómico. Estas relaciones están respaldadas por un marco jurídico sólido y consolidado que garantiza estabilidad y ofrece claras ventajas, como las preferencias comerciales.

a) Comercio entre dos mercados de alto atractivo. La UE es el mayor bloque económico del mundo, representando alrededor del 14.7 % del PIB global. Además, es el bloque con el mayor intercambio comercial, equivalente al 51 % de su PIB. Cabe destacar que cuenta con la red de acuerdos comerciales más grande del mundo: 44 tratados de libre comercio con 76 países, que cubren 44 % de su comercio exterior.

El mercado europeo es también muy atractivo al ser el único en el que las mercancías, incluso las importadas, circulan libremente dentro de su territorio, debido a la existencia de un arancel exterior común y a sus estándares comunes. Su mercado interior (espacio donde también circulan libremente personas, servicios y capitales, según el Artículo 26 § 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE) cuenta con unos 450 millones de consumidores con alto poder adquisitivo y sensibles a la sustentabilidad, calidad y procedencia étnico-cultural de los productos.

Por su parte, el mercado mexicano resulta igualmente atractivo con unos 130 millones de consumidores y un PIB estimado en 1,821 mil millones de dólares (Banco Mundial, 2025). México es la segunda mayor economía de América Latina y se ubica entre las 15 economías más

grandes del mundo. Además, cuenta con una sólida capacidad industrial, un sector manufacturero competitivo y un sector agrícola dinámico.

b) Marco jurídico sólido y consolidado. Las relaciones económicas y comerciales entre la UE y México se rigen por el pilar de comercio del Acuerdo Global, el cual fue desarrollado y puesto en marcha mediante dos decisiones del Consejo Conjunto CE-México: 1) la Decisión CE-México N.º 2/2000, del 23 de marzo de 2000, relativa al comercio de bienes y contratación pública¹⁸ y 2) la CE-México N.º 2/2001, del 27 de febrero de 2001, sobre el comercio de servicios.¹⁹ Las relaciones comerciales UE-México también están regidas actualmente por los acuerdos bilaterales de protección de inversiones que México ha suscrito con una gran parte de los Estados miembros de la Unión Europea.

c) Principales aportes del acuerdo en el ámbito comercial. Uno de los principales logros del Acuerdo ha sido, sin duda, la liberalización progresiva y recíproca del comercio de bienes y servicios mediante la aplicación de un régimen arancelario preferencial. Desde 2003, el cien por ciento de los bienes industriales mexicanos ingresan en la UE libres de aranceles (arancel del 0%),²⁰ y, a partir de 2007, lo mismo ocurre con los bienes industriales de la UE exportados a México.²¹ En lo que respecta a servicios, el Acuerdo establece una liberalización parcial pero que va más allá de las disposiciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) de la OMC. En el caso de los productos agrícolas y pesqueros, la liberalización parcial prevista por el Acuerdo cubre el 62 % del comercio en este sector. En consecuencia, más del 96 % del comercio total de bienes entre ambas partes está liberalizado. Asimismo, algunas barreras no arancelarias, como cuotas y licencias de importación/exportación, fueron eliminadas con la puesta en marcha del Acuerdo. Éste también incorpora principios fundamentales, como el de no discriminación (tanto el trato nacional, como la cláusula de la nación más favorecida) al igual que disposiciones en áreas como contratación pública, propiedad

18 *Diario Oficial* L 157 de 30/06/2000; y su anexo en *Diario Oficial* L 245 29/09/2000.

19 *Diario Oficial* L 70 de 12/03/2001.

20 Anexo I de la Decisión del Consejo Conjunto CE-México núm. 2/2000 de 23 de marzo de 2000, Calendario de desgravación de la Comunidad (referido en el artículo 3), *Diario Oficial* L 245 29/09/2000.

21 Anexo II de la Decisión del Consejo Conjunto CE-México núm. 2/2000 de 23 de marzo de 2000, Calendario de desgravación de México (referido en el artículo 3), *Diario Oficial* L 245 29/09/2000.

intelectual, competencia e inversión. Sin embargo, éstas presentan un margen significativo para su ampliación y desarrollo futuro.

ii. Cinco grandes logros tras 25 años de la entrada en vigor del Acuerdo Global

A 25 años de la entrada en vigor del Acuerdo Global, se pueden identificar, al menos, cinco grandes logros clave en el ámbito económico-comercial: 1) incremento de casi cuatro veces en el comercio de mercancías entre la UE y México; 2) crecimiento significativo en el comercio bilateral de servicios; 3) diversificación del comercio entre ambas partes; 4) fomento de un comercio equilibrado; y 5) aumento notorio en la inversión extranjera directa (IED).

a) Incremento de casi cuatro veces en el comercio de mercancías entre la UE y México. Tras la firma del AG, el comercio bilateral total de mercancías se ha incrementado de manera significativa (Artículo 5, Título III del Acuerdo). Mientras que, en 1999, el comercio bilateral total de mercancías alcanzó 16.9 mil millones de euros (MM€), dicho comercio se incrementó a 35.52 MM€ en 2007 y alcanzó 81.7 MM€ en 2023 (lo que equivale a 1.6 billones de pesos mexicanos, BMXN). Este crecimiento en los intercambios supone un aumento del 383.4% desde la entrada en vigor del Acuerdo hasta 2023, lo que demuestra su impacto y éxito.

En 2023 el valor de las exportaciones de México hacia la UE alcanzó los 28.6 MM€, lo que equivale aproximadamente a 558 mil millones de pesos mexicanos (MMXN). Por tanto, la UE se ha consolidado como el segundo destino más importante para las exportaciones mexicanas. Por su parte, las importaciones de México desde la UE sumaron 53.1 MM€, lo que representa poco más de un billón de pesos mexicanos.

b) Incremento del comercio bilateral de servicios. En el sector de los servicios (Artículo 6, Título III del Acuerdo), los resultados también son muy positivos. De acuerdo con las últimas cifras disponibles de Eurostat, en 2022, el comercio bilateral de servicios entre México y la UE alcanzó un total de 22.5 MM€ en 2022, destacando un aumento considerable respecto a años anteriores. De modo ilustrativo, sólo entre 2020 y 2022, el sector de los servicios experimentó un notable crecimiento, con una tasa de evolución cercana al 50 por ciento.

Las exportaciones de servicios de México hacia la UE (turismo, transporte marítimo, transporte aéreo, servicios de construcción, etc.) sumaron 7.3 MM€, lo que equivale a unos 142 MMMXN. Por otro lado, las

importaciones provenientes de la UE (turismo, transporte marítimo y aéreo, computación e información, etc.) totalizaron 15.2 MM€, lo que representa aproximadamente 296 MMMXN. En 2022, la UE representó más de un tercio de las importaciones de servicios a México y casi una quinta parte de las exportaciones mexicanas de servicios,²² lo que destaca como otro logro importante del Acuerdo.

c) Diversificación del comercio entre la UE y México. El aprovechamiento del Acuerdo se evalúa no sólo a partir de la dinámica de las cifras de exportación e importación, sino también por la diversificación de los productos intercambiados y su capacidad para satisfacer las preferencias de los consumidores en términos de variedad. Los perfiles exportadores de la UE y México presentan similitudes. Además, los flujos comerciales entre ambos han mostrado signos de diversificación, abarcando hoy productos como maquinaria, equipos de transporte, productos manufacturados, productos químicos, farmacéuticos, materias primas, alimentos, bebidas y tabaco, entre otros. Un número importante de exportaciones mexicanas a la UE han experimentado un crecimiento significativo desde la entrada en vigor del Acuerdo. Entre los ejemplos más destacados se encuentran los tubos de entubación tipo casing y el gasoil, cuyos incrementos en las exportaciones entre 1999 y 2007 fueron de 1 254,476 %, es decir, un incremento de aproximadamente 12,5 veces respectivamente.²³ Otras han logrado penetrar en el mercado de la UE por primera vez. Ejemplos de ello incluyen la cerveza de malta y los vehículos automóviles con cilindrada superior a 1500 cm³ y 2000 cm³.²⁴ Así, uno de los principales logros del Acuerdo para México ha sido consolidar su posición entre los países de la UE a los que ya exportaba y abrirse paso en los que todavía no estaba presente.

d) Fomento de un comercio equilibrado con la UE. El equilibrio comercial entre la UE y México se observa tanto en términos cuantitativos, como hemos visto arriba, como cualitativos. Los perfiles de exportación son

²² Peydro Aznar, J., “Las relaciones comerciales y de inversión entre la Unión Europea y México”, *Boletín Económico, Revistas ICE*, núm. 3173, 2024, en <https://www.revistasice.com/index.php/BICE/article/view/7817>

²³ Sistema de Información sobre Comercio Exterior-OEA, *Principales resultados del TLCUEM en el comercio y la inversión entre México y la UE*, 2009, en http://www.sice.oas.org/tpd/mex_eu/studies/resultados_s.pdf

²⁴ *Ídem.*

similares, con productos industriales, principalmente maquinaria, equipamiento de transporte y otros productos manufacturados, ocupando los primeros lugares. Ambos bloques intercambian bienes con valor agregado sobre productos primarios. De hecho, esta relación no sólo beneficia a México y la UE, sino que también tiene un gran impacto positivo en el comercio con Estados Unidos y Canadá, en el marco del acuerdo trilateral de México con estos países.

e) Consolidación de la UE como el segundo mayor inversionista en México. El impulso a la inversión extranjera directa (IED) es otro de los resultados concretos derivados del Acuerdo (Artículo 15 del Título VI). Hasta 2022, la IED acumulada (*stock*) de la UE en México alcanzó 194.8 MM€, equivalentes a 4.1 BMXN, lo que representa 31.60% del total de la IED en México.²⁵ Es así como la UE se consolida como el segundo mayor inversionista extranjero en México, sólo después de Estados Unidos. Por su parte, la IED acumulada de México en la UE sumó 42.3 MM€ (unos 890 MMMXN), lo que equivale al 22.7% del total de la IED mexicana en el mundo.

En cuanto al desglose del *stock* de IED de la UE en México por sus Estados miembros, las cifras de la Secretaría de Economía (con importantes asimetrías respecto a las de Eurostat) indican que, desde 2006 y hasta 2024, España lidera la inversión europea acumulada en México, seguido de Alemania, Bélgica, Países Bajos y Francia.

iii. Oportunidades y perspectivas futuras en el contexto de la modernización del Acuerdo Global

Las oportunidades y perspectivas de evolución de las relaciones económicas y comerciales entre México y la UE, con base en el Acuerdo, siguen vigentes y más relevantes que nunca. El 25 aniversario del Acuerdo Global, así como el inicio de un nuevo ciclo político tanto en la UE como en México, han infundido un nuevo dinamismo a la relación, lo que ha permitido concluir las negociaciones para la modernización del Acuerdo Global. A continuación, exponemos algunas de las oportunidades más significativas que esta modernización podría ofrecer a México desde el punto de vista comercial:

²⁵ De acuerdo con cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

1) *Oportunidades para el agro mexicano.* El Acuerdo Global modernizado facilitará el acceso preferencial de productos agrícolas y agroalimentarios mexicanos al mercado de la UE, beneficiando productos como plátanos, jugo de naranja, miel, cacao y café, entre otros. Además, promueve la agricultura sustentable, favoreciendo el uso de prácticas respetuosas con el medio ambiente, como fertilizantes orgánicos. También se aseguran normas sanitarias y fitosanitarias claras y aplicables. El Acuerdo beneficia a pequeños y medianos productores, incluidas comunidades agrícolas de subsistencia, facilitando su acceso al mercado europeo y otorgando valor a productos como el cacao y café, por ejemplo, mediante la protección de indicaciones geográficas mexicanas. Esto contribuirá a mejorar las condiciones de vida en las zonas rurales de México.

2) *Oportunidades para el sector automotriz e inversiones en México.* El Acuerdo Global modernizado impulsará el papel clave del sector automotriz mexicano, reforzando y atrayendo inversiones europeas en toda la cadena de valor, incluidas autopartes. Además, las disposiciones del Acuerdo fomentan la inversión europea para fortalecer la cadena de valor de materias primas críticas locales, mejorando simultáneamente la competitividad de la industria europea. Esto impulsará las inversiones y la relocalización (*nearshoring*) en México, beneficiando a toda la industria relacionada. Más allá de la inversión, el comercio de bienes industriales, ya liberalizado, se verá favorecido por mejoras en los procedimientos aduaneros, cooperación y el reconocimiento mutuo de estándares y certificaciones.

3) *Oportunidades para el tejido de las pequeñas y medianas empresas (PYME).* La modernización del acuerdo beneficiará directamente a las PYME de México y la UE. El Acuerdo fomenta la cooperación y facilita el acceso de estas empresas al comercio internacional, brindándoles herramientas para mejorar su competitividad. Esto incluye el acceso a información clave sobre comercio, aranceles y regulaciones, lo que les permitirá expandir su participación en mercados internacionales y aprovechar nuevas oportunidades comerciales, impulsando su crecimiento.

4) *Oportunidades en desarrollo sostenible y comercio electrónico.* La modernización del Acuerdo impulsa el desarrollo y comercio sostenible, garantizando el respeto al medio ambiente y los derechos laborales, conforme a los compromisos multilaterales de la UE y México. Se reafirma el respeto a los derechos de los trabajadores según los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y se incluyen disposiciones que

promueven la transparencia, el diálogo y una agenda de cooperación robusta, beneficiando al pueblo mexicano y sus trabajadores. Además, la modernización del Acuerdo propone eliminar barreras al comercio electrónico y abrirá nuevas oportunidades en el ámbito digital. Esto no sólo facilitará el intercambio transfronterizo de bienes y servicios, sino que también fortalecerá la cooperación digital entre ambos socios, creando una base para un diálogo más ambicioso en este sector. Estas medidas favorecen a las empresas y permiten mejorar la infraestructura digital.

Los objetivos de aumentar los flujos comerciales y de impulsar la inversión siguen muy vigentes. Además de estos logros cuantitativos, también existen avances cualitativos, evidenciando que el acuerdo ha fomentado un comercio equilibrado y diversificado, que beneficia a ambas partes. Las oportunidades y perspectivas de evolución siguen presentes; hoy nos encontramos en uno de esos momentos clave en la vida del Acuerdo y su modernización necesaria para adaptar la relación comercial UE-México a la evolución de las nuevas condiciones económicas globales y responder a los nuevos desafíos de crecimiento.

Cooperación Unión Europea-México

Desde la década de 1990 la UE apoya iniciativas de cooperación con México en muy diversos ámbitos: actividades de cooperación económica (ECIP, AL-INVEST, facilitación al Tratado de Libre Comercio UE-México, apoyo a PYME); programas de investigación y apoyos en la ciencia y la tecnología; acciones en los sectores sociales como los Laboratorios de Cohesión Social I y II, los Fondos Culturales I y II y medioambientales, así como en el combate contra la pobreza: proyectos piloto para niños de la calle, lucha contra las drogas y contra el SIDA; programas de atención a personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas y apoyo a la integración laboral de esta población mediante programas de desarrollo estatal y local territorial; promoción de la identidad cultural y el rescate del patrimonio histórico, actividades de conservación y gestión de los bosques tropicales; acciones humanitarias en el marco de las diferentes crisis sociales o por desastres naturales, incluida la emergencia por COVID-19; apoyo a las organizaciones de la sociedad civil en temáticas variadas (salud, fortalecimiento de la sociedad civil, derechos sexuales y reproductivos, formación e inclusión laboral de jóvenes, erradicación de la violencia contra las mujeres) y también un número creciente de proyectos orientados a apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que

trabajan en materia de derechos humanos, democracia y Estado de derecho. México también ha sido beneficiario de la cobertura de diversos programas de cooperación regional con América Latina en el sector de la energía (ALURE), el desarrollo urbano (URB-AL), la educación superior (ALFA, *Erasmus Mundus*) y la sociedad de la información (@LIS).

La cooperación de la UE con México aumentó a lo largo de la última década del siglo XX, en buena parte, inscrita en el Acuerdo Marco de 1991, en el cual se señalaban más de 25 ámbitos diferentes como campos potenciales de cooperación, con ello la cooperación de la UE en México se ha dirigido a una gran variedad de sectores, lo cual podría decirse que llevó a resultados dispersos. Para cumplir con el objetivo de eficacia de la ayuda, se hizo necesario orientarla a un número más limitado de acciones de mayor volumen, con vistas a potenciar el impacto y la sostenibilidad de los proyectos de cooperación, concentrándolos en ámbitos prioritarios para ambas partes.

i. Cooperación bilateral, regional y temática en el marco del Acuerdo Global

La suscripción y entrada en vigor del AG permitió establecer un marco de referencia que instituye un diálogo permanente entre México y la UE con el fin de intensificar y perfeccionar la cooperación bilateral, basado en el intercambio de información y la revisión periódica de la evolución de la cooperación, así como la coordinación y supervisión de la aplicación de los acuerdos sectoriales.

En relación con el pilar de Cooperación, el Acuerdo Global ofrece posibilidades para trabajar en un amplio grupo de sectores, a la vez que establece los mecanismos institucionales para la necesaria focalización y su adaptación en función de la evolución del contexto. Cabe destacar que la focalización de las acciones de cooperación comunitaria era también necesaria para garantizar un mayor impacto y eficacia frente a las posibles limitaciones presupuestarias. Tras su adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 1994 y en vista del desarrollo de sus indicadores macroeconómicos, muchos de los Estados miembros de la UE dejaron de considerar a México un país prioritario para la cooperación al desarrollo. No obstante, teniendo en cuenta las persistentes desigualdades sociales en la población mexicana, así como las grandes oportunidades en el ámbito económico, científico y académico, se logró afianzar la justificación de un programa de ayuda de la Comisión Europea hacia México, el cual se centraría en áreas

prioritarias y con un enfoque de corresponsabilidad con México que se concreta, entre otros elementos, por una cofinanciación de todos los programas bilaterales.

En 2014 la Comisión Europea reestructuró sus programas de cooperación con países de renta media y alta de Asia y América Latina, incluido México, hacia cooperación temática (líneas organizaciones de la sociedad civil, migración y asilo e instrumento europeo para la democracia y los derechos humanos) y regional (por ejemplo, Adelante, EL PACCTO, COPOLAD, Sociieux, MIEUX, EUrosociAL, EUROCLIMA, AL-invest, BELLA) mas no bilateral. La pandemia de COVID-19 y los desafíos de desarrollo económico, social y ambiental han hecho necesario reforzar las políticas de cooperación de la UE en la región. Fue así que para la programación 2021-2027 fueron asignados fondos de cooperación regional a países de América Latina que carecen de cooperación bilateral, tales como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela.

ii. Prioridades actuales de la cooperación de la Unión Europea en México

El Programa Regional Indicativo Multianual 2021-2027 para las Américas y el Caribe establece la necesidad de promover la igualdad de género y un enfoque basado en derechos humanos, haciéndolos elementos transversales de todos los programas de cooperación de la UE en la región. Además, establece que la coordinación con los Estados miembros de la UE, mediante iniciativas del Equipo Europa, será fundamental para alcanzar las prioridades establecidas, ya que aunar recursos permite lograr un mayor impacto, aprovechar mejor las ventajas comparativas de los distintos actores europeos y garantizar una mayor presencia de la UE en la región.

En lo que se refiere a las prioridades de cooperación y asociación estratégica de la UE en México encontramos que el compromiso para el periodo 2021-2027 se centra, en primer lugar, en la política, utilizando la asociación internacional para potenciar la acción de la UE en el país, considerando experiencias previas de cooperación existente y contando con la participación de todas las partes interesadas clave del país, incluida la sociedad civil, la academia, los *Think Tanks*, el sector privado y los organismos regionales pertinentes.

La cooperación de la UE se enmarca en los intereses estratégicos cubiertos por el Acuerdo Global y la Asociación Estratégica UE-México y,

en particular, en los desafíos globales verdes, incluida la recuperación verde, la cohesión social y la lucha contra las desigualdades. Se trata de ámbitos en los que la UE y sus Estados miembros tienen un valor añadido aún mayor y que, a su vez, podrían convertirse en el motor de cambios significativos hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), al tiempo que se promueven los principios globales y los intereses comerciales de la UE y se refuerza su Asociación Estratégica con México.

Prioridad 1: Apoyar la modernización y aplicación del nuevo Acuerdo Global UE-México una vez entre en vigor

El Acuerdo Global Modernizado (AGM) es el marco general del compromiso de la UE, ya que establece una importante herramienta de diálogo y ofrece oportunidades de cooperación en las principales prioridades estratégicas e intereses clave de la Unión Europea.

En el marco de este objetivo, tres prioridades revisten un interés primordial: 1) Gobernanza democrática, incluido el estado de derecho, lucha contra la corrupción, derechos humanos (incluidos el combate a la violencia contra las mujeres, la lucha contra la trata y explotación de seres humanos, así como los derechos de las personas LGBTQ+ e indígenas), justicia, seguridad ciudadana y migración; 2) Comercio y desarrollo sostenible, incluido el diálogo reforzado, así como la asistencia técnica para mejorar el clima empresarial y de inversión en ámbitos clave como la contratación pública, los derechos de propiedad intelectual, las cuestiones sanitarias y fitosanitarias, las aduanas, la facilitación del comercio, la competencia y la gobernanza económica (incluidas la lucha contra la corrupción y la responsabilidad social de las empresas); también podría considerarse la promoción de cadenas de valor sostenibles; y, 3) Inserción social y económica de los jóvenes, que abarca actividades como la educación técnica, la asistencia técnica para modernizar la legislación educativa, la formación profesional y la inserción de los jóvenes en las empresas y en las nuevas realidades del mercado.

En tanto entra en vigor el AGM, la UE ha desarrollado una serie de actividades dirigidas a atender esta prioridad:

Derechos humanos y democracia

El programa temático Derechos Humanos y Democracia brinda apoyo a las OSC activas en el campo de los derechos humanos. Con un presupuesto anual aproximado de dos millones de euros, este programa de

la UE apoya el fortalecimiento de las OSC como actores de cambio, promueve también la contribución de éstas en los procesos de gobernanza y desarrollo por medio de la formulación, el monitoreo y la evaluación de políticas públicas, basadas en un enfoque de derechos. Este programa contribuye de manera transversal a las prioridades de cooperación de la UE en México.

A partir de este programa, la UE brinda respaldo político y financiero a las OSC mexicanas que trabajan en temas de derechos humanos tales como erradicación de la tortura, ejecuciones extrajudiciales, protección de personas defensoras y periodistas, acceso a las mujeres a una vida libre de violencia, derechos de las personas migrantes, prevención de la trata de personas, prevención y atención de la desaparición de personas, acceso a la justicia e impunidad, entre otros. Desde 2004, este programa ha financiado 126 proyectos por un monto de 30 millones de euros, apoyando directamente a 68 organizaciones locales de la sociedad civil, a cinco instituciones públicas, cinco universidades mexicanas y a diversas agencias de la ONU como ONUDH y ONU Mujeres.

El apoyo a los derechos humanos por parte de la UE en México incluye: alcanzar los objetivos de la acción exterior de la UE; poner en práctica las directrices de la UE en la materia; apoyar la estrategia de derechos humanos de la UE; apoyar los instrumentos de derechos humanos adoptados en el marco de la ONU, así como en los correspondientes instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos; fomentar la construcción de una cultura de derechos humanos y de apoyo a la consolidación de una sociedad civil independiente, incluida la formación de una generación de defensores de derechos humanos; apoyar los acuerdos adoptados en el marco del Diálogo de Alto Nivel en Derechos Humanos; financiar la protección urgente de defensores de derechos humanos, incluyendo periodistas a partir de pequeñas subvenciones inferiores a 10,000 euros; apoyar el Premio Breach/Valdez de Periodismo y Derechos Humanos; brindar apoyo técnico al Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, a la Comisión Nacional de Búsqueda y Comisiones Estatales de Búsqueda, a Centros estatales y regionales de Identificación Humana y a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE); apoyar campañas de visibilidad de la defensa de los derechos humanos y de la libertad de expresión, como por ejemplo “De frente a la libertad”, coliderada por la UE, la Secretaría de Gobernación,

la Presidencia de la República y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU DH).

Junto con la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, se facilitó la creación de la Unidad de Análisis de Contexto, la elaboración del Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes, así como la capacitación de funcionarios en su aplicación. Asimismo, se desarrolló una campaña de comunicación específica para niñas, niños y adolescentes a partir de “Chuchi cacomixtle”, se realizó un análisis de contexto sobre la desaparición de niñas, adolescentes y jóvenes en el Estado de México y Nayarit, se elaboraron los planos de los laboratorios del Centro Nacional de Identificación Humana, que incluyó la dotación de la sala de espera y la elaboración de murales conmemorativos en el edificio. De igual forma, se brinda apoyo a la consolidación de una metodología de identificación masiva de restos humanos de personas desaparecidas en los estados de Coahuila, Jalisco, Sonora y Nayarit.

Por otro lado, la UE en México apoya la creación de las canciones “¿Quién cuida al pueblo?” sobre la protección de periodistas y personas defensoras de derechos humanos y “*Liberté*” para conmemorar el 75 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Finalmente, cabe mencionar la iniciativa “Protejamos sus voces”, en el marco de la cual la UE y sus Estados miembros apoyan a personas defensoras de derechos humanos y periodistas independientes en el país.

Igualdad de género

La igualdad de género debe ser transversal en toda la cooperación de la UE, tal como lo establece el Plan de Acción de Género III, documento que establece la política de la UE en esta materia. Desde 2004, la UE apoya 49 proyectos por 19 millones de euros.

Una serie de iniciativas a nivel local, regional y global han sido apoyadas por la UE. Un ejemplo es la Iniciativa *Spotlight*, un programa global centrado en la erradicación de la violencia contra las mujeres y niñas, realizado por la ONU y que contó con una aportación de la UE de 500 millones de euros. En México, *Spotlight* se llevó a cabo por seis agencias de la ONU (ONU Mujeres, PNUD, UNODC, ONU DH, UNICEF y UNFPA) y se enfocó en la eliminación del feminicidio mediante la mejora de los marcos normativos y las políticas públicas, fortalecimiento de las capacidades institucionales, medidas de prevención adecuadas, servicios de calidad, generación de datos de calidad y fortalecimiento de los movimientos

sociales de las mujeres. Las actividades se llevaron a cabo en los municipios de Ecatepec y Naucalpan, en el Estado de México, en Chihuahua y Ciudad Juárez, en Chihuahua, así como en Chilpancingo, Guerrero. El programa contó con un presupuesto de 7 millones de euros para cuatro años de ejecución hasta 2022.

Por otro lado, el programa regional EUROSOCIAL+ apoyó a México mediante su Área de políticas de Igualdad de Género con el fin de elaborar la evaluación del impacto de la Norma Mexicana de Igualdad Laboral y No Discriminación en los centros de trabajo certificados proponiendo recomendaciones para su mejora y en la evaluación y fortalecimiento del mecanismo de alerta de violencia de género contra las mujeres. También implementó medidas para atender el embarazo infantil.

A nivel local, algunas OSC, con el apoyo de la UE, han llevado a cabo proyectos específicos sobre igualdad de género, los cuales están relacionados con el trabajo digno, la elaboración de presupuestos públicos con enfoque de género, la prevención del reclutamiento forzado y trata de mujeres, niñas, niños y adolescentes, el apoyo a mujeres líderes en el sur del país, el empoderamiento de mujeres líderes que trabajan sobre derechos sexuales y reproductivos, el apoyo a la puesta en práctica de las alertas sobre violencia de género, así como de la sentencia sobre feminicidio en el caso de Mariana Lima, entre otros temas.

Además, los proyectos para reforzar el trabajo de los colectivos de búsqueda y la protección de personas defensoras y periodistas en el marco de la línea de derechos humanos y democracia tienen un componente de género relevante, considerando que hay una feminización de las víctimas y familiares de víctimas de dichas violaciones a los derechos humanos.

Seguridad y justicia

La UE está comprometida con la promoción de la seguridad y la justicia en el mundo, como factores importantes base para la paz y la cohesión social. El Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia (2020-2027) reafirma el compromiso de la UE con el estado de derecho y la justicia global. Esto incluye mejorar la profesionalización de la administración de la justicia y el acceso a la justicia y la asistencia jurídica, en particular para las personas que viven en situación de vulnerabilidad.

A nivel regional, el Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (EL PACCTO 2.0), con un presupuesto de 58.8 millones de euros, abarca varios componentes de la problemática de acceso a la justicia en México y trabaja en los tres ámbitos de la cadena penal: penitenciario, policial y justicia. A partir de noviembre de 2023, fecha de lanzamiento de la segunda fase del programa, la UE ha aportado fondos para poder contar con una Ventana México de 2 millones de euros, con el fin de apoyar a las autoridades mexicanas mediante asistencia técnica e intercambio de experiencias entre pares de los países de la UE, de América Latina y el Caribe. Este programa actúa a partir de la solicitud de apoyo de las autoridades. Actualmente, la Ventana México lleva a cabo actividades con el Instituto de la Defensoría Pública Federal, con la Secretaría de Seguridad Ciudadana, con la Secretaría de las Mujeres, con la Fiscalía General de Justicia y con el Gobierno de la Ciudad de México. El programa PACCTO 2.0 incluye el apoyo a las autoridades mexicanas para llevar a cabo las negociaciones para el intercambio de información en casos relacionados con terrorismo con EUROJUST²⁶ y EUROPOL,²⁷ así como la participación formal de México en AMERIPOL y en las redes de lucha contra los grandes tráficos como son la trata y el tráfico de personas, el tráfico ilícito de armas, el tráfico de bienes culturales, de especies protegidas, el narcotráfico, entre otras actividades.

Migración

Con una visión integral de la migración en el país y un enfoque en los derechos humanos, la UE apoya la construcción de una narrativa positiva de la migración y de la contribución económica y social que aportan las personas en movimiento a las sociedades de acogida. Desde 2004, la UE ha apoyado 12 proyectos por un monto de 25 millones de euros con tres objetivos prioritarios: la simplificación administrativa, la agilización y la reducción de costos de los trámites migratorios; la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, en particular de aquellas con necesidades especiales de protección (mujeres, niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, población LGBTIQ+, personas con discapacidades, solicitantes de asilo y personas refugiadas); la integración social

²⁶ Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal.

²⁷ Agencia de la Unión Europea en materia policial.

y económica de las personas migrantes por medio del empleo digno en México.

Para lograr dichos objetivos la UE dispone de varios instrumentos a su alcance: el programa *'EU4Decent Jobs for People on the Move'* trabaja con las agencias de la ONU: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con el objetivo de llevar a cabo la integración de las personas en movimiento mediante empleo formal que responda a las demandas del mercado laboral y de la mano de obra, facilitando los procedimientos para que las personas en movimiento puedan obtener un empleo digno. Este programa fomenta la cohesión social, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Hasta finales de 2024, ha apoyado la inserción laboral de más de 46,000 personas refugiadas, lo que ha permitido su acceso y el de sus familias a derechos económicos y sociales, así como al fortalecimiento de las capacidades productivas de las empresas y de las instituciones públicas mediante las aportaciones sociales e impositivas.

Anteriormente, el programa Promoción del empleo y la protección social en el marco de la respuesta integral a los refugiados en Centroamérica y México fue practicado por la OIT y ACNUR con el objetivo de reducir la desigualdad económica de las personas solicitantes de asilo y refugiadas y sus comunidades de destino, a partir del acceso al empleo, el autoempleo digno y los mecanismos de protección social de las personas en movimiento y sus comunidades de destino.

Por otro lado, el programa de la UE: Apoyo al Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica en el marco de la respuesta global de la Unión Europea al COVID-19, puesto en práctica por la agencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), buscó mitigar el impacto de la crisis por COVID-19 a partir de la mejora de la resiliencia a largo plazo y la reducción de los flujos migratorios forzosos y/o irregulares entre la población objetivo de El Salvador, Guatemala y Honduras. El proyecto buscó el incremento del empleo y la consolidación de los medios de vida entre los grupos objetivo en las comunidades de intervención.

Mediante programas regionales como EUROSOCIAL+ se elaboró un estudio diagnóstico sobre la situación de municipios fronterizos en el sur del país y una Estrategia Binacional de Desarrollo Territorial Fronterizo México-Guatemala que sirvió como instrumento de planificación

territorial para conducir las acciones de ambos países y lograr el desarrollo de una de las regiones con más rezago. Asimismo, se desarrolló una estrategia para la inclusión laboral de personas migrantes, solicitud recibida por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para apoyar el modelo de centros integradores para el migrante en la frontera norte. También, con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, se trabajó en torno a la situación de niñas, niños y adolescentes migrantes. Adicionalmente a lo anterior, el programa apoyó la elaboración de un estudio con la idea de tener un sistema integrado de homologación de certificaciones laborales de personas migrantes de los países de la Alianza del Pacífico (México, Chile, Colombia y Perú).

El Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (EL PACCTO 2.0) trabaja en la coordinación policial y de justicia a nivel birregional entre la UE y América Latina y el Caribe, para combatir la trata de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual y el tráfico de migrantes.

El programa *Migration EU Expertise* (MIEUX+) apoyó al gobierno mexicano en la gestión de la migración, brindando asistencia técnica de calidad, focalizada en grupos vulnerables como niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados para detectar personas con necesidades de protección internacional y generando protocolos para la atención de migrantes en situaciones de emergencia como, por ejemplo, la llegada simultánea de “caravanas” con miles de migrantes y la atención en tiempos de pandemia.

A partir las líneas temáticas Derechos Humanos y Democracia, así como Migración y Asilo, la UE apoya proyectos en materia migratoria desarrollados por organismos internacionales e instituciones públicas como la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, por organizaciones de la sociedad civil locales e internacionales que promueven y protegen los derechos de las personas migrantes en el país.

Desde finales de 2019, la Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la Unión Europea, ECHO, ha financiado proyectos relacionados con la protección de personas desplazadas en la región. Dichos proyectos tienen como objetivo la protección de personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas, desplazadas internas y detenidas tanto en México como en países de Centroamérica.

El instrumento que contribuye a la estabilidad y la paz financió un proyecto en la frontera norte para la promoción de un entorno más estable para solicitantes de asilo y refugiados con tres ejes principales de apoyo: 1) identificación, apoyo para el registro, acceso a documentación y acompañamiento a lo largo del proceso de solicitud de asilo; 2) protección y asistencia a solicitantes de asilo, refugiados y población vulnerable; y 3) reintegración socio-económica en las comunidades receptoras.

Prioridad 2: Reto Verde Global

La UE promueve los principales conceptos del Pacto Verde Europeo y la Recuperación Verde, contribuyendo a que México aumente la ambición y la eficacia de sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC), garantizando al mismo tiempo la adaptación y el aumento de la resiliencia al cambio climático, en particular a partir de: a) iniciativas de economía circular; b) medidas de eficiencia energética y adopción de energías renovables; c) movilidad y transporte sostenibles e inteligentes; d) soluciones basadas en los ecosistemas y adopción del carbono azul. Las iniciativas que se emprendan en el marco de este objetivo tendrán en cuenta las oportunidades del FEDS+, como las garantías y las operaciones de mezcla, y aprovecharán todo el potencial de la digitalización en colaboración con los Estados miembros de la Unión Europea pertinentes.

Agenda de Inversiones Global Gateway

Posterior al documento Programa Regional Indicativo Multianual 2021-2027 para las Américas y el Caribe, se estableció como prioridad regional la iniciativa de la UE *Global Gateway*, la cual tiene como objetivo abordar los desafíos globales a partir de la promoción de inversiones inteligentes, limpias y seguras en los sectores digital, energía y transporte, además de fortalecer los sistemas de salud, educación e investigación.

La UE tiene la ventaja de poder movilizar una amplia gama de actores europeos para añadir más valor a su cooperación. Por medio de un enfoque de “Equipo Europa”, la estrategia *Global Gateway* reúne a las instituciones de la UE, sus Estados miembros y las instituciones financieras y de desarrollo europeas para movilizar al sector privado y lograr un impacto transformador. *Global Gateway* pretende movilizar hasta 300 mil millones de euros en el mundo para 2027, para el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes, utilizando toda la gama de instrumentos de inversión, asistencia técnica y subvenciones para promover dichas inversiones.

Con la estrategia de inversión *Global Gateway*, la cooperación de la UE con México ha entrado en una nueva fase con una dinámica ambiciosa que requiere de un enfoque en prioridades y una agenda de trabajo entre todos los socios, tanto europeos como mexicanos. En México, *Global Gateway* tiene como objetivo promover la cooperación y la inversión en varios sectores prioritarios tanto para la UE como para México: la transición energética inclusiva, la economía circular, la gestión integrada de los recursos hídricos; transporte sostenible; resiliencia sanitaria, producción de vacunas y acceso equitativo; bosques y agricultura sostenible, y finanzas verdes.

Muchos actores europeos ya están trabajando con socios mexicanos y europeos en estas prioridades. En el área de transición energética se han invertido 550 millones de euros en sectores como eficiencia energética, energía e hidrógeno renovables. Empresas de Alemania, Dinamarca, España, Francia, Italia y Portugal están planificando inversiones en energías o hidrógeno renovables, y todavía hay amplio espacio para incrementar inversiones en el sector.

En el ámbito de movilidad sostenible se han invertido 500 millones de euros. La UE apoya iniciativas específicas como el Plan Maestro de desarrollo de la red ferroviaria y estudios de preinversión; además de proyectos de apoyo a la planificación del transporte y la movilidad en la Ciudad de México y en los estados de Jalisco, Yucatán, Querétaro y Nuevo León. Estos son ejemplos de proyectos de asistencia técnica que pueden llevar a inversiones adicionales en una movilidad limpia y sostenible.

En el sector de bosques, biodiversidad y agricultura sostenible, la UE y sus Estados miembros están invirtiendo 560 millones de euros entre subvenciones y créditos. Por ejemplo, Francia, por medio de la Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD) y con participación de la UE, tiene importantes proyectos en este sector, tal como el BIOCONNECT, que apoya a la política de conectividad ecológica de México, además de asistencia técnica y créditos para promover la biodiversidad en el sector agropecuario. Alemania es otro de los países con un portafolio grande de proyectos en este sector.

La UE y sus Estados miembros actualmente realizan inversiones por alrededor de 260 millones de euros en el sector de agua y saneamiento. También impulsan proyectos en áreas como finanzas sostenibles, economía circular y salud, y se está dialogando para realizar nuevas acciones dentro de la estrategia de inversión *Global Gateway*.

Prioridad 3: Cohesión social y lucha contra las desigualdades

Abordar las desigualdades y fortalecer el contrato social es un desafío central en México y una prioridad muy alta de la actual administración. El modelo social europeo, así como la experiencia europea en políticas sociales gozan de gran reconocimiento en México y constituyen una poderosa herramienta para que los Estados miembros de la UE y las autoridades federales apoyen el objetivo de México de reducir las desigualdades en el país. En el marco de este objetivo, varias prioridades son de interés primordial: a) la modernización de la administración fiscal de México; b) el apoyo a una definición analítica del presupuesto público (basada en hechos y cifras), y c) la promoción de empleos decentes y condiciones de vida digna para todos. Las actividades previstas buscarán fortalecer la estrategia digital de México, en particular la promoción de servicios digitales. Estas prioridades se están llevando a cabo en colaboración con los Estados miembros de la Unión Europea.

Desde el inicio del siglo XXI, la UE ha desempeñado un papel importante en la promoción de la cohesión social en México mediante diversas iniciativas de cooperación internacional y de apoyo a la sociedad civil. Su enfoque se ha dirigido a reducir las desigualdades sociales y económicas, fortalecer los derechos humanos, mejorar el acceso a servicios de empleo y formación, así como fomentar el desarrollo local inclusivo y sostenible. Estas acciones reflejan los principios fundamentales de la UE de solidaridad y justicia social, aplicados en colaboración con el gobierno mexicano, organizaciones de la sociedad civil y actores locales.

Uno de los principales instrumentos de cooperación ha sido el programa de apoyo a las OSC puesto en marcha en varias fases a lo largo de los años. Este programa se centra en apoyar a las OSC en la aplicación de proyectos sociales a nivel local y en el monitoreo y evaluación de políticas públicas orientadas a disminuir la exclusión social, particularmente en áreas estratégicas como formación, empleo y desarrollo local. La UE proporciona anualmente financiamiento y asistencia técnica para mejorar las capacidades institucionales de las organizaciones locales mexicanas e internacionales activas en el país, en alianzas estratégicas con instituciones estatales y municipales, para la ejecución de políticas que priorizan el bienestar de las comunidades más vulnerables y fomentan la cohesión social, territorial y comunitaria.

En el ámbito de la lucha contra las desigualdades, la UE, en alianza con sus Estados miembros, financian proyectos destinados a promover

la inclusión social, el estudio y promoción de políticas públicas federales y estatales más equitativas, la modernización de las finanzas públicas estatales y el fortalecimiento de los derechos laborales. Actualmente, la UE está invirtiendo 5 millones de euros en apoyo al fortalecimiento y modernización de las finanzas públicas estatales para la cohesión social; también colabora en el fortalecimiento de la administración pública estatal, promoviendo la capacitación de funcionarios, la digitalización de plataformas y funciones en el desarrollo de mecanismos más inclusivos y accesibles con un enfoque de género y de atención para las categorías de personas más vulnerables.

Cabe mencionar que la cooperación de la UE no sólo está orientada al desarrollo social, sino también a la sostenibilidad y resiliencia de las comunidades. Por medio de proyectos vinculados con el cambio climático, la protección del medio ambiente y el desarrollo económico local, la UE busca garantizar que las soluciones para la cohesión social estén alineadas con los objetivos de sostenibilidad a largo plazo y con la protección del medioambiente. Además, trabaja para mejorar la situación de las personas solicitantes de asilo, refugiadas y migrantes en México, contribuyendo a iniciativas que garantizan su acceso a servicios básicos y su protección frente a la discriminación.

El trabajo de la UE en México durante las últimas décadas ha contribuido a la reducción de las brechas sociales y a la promoción de un desarrollo más equitativo. Aunque los desafíos persisten, esta colaboración ha sentado bases importantes para fortalecer la cohesión social, destacando la importancia de las alianzas internacionales en la construcción de sociedades más inclusivas y justas y en la promoción de políticas públicas que pongan al ciudadano y sus derechos en el centro de la modernización e innovación del país.

En los últimos años, la cooperación entre la UE y México ha evolucionado y, al mismo tiempo, se ha intensificado y ampliado. Dada la importancia política y económica de México y la Asociación Estratégica entre México y la UE, una colaboración aún más estrecha será esencial para un desarrollo económico, social y ambiental exitoso.

Los recursos liberados por la iniciativa *Global Gateway* desde 2021 constituirán un componente clave de este proceso, movilizandoinversiones en tecnologías limpias, creando empleos y fortaleciendo capacidades en los sectores público y privado. La modernización del Acuerdo Global amplificará el volumen y el impacto de las inversiones en el

contexto de la estrategia *Global Gateway*. Al mismo tiempo, la cooperación en temas de derechos humanos, cohesión social y seguridad seguirá siendo esencial. Uniendo fuerzas, México y el Equipo Europa pueden lograr avances económicos, sociales y ambientales muy significativos.

Sostenibilidad y transición energética

Desde la firma del Acuerdo Global en 1997, la relación entre la UE y México en los ámbitos ambiental, climático y energético ha avanzado significativamente con un compromiso mutuo con la sostenibilidad y una relación de colaboración reforzada que se consolida en iniciativas, diálogos y proyectos conjuntos y concretos en diversas áreas, con el fin de promover el desarrollo sostenible, la lucha contra el cambio climático y una transición energética justa. El Acuerdo Global ha servido como base para el fortalecimiento de los vínculos, estableciendo compromisos en diversos sectores estratégicos, entre éstos el energético y el climático.

En efecto, México y la UE comparten desafíos comunes, tales como la crisis climática, la contaminación, la pérdida de biodiversidad y la degradación de ecosistemas que requieren soluciones comunes y coordinadas. De ahí la importancia de la transición energética, la descarbonización de la industria mediante una transición justa de una economía lineal a una economía circular, el desarrollo de mercados de carbono y finanzas sostenibles, componentes capitales para reducir emisiones, asegurar la protección de espacios naturales como bosques y manglares que desempeñan un papel capital para amortiguar y prevenir los efectos devastadores de la crisis climática y la lucha contra la crisis del sargazo en el Caribe, por mencionar algunos de los temas prioritarios en nuestra cooperación en materia de sostenibilidad.

La cooperación global es clave, por lo que ambas partes han desempeñado un importante papel de liderazgo a nivel regional. México en muchas ocasiones ha fungido como “puente” entre los países en desarrollo y los países desarrollados, abogando por un equilibrio entre las responsabilidades de ambos, que deben ser comunes pero diferenciadas, según las capacidades de los diferentes países. En este sentido, la COP16 de la UNCCC que México organizó en Cancún, en 2010, marcó un hito en la diplomacia climática mundial y brindó una oportunidad única para que el país demostrara su liderazgo climático regional y se posicionara como un interlocutor clave en la lucha contra el cambio climático. A nivel nacional, la COP sirvió de espaldarazo para impulsar la Ley General

de Cambio Climático en 2012, que establece metas ambiciosas de reducción de emisiones y promueve el uso de energías renovables en el país. México y la UE también son signatarios del Acuerdo de París (COP21), lo que ha dado lugar a múltiples esfuerzos conjuntos para poner en práctica políticas públicas y proyectos dirigidos a la mitigación de los efectos del cambio climático y la adaptación a sus efectos.

México sigue comprometido con el Acuerdo de París y es un actor relevante en la política climática global. Se espera que, bajo el gobierno de la presidenta Claudia Sheinbaum, pueda asumir el liderazgo en la agenda climática, con una mayor inversión en energías limpias, una adaptación más robusta a los efectos del cambio climático y una participación más activa en las negociaciones internacionales ambientales y climáticas.

La UE y México mantienen un diálogo fluido a nivel bilateral con las autoridades federales que se espera se dinamice aún más en los próximos años, incluido en el sector energético, donde hay muchas expectativas para que pronto puedan darse las condiciones adecuadas para relanzar un diálogo constructivo en esta materia, de gran interés para ambas regiones.

A nivel de proyectos concretos, en los últimos años la UE ha trabajado con México en temas importantes. El programa EUROCLIMA+ es una de las iniciativas más destacadas que financia la UE para apoyar la lucha contra el cambio climático en América Latina, incluido México. De igual forma, se trabaja en materia de protección de ecosistemas, manglares, bosques (Programa Grandes Bosques de Mesoamérica y el proyecto EUCD para la promoción de cadenas de valor libres de deforestación), protección de la biodiversidad y espacios naturales protegidos (proyecto BIOCONNECT), promoción de las finanzas sostenibles y mercado de bonos verdes, promoción de la economía circular en estados como Chihuahua, Jalisco, Yucatán y la Ciudad de México; el proyecto EUCD que ha estudiado los retos y oportunidades en el sector hídrico ante el cambio climático en las cuencas de Cutzamala, Yaqui, Panuco y el acuífero de Yucatán, lucha contra el sargazo en el Caribe mexicano y promueve la movilidad sostenible. Respecto a este último tema, por ejemplo, además de proyectos específicos con Jalisco (región del Lago de Chapala y zona metropolitana de Guadalajara) la UE está trabajando con México con vistas a la modernización de la red ferroviaria nacional para la utilización sostenible y dual de dicha red (carga y pasajeros), una prioridad para la administración actual.

En materia de transición energética también se espera una colaboración reforzada con la nueva administración; al respecto, se trabaja en materia de fortalecimiento de las líneas de transmisión y distribución de la red eléctrica, la promoción de fuentes de energía renovable, incluido el hidrógeno verde y los techos solares, la eficiencia energética, apoyo a los polos de desarrollo de economía circular, etcétera, en consonancia con las prioridades identificadas por el nuevo gobierno mexicano. Estos son, sin duda, algunos de los temas que podrían beneficiarse de la plataforma de cooperación *Global Gateway* y de algunos de los programas específicos en materia de sostenibilidad, como EUROCLIMA+, AL-INVEST Verde y EUCD.

Cabe subrayar que la cooperación UE-México en materia de sostenibilidad se da en varios niveles, no sólo con el gobierno federal, sino con los gobiernos estatales, municipales, con el sector privado y la sociedad civil. En los últimos años se ha trabajado con ciudades y municipios en el marco del Pacto Global de los alcaldes por el Clima, con la Asociación Mexicana de Institutos de Planeación Municipal (AMIPM) y con ICLEI (Red mundial de autoridades locales para la sostenibilidad), sensibilizando y asistiendo a éstos para una buena planeación en lucha contra el cambio climático. De igual forma, se trabaja con OSC, como ICM y el Fondo Mundial por la Naturaleza, así como con el sector privado, donde hay diálogo fluido con la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) en temas de sostenibilidad, al igual que con todos los sectores de la sociedad, incluidos los más jóvenes (programa de “Jóvenes Embajadores mexicanos por el Clima”).

Desafíos futuros

Existen muchas oportunidades para fortalecer la cooperación UE-México en materia de sostenibilidad y, al mismo tiempo, fomentar la competitividad de ambas partes. Además de contar con un marco político y reglamentario adecuado, es fundamental invertir en los sectores clave, incluyendo el tecnológico. Sin duda México tiene una oportunidad única con su capital humano y el talento con que cuenta, así como con las oportunidades de nuevas inversiones que trae aparejada la relocalización industrial (*nearshoring*). El Acuerdo Global incorpora disposiciones comerciales, de diálogo político y de cooperación importantes, incluida la sostenibilidad. El Acuerdo Global Modernizado (AGM) es muy equilibrado, tiene beneficios sustanciales para ambas partes. Uno es, precisamente, el capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible que incluye, entre

otros asuntos, disposiciones ambientales y sociales para el fortalecimiento de la cooperación en temas tan importantes como la protección de la biodiversidad, bosques y océanos, la lucha contra el cambio climático y la transición energética. Ello requiere el compromiso de ambas partes para el fortalecimiento del diálogo y la cooperación en proyectos ganadores que aporten soluciones concretas a los retos que se afrontan.

Conclusiones: socios de confianza en tiempos de incertidumbre

Desde la entrada en vigor del Acuerdo Global UE-México, las relaciones políticas, económicas y de cooperación se han fortalecido enormemente. Como ejemplo, el comercio bilateral se ha cuadruplicado, consolidando a la UE como el segundo mayor inversor en México y el segundo destino de sus productos. En 2023, el comercio bilateral alcanzó los 82 mil millones de euros, mientras que el comercio de servicios alcanzó los 22 mil millones de euros en 2022, haciendo de México el segundo socio comercial de la UE en América Latina.²⁸ Sin duda, estas son cifras impresionantes, pero existe la posibilidad de mejorar la relación aún más.

Además, en los 25 años del Acuerdo Global, México y la UE han experimentado cambios radicales y el mundo se ha transformado notablemente. Por ello, se necesitó la modernización del Acuerdo, que ahora es llamado a responder a las nuevas prioridades y realidades económicas y geopolíticas, así como a los desafíos globales que han emergido. En tiempos de incertidumbre y cambios constantes como los que se viven actualmente, es más importante que nunca trabajar con socios confiables.

El AGM establece un marco ambicioso y moderno para estrechar y ampliar el diálogo político, la cooperación y las relaciones comerciales. Además de todas las nuevas oportunidades económicas que se abren al hacer más fácil exportar e invertir en ambos mercados, este Acuerdo promoverá los valores compartidos y permitirá abordar retos comunes e intensificar la cooperación en temas como el desarrollo sostenible, lucha contra el cambio climático, igualdad de género, derechos humanos y democracia.²⁹

²⁸ Comisión Europea, *Comunicado: los negociadores concluyen el Acuerdo Global modernizado con México*, Bruselas, 2025, en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_248

²⁹ *Idem*.

Sin duda, con la modernización del Acuerdo Global, la UE y México dan un gran paso adelante en su asociación estratégica, demostrando la voluntad política para trabajar de manera más cercana a nivel bilateral, birregional y multilateral.

Fuentes de consulta

- Anexo I de la Decisión del Consejo Conjunto CE-México núm. 2/2000 de 23 de marzo de 2000, Calendario de desgravación de la Comunidad (referido en el artículo 3), *Diario Oficial* L 245 29/09/2000.
- Anexo II de la Decisión del Consejo Conjunto CE-México núm. 2/2000 de 23 de marzo de 2000, Calendario de desgravación de México (referido en el artículo 3), *Diario Oficial* L 245 29/09/2000.
- Ashton, Catherine, “Una década de evolución constante de las relaciones México-Unión Europea”, en Marie Anne Coninx, Fernando Castañeda y Beatriz Pérez (coords.), *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*, Ediciones Gernika, México, 2010, pp. 12-14.
- Comisión Europea, *Comunicado: Los negociadores concluyen el Acuerdo Global modernizado con México*, Bruselas, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_248
- Coninx, Marie Anne, “Diez años del Acuerdo Global: una perspectiva europea”, en Marie Anne Coninx, Fernando Castañeda y Beatriz Pérez (coords.), *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*, Ediciones Gernika, México, 2010, pp. 23-27.
- Delegación de la Unión Europea en México, *Comunicado: El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, participa en la VI Cumbre de la Celac en México*, México, 2021, https://www.eeas.europa.eu/delegations/mexico/el-presidente-del-consejo-europeo-charles-michel-participa-en-la-vi-cumbre-de-la-celac-en-m%C3%A9xico_und_en
- Delegación de la Unión Europea en México, *Comunicado: Reunión entre la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, y el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador*, México, 2023, https://www.eeas.europa.eu/delegations/m%C3%A9xico/reuni%C3%B3n-entre-la-presidenta-de-la-comisi%C3%B3n-europea-ursula-von-der-leyen-y-el-presidente-de-m%C3%A9xico_es
- Delegación de la Unión Europea en México, *Comunicado: Reafirman México y Unión Europea compromiso con la defensa, promoción y fortalecimiento de los derechos humanos y la democracia*, México, 2024, <https://>

www.eeas.europa.eu/delegations/m%C3%A9xico/reafirmam-m%C3%A9xico-y-uni%C3%B3n-europea-compromiso-con-la-defensa-promoci%C3%B3n-y-fortalecimiento-de-los_es

Diario Oficial L 157 de 30/06/2000; y su anexo en *Diario Oficial* L 245 29/09/2000.

Diario Oficial L 70 de 12/03/2001.

Falkenberg, Karl, “Una mirada hacia la negociación del TLC entre la Unión Europea-México: siete razones para el comienzo de una negociación especial”, en Marie-Anne Coninx, Fernando Castañeda y Beatriz Pérez (coords.), *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión*, Ediciones Gernika, México, 2010, pp. 47-58.

Fuentes-Berain, Sandra, “Diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea: una perspectiva mexicana”, en Marie-Anne Coninx, Fernando Castañeda y Beatriz Pérez (coords.), *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión*, Ediciones Gernika, México, 2010, pp. 29-46

Parlamento Europeo. *La actualización del ‘Acuerdo Global’ UE-México*, 2015, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534985/EXPO_STU\(2014\)534985_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534985/EXPO_STU(2014)534985_ES.pdf)

Parlamento Europeo. *D-MX: Delegación en la Comisión Parlamentaria Mixta UE-México*. <https://www.europarl.europa.eu/delegations/es/d-mx/about/introduction>

Peydro Aznar, J., “Las relaciones comerciales y de inversión entre la Unión Europea y México”, *Boletín Económico, Revistas ICE*, no. 3173, 2024, en <https://www.revistasice.com/index.php/BICE/article/view/7817>

SRE. *Comités Conjuntos México-UE*. 2020, <https://portales.sre.gob.mx/globalmx/index.php/es/asociacion-estrategica-mx-ue/comites-conjuntos>

SRE. *Consejos Conjuntos México-UE*. 2021, <https://portales.sre.gob.mx/globalmx/index.php/es/asociacion-estrategica-mx-ue/consejos-conjuntos>

SRE, *Comunicado: México y la Unión Europea celebran el IX Diálogo Político de Alto Nivel*, México, 2024, <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-la-union-europea-celebran-el-ix-dialogo-politico-de-alto-nivel?diom=es>

SRE, *Comunicado: México y la Unión Europea celebran III Diálogo de Alto Nivel sobre temas multilaterales en Bruselas*, 2024, <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-la-union-europea-celebran-iii-dialogo-de-alto-nivel-sobre-temas-multilaterales-en-bruselas>

Sistema de Información sobre Comercio Exterior, Organización de Estados Americanos, *Principales resultados del TLCUEM en el comercio y la inversión entre México y la UE*, 2009, http://www.sice.oas.org/tpd/mex_eu/studies/resultados_s.pdf

Vale de Almedia, Joao, “Relaciones políticas entre la Unión Europea y México en el marco del Acuerdo Global”, en Marie-Anne Coninsx, Fernando Castañeda y Beatriz Pérez (coords.), *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión*, Ediciones Gernika, México, 2010, pp. 107-119.

Zabludovsky, Jaime. “El Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea a diez años de su entrada en vigor”, en Marie-Anne Coninsx, Fernando Castañeda y Beatriz Pérez (Coords.), *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión*, Ediciones Gernika, México, 2010, pp. 59-76.

Relación México-Unión Europea en materia electoral

Marisa Arlene Cabral Porchas*

Introducción

Aunque la relación entre México y las naciones europeas es tan antigua como la propia existencia de nuestro país, lo más común es que ésta se remita a temas económicos, políticos y/o culturales; sin embargo, existe un tema que ha sido poco abordado: la relación en materia electoral, la cual, si bien a primera vista es menos evidente, se ha caracterizado tanto por sus relaciones bilaterales como con el bloque continental, a partir de diversos organismos regionales, por su dinamismo y continua colaboración.

Para entender mejor la relación del Instituto Nacional Electoral (INE), otrora Instituto Federal Electoral (IFE), con la Unión Europea (UE) es importante comprender que ambas instituciones fueron fundadas a principios de la década de 1990. Desde ese momento, la UE se fundó sobre cuatro valores y principios comunes: libertad, democracia, igualdad y estado de derecho, promoviendo además la paz y la estabilidad.¹ Para este proceso de integración regional, la promoción y fortalecimiento de

* Coordinadora de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral de México. Maestra en Ciencias Sociales con línea de investigación en teoría y análisis de asuntos públicos. Desde 2014 forma parte del Servicio Profesional Electoral Nacional.

¹ Unión Europea, “Principios, países, historia”, [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history_en], fecha de consulta 19 de diciembre de 2024.

la democracia no solamente constituye un principio fundacional,² sino que es una herramienta primordial de su política exterior. En esa misma época, del otro lado del Atlántico y ante una sociedad convulsa que desconfiaba de las instituciones del Estado, nace la necesidad de contar con un órgano autónomo especializado que garantice la imparcialidad, certeza, transparencia y legalidad de las elecciones en México.

Es en ese contexto que se concatenan los propósitos de ambas instituciones, resultando en que, para el comienzo de la década de los años 2000, se firma y entra en vigor el Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación Política y Cooperación UE-México, conocido como Acuerdo Global (AG), instrumento que constituye un hito para la relación entre México y el bloque comunitario, pues no sólo incluye y regula los intercambios de bienes y servicios, sino que se institucionaliza el diálogo político con el compromiso de promover y desarrollar valores mutuos como la democracia y la defensa de los derechos humanos.

A 25 años de su entrada en vigor, conviene plantearse ¿de qué manera se ha aprovechado este instrumento en el fortalecimiento de nuestra democracia?, ¿qué áreas de oportunidad no han sido explotadas?, ¿cómo puede utilizarse para mejorar nuestros procesos electorales y hacer frente a las constantes amenazas que erosionan las prácticas democráticas? Estas son algunas de las interrogantes que abordaremos en el presente capítulo.

Antecedentes

Tras obtener su independencia de la corona española en 1821, lucha armada que duró once años, México se vio envuelto en un periodo de inestabilidad política que abarcó casi un siglo, en donde hubo dos imperios (el de Agustín de Iturbide de 1821 a 1823, y el de Maximiliano de Habsburgo de 1863 a 1867); 35 presidentes (nombrados o elegidos de manera indirecta según las leyes en vigor), y de entre ellos dos dictaduras (la de Antonio López de Santa Anna, quien ocupó la presidencia en 11 ocasiones entre 1833 y 1855, y la de Porfirio Díaz quien gobernó por más de 30 años entre 1877 y 1911).

² Cabe destacar que uno de los requisitos que se exige a los países candidatos para poder formar parte de la UE es contar con instituciones estables que garanticen la democracia.

En palabras del investigador Marco Antonio Pérez de los Reyes, “la elección de 1911 constituye el primer ejercicio comicial celebrado en la República mexicana, que permite observar una coyuntura de transición político-electoral [...] Diversas figuras, como los partidos políticos, la no reelección y las elecciones directas o los gobiernos compartidos, iniciaron el desgaste de un régimen dictatorial y la construcción de nuevas instituciones”.³

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), promulgada el 5 de febrero de 1917 y con lo que se puso fin a la Revolución Mexicana iniciada el 20 de noviembre de 1910, instituyó la Junta Empadronadora, las Juntas Computadoras Locales y los Colegios Electorales como organismos encargados de organizar y calificar los procesos para elegir al presidente de la República y los miembros del Congreso de la Unión.

En 1929 se crea el Partido Nacional Revolucionario (PNR), refundado en 1946 bajo el nombre de Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este partido político marcó y formó, con sus fortalezas y debilidades, la vida democrática de México, pues gobernó de manera ininterrumpida por 71 años (de 1929 al 2000). Bajo la hegemonía de este partido político, a partir del cual se instauró, en palabras del escritor peruano Mario Vargas Llosa, una “dictadura perfecta”,⁴ se creó el marco legal e institucional que reguló la democracia en nuestro país hasta 1990.

Después de 12 elecciones federales consecutivas en las que el PRI ganó la Presidencia de la República y la totalidad de las gubernaturas estatales, los comicios de 1988 marcaron un parteaguas en la historia democrática de México. La victoria presidencial del candidato oficialista Carlos Salinas de Gortari fue señalada por la oposición como un fraude electoral orquestado por el propio gobierno, pues en esa época era la

3 Marco Antonio Pérez de los Reyes y Enrique Inti García Sánchez, “1911. Las primeras elecciones de un país en transición”, en *Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuarta época, vol. 1, núm. 7, 2011, pp. 359-393.

4 “La dictadura perfecta no es el comunismo, no es la Unión Soviética, no es la Cuba de Fidel Castro: es México, porque es una dictadura de tal modo camuflada que llega a parecer que no lo es, pero que de hecho tiene, si uno escarba, todas las características de una dictadura”. Véase Heriberto Yépez, “México, cultura y dictadura”, *Símpoio Internacional sobre Teoría del Arte Contemporáneo, Universidad de Colima*, 2016, p. 1, en [https://eventos.uco.mx/content/micrositios/265/file/Mexico%20cultura%20y%20dictadura_Heriberto%20Ye%CC%81pez.pdf], fecha de consulta 18 de diciembre de 2024.

Secretaría de Gobernación (SEGOB) la institución encargada de organizar las elecciones en el país.

Esta coyuntura provocó que se hicieran grandes reformas constitucionales en materia electoral, en las que el Congreso de la Unión expidió, en 1990, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y ordenó la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con un órgano autónomo especializado en materia de elecciones, imparcial, que diera certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales.⁵

Una vez sentadas las bases legales e institucionales del nuevo sistema democrático mexicano, el IFE buscó darlo a conocer a nivel internacional para fortalecerlo y legitimarlo. Con esta finalidad, en 1993 se creó la Coordinación de Asuntos Internacionales (CAI), encargada de promover el conocimiento del Instituto y sus actividades entre la comunidad internacional mediante acciones de difusión, vinculación, intercambio, cooperación y asistencia técnica, que permitiera proyectarlo como la organización comprometida en difundir los valores democráticos y mejorar la profesionalización de la gestión electoral en el mundo.⁶

Con la reforma electoral del 2014, en la que el IFE se transformó en el Instituto Nacional Electoral (INE), se le otorga a éste el carácter de nacional y se rediseña el régimen electoral mexicano, homologando los estándares con los que se organizan los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en la democracia electoral de México. Además de organizar los procesos electorales federales, el INE se coordina con los organismos electorales locales para la organización de los comicios en las entidades federativas; y en el proceso electoral se encarga, por medio de la CAI, de todo lo relativo al Programa de Personas Visitantes Extranjeras, conocidos en otros países como observadores internacionales.

⁵ Para más datos véase *Historia del Instituto Federal Electoral*, disponible en <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>

⁶ INE, “Coordinación de Asuntos Internacionales”, <https://ine.mx/estructura-ine/cai/>, fecha de consulta 18 de diciembre de 2024.

El Instituto Nacional Electoral y su vinculación con el exterior, el caso de la Unión Europea

Mientras, como se señaló anteriormente, en México se creaban el IFE y la CAI en 1990 y 1993 respectivamente, en ese mismo periodo se creó, con el Tratado de Maastricht,⁷ la Unión Europea (UE), que sustituía a las Comunidades Europeas y consolidaba un entramado institucional unificado.

Integrada en ese momento por doce Estados miembros, la UE se fundó sobre cuatro valores y principios comunes: libertad, democracia, igualdad y estado de derecho, promoviendo además la paz y la estabilidad.⁸ Para este proceso de integración regional, la promoción y fortalecimiento de la democracia no solamente constituyen un principio fundacional,⁹ sino que son una herramienta primordial de su política exterior.

En palabras de Federica Mogherini, quien fuera Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores en el periodo 2014-2019: “[...] sólo una democracia puede hacer frente a las necesidades de sus ciudadanos, colmar sus demandas, cumplir con sus aspiraciones. Unas instituciones democráticas fuertes son vitales para fortalecer un país: pueden ayudar a prevenir futuras crisis, estabilizar zonas devastadas por la guerra o mitigar tensiones antes de que desemboquen en un conflicto armado”.¹⁰

Por su parte, uno de los principales objetivos que perseguía el IFE en aquel momento era su posicionamiento a nivel internacional, buscando dar a conocer los elementos que conformaban la democracia de nuestro país, promoviendo y acreditando el sistema electoral federal mexicano; así como compartir y conocer prácticas electorales con otras instancias alrededor del mundo mediante la cooperación horizontal (fortalecimiento de capacidades).

7 El Tratado fue firmado el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

8 Unión Europea, “Principios, países, historia”, https://european-union.europa.eu/principles-countries-history_en, fecha de consulta 19 de diciembre de 2024.

9 Cabe destacar que uno de los requisitos que se exige a los países candidatos para formar parte de la UE es contar con instituciones estables que garanticen la democracia.

10 Observación electoral y apoyo democrático, *Manual de observación electoral de la Unión Europea*, Tercera edición, Comisión Europea, Bélgica, 2016, p. 9.

El primer acercamiento entre el IFE, por medio de la CAI, y los países europeos se dio con las representaciones diplomáticas acreditadas en nuestro país, como consta la reunión del 1 de julio de 1993 entre funcionarios del IFE y miembros del cuerpo diplomático de diversos países para conversar sobre el padrón electoral y la credencial para votar con fotografía; así como la estructura y funciones del IFE, el Servicio Profesional Electoral y las prerrogativas y financiamiento de los partidos políticos.

De manera bilateral, el primer intercambio entre el IFE y un miembro de la UE se dio el 12 de noviembre del mismo año, en el marco de la visita a México del director del Servicio Electoral del Ministerio del Interior de la República Italiana, Mario Spanu, con quien se trataron temas encaminados, como ya se mencionó, a dar a conocer, promover y acreditar a la autoridad electoral y al sistema electoral federal mexicano.

A lo anterior se suma la misión de observación electoral del Parlamento Europeo (PE) en el marco de las elecciones federales celebradas el 21 de agosto de 1994, primera misión de observación desplegada por una institución de la UE en nuestro país. Esta misión, que abarcó del 8 al 23 de agosto, estuvo integrada por los eurodiputados Enrique Barón Crespo¹¹ y Gerardo Fernández Albor, quienes sostuvieron reuniones con diversos actores de la vida política mexicana, entre los que se incluyó a los candidatos presidenciales y al presidente de la República; así como a medios de comunicación, sociedad civil, iniciativa privada y cuerpo diplomático acreditado en nuestro país.

El informe final de la misión, presentado en el pleno del PE en septiembre del mismo año, abarcó aspectos políticos y técnicos. En los primeros, se hizo un recuento de hechos sucedidos desde finales de la década de 1980, incluyendo la denuncia de fraude electoral en las elecciones de 1988, las reformas constitucionales que llevaron a la creación del IFE, la rebelión armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el asesinato del candidato oficialista Luis Donaldo Colosio Murrieta. En lo correspondiente a las conclusiones técnicas, que en gran medida forma parte de las competencias de este instituto electoral, los integrantes de la misión destacaron que por primera vez México contaba con un padrón electoral garante y confiable; que el financiamiento de las

11 Enrique Barón fue presidente del PE del 25 de julio de 1989 al 13 de enero de 1992.

campañas se había regulado con controles sustanciales, y que la difusión de los resultados electorales se había dado con prontitud y certeza.

En palabras de ambos integrantes de la misión de observación:

(...) el sistema electoral mexicano, desde una perspectiva legal, es adecuado e idóneo para garantizar unas elecciones fiables de acuerdo con los criterios internacionales comúnmente aceptados. Cabe añadir que se trata de un sistema muy regulado, con medidas de control difícilmente aceptables para los electores de cualquier país de la Unión Europea, por ejemplo, en lo que respecta a los datos y controles del padrón, o a la obligación de entintar el dedo pulgar en tinta indeleble.¹²

Un hecho a destacar fue la polémica que causó el carácter de observador de esta misión, en un país en el que los conceptos de soberanía e independencia han tenido históricamente gran arraigo entre la población y los actores políticos. Así pues, la postura de la delegación europea se basó en los postulados básicos a favor de la democracia y los derechos humanos sin fronteras, y la especial importancia con la que se percibía a los comicios mexicanos.

Esto evidenció la necesidad de la actualización, o en su caso la creación de normas que regularan el cada vez mayor acercamiento entre México y la UE, más allá de los ámbitos económicos, financieros, industriales, de inversión y de cooperación tecnológica y de salud plasmados en el Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos Mexicanos, firmado en 1991.

Es así como el 8 de diciembre de 1997 se firma en Bruselas el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación,¹³ en el cual se institucionaliza por primera vez el diálogo político entre México y la UE, "(...) de manera que incluya todas las cuestiones bilaterales e internacionales de interés común, y dé lugar a consultas más estrechas dentro del contexto de las organizaciones internacionales a las que

12 Informe sobre la misión de observación a las elecciones mexicanas de agosto de 1994, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/151063>, fecha de consulta 10 de enero de 2025.

13 Dicho instrumento, también conocido como Acuerdo Global, entró en vigor en octubre del año 2000.

ambas partes pertenecen”,¹⁴ manteniendo el compromiso de fomentar la democracia y los derechos humanos.

Una característica especial del AG es que por primera vez se incluyó una cláusula democrática, “(...) la cual es básicamente un instrumento jurídico que se inserta en el texto del tratado y lleva implícita la manifestación de voluntad de las partes a respetar y promover, en sus políticas internas, los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)”.¹⁵ Esta inclusión provocó gran controversia y oposición al interior de nuestro país debido a que es un instrumento que: “(...) conlleva la posibilidad de que la Comunidad y sus Estados miembros impongan sanciones, ajustadas a cada contexto concreto, como reacción frente a supuestos de violaciones masivas, graves y sistemáticas de los derechos humanos o en aquellos casos donde se verifican interrupciones de los procesos democráticos que, además de afectar el desarrollo, constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”.¹⁶

El rezago en la inclusión y reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas en México hizo que el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León inicialmente se opusiera a la inclusión de dicha cláusula, aun tras su adopción, después de complicadas negociaciones, se llevó a cabo con reservas.

En el marco de la negociación y entrada en vigor del Acuerdo Global se llevó a cabo el proceso electoral federal del 2 de julio del 2000. La importancia de estos comicios, en los que por primera vez la oposición ganó la Presidencia de la República tras 71 años de hegemonía del PRI, se puso de manifiesto con la misión de observación enviada por la UE, la cual estuvo integrada por 15 representantes, dos por parte de la Comisión y 13 por parte del PE. En su intervención ante el pleno del PE, el eurodiputado Antonio José Seguro dio a conocer la declaración de tres

14 Efrén Corona Aguilar, “México-Unión Europea. Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación y la Comisión Parlamentaria Mixta”, Cámara de Diputados, marzo, 2016, p. 1.

15 Francisco Javier Campos Orozco, “La Cláusula Democrática México-Unión Europea: su importancia en el campo de los derechos humanos”, en *InterNaciones*, año 5, núm. 15, septiembre-diciembre 2018, p. 227.

16 Humberto Cordero Galdós, “La denominada cláusula democrática como modalidad de condicionamiento en los Programas de Ayuda al Desarrollo de la Unión Europea”, *Agenda Internacional*, vol. 8, núm. 16, 2002, p. 128.

puntos hecha por la misión de observación: el reconocimiento por la forma digna y cívica con la que el pueblo mexicano acudió a las urnas; la felicitación al presidente electo Vicente Fox, deseando que las relaciones entre la UE y México prosigan dentro del marco del Acuerdo Global, y la felicitación al presidente Zedillo por haber hecho posible que las instituciones en México evolucionaran frente a la democracia.¹⁷ También se destacó la “labor del IFE por la ‘increíble’ organización de las elecciones, lo cual permitió garantizar el éxito del proceso”.¹⁸

Las elecciones federales de 2006 marcaron un hito en materia de misiones de observación entre México y la UE, no solamente por el número de personas visitantes extranjeras¹⁹ registradas, 82 representantes de 20 Estados miembros, sino que por primera vez se firmó un Memorando de Acuerdo entre el Instituto Federal Electoral de México y la Unión Europea, mediante el cual se formalizó la presencia de la misión en nuestro país.

Como conclusiones, la misión mencionó que:

(...) el IFE mantuvo su independencia y niveles significativos de confianza pública a lo largo de la campaña electoral entre todas las fuerzas políticas y, a pesar de algunas limitaciones, organizó las elecciones de una manera efectiva y transparente. Sus considerables recursos financieros contribuyeron a asegurar el manejo sofisticado y profesional del proceso, incluyendo la instrumentación oportuna y firme del calendario electoral [...]. Se hicieron esfuerzos considerables para actualizar y publicar la lista de votantes y se observó un amplio consenso entre los

17 Antonio José Seguro, “Traducción de cortesía de la intervención del señor Antonio José Seguro ante el pleno del Parlamento Europeo, el pasado jueves 6 de julio en Estrasburgo-Francia”, Estrasburgo, 2000, en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/151077/VE-informe-20230331-187.pdf>, fecha de consulta 14 de enero de 2025.

18 “Resumen ejecutivo de la visita de la Delegación oficial del Parlamento Europeo como visitantes observadores al proceso electoral del pasado 2 de julio en México”, Estrasburgo, 2000, en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/151068>, fecha de consulta 14 de enero de 2025.

19 En México, según el artículo 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE), es derecho exclusivo de los ciudadanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo de los procesos electorales federales y locales. Por tal motivo, la legislación no reconoce la figura de observador internacional, y los nombra “personas visitantes extranjeras”.

partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil acerca del padrón como un instrumento confiable y creíble.²⁰

A estas misiones de observación siguieron las de los procesos federales de 2012 (con dos delegados), 2018 (un delegado) y 2024 (cuatro delegados).²¹ Se puede observar que, para la UE, la relación político-electoral con México es muy importante; así como es notorio el cada vez mayor nivel de especialización técnica de estas misiones electorales, pues mientras en la década de 1990 y principios de los 2000 las conclusiones se enfocaban en lo operativo organizacional del proceso para dar fe de la confiabilidad y certeza de los resultados, en la misión de expertos electorales de 2024 se abordaron los temas de la administración electoral, el voto en el extranjero, el financiamiento de los partidos políticos, los medios de comunicación, la participación de las mujeres, las minorías nacionales, comunidad LGBT, personas con discapacidad y la sociedad civil. Se pasó de legitimar al sistema electoral y al proceso, al reconocimiento de los avances hechos por las instituciones electorales de México para lograr una mejor democracia.

Las misiones de observación electoral no son la única forma en que el INE y los países miembros de la UE tienen intercambio en temas electorales, a partir de los programas internacionales de fortalecimiento de capacidades de la CAI, funcionariado de autoridades electorales europeas han participado en cursos, seminarios, conferencias y talleres sobre diversos temas de interés global. Destaca que casi la totalidad de los participantes provienen de países de Europa del Este, entre los que se pueden mencionar a Bulgaria, Croacia, Estonia, Hungría, Lituania y Rumania y, por parte de los países de Europa Occidental, hasta antes de su salida de la UE, Reino Unido. En total, desde 2012, los países miembros de la UE han participado en 11 eventos internacionales organizados por el INE, en temas sobre régimen de partidos políticos, administración y justicia electoral, sistemas electorales y transmisión de resultados, uso de la tecnología en el proceso electoral, voto electrónico desde el extranjero,

20 IFE, "Resumen ejecutivo. Reporte final de la misión de observación de la Unión Europea sobre las elecciones presidenciales y legislativas del 2 de julio de 2006", México, IFE, 2006, p. 2.

21 Cabe señalar que en el proceso federal y concurrente 2024, la UE no envió una misión de observación, sino una misión de expertos electorales. El informe final está disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/177971>.

manejo de riesgo electoral y el papel de las redes sociales en las campañas electorales.

Reflexiones finales

La relación en materia electoral entre México y el proceso de integración europeo inició casi a la par de la creación de la UE, y si bien al principio no existen instrumentos legales que regulen dicha relación, es con el Acuerdo Global, que entró en vigor en el año 2000, que estos intercambios se intensificaron y tomaron relevancia para ambas partes. La institucionalización del diálogo político y la denominada cláusula democrática sin duda fueron un detonante para ello.

La evolución de los temas abordados en las misiones de observación electoral es evidencia del desarrollo que ha tenido México, y el INE, en materia democrática. El creciente acercamiento entre nuestro país y la UE, así como el hecho de reconocerse como socios estratégicos gracias al éxito del Acuerdo Global, nos ha facilitado dar a conocer al mundo la evolución y fortalecimiento de su democracia. Hoy ya no se busca confirmar la legitimidad del sistema electoral mexicano; la certeza y legalidad de los resultados no está en entredicho, y esto ha permitido a nuestro país dejar atrás esos periodos de inestabilidad política del siglo XIX, con apertura a distintas ideologías y con un nivel de especialización importante en cuestión de organización de elecciones.

Si bien América Latina y Europa viven realidades y contextos muy diferentes, las amenazas a la democracia son globales y las afectan por igual. Es evidente que existen temas prioritarios en la relación México-UE, y que lo electoral no es uno de ellos. Sin embargo, hoy más que nunca se le debe dar especial interés; el mal momento por el que pasa la democracia afecta a todos los países, sin importar qué tan longeva o consolidada parezca. En años recientes hemos visto cómo las redes sociales han provocado conflictos civiles, incluso caídas de regímenes, noticias falsas que ponen en entredicho procesos y resultados que pueden interferir en la transferencia pacífica del poder.

El Acuerdo Global establece el marco legal, pero podríamos aprovecharlo aún más si se lleva a cabo un acercamiento más estrecho entre el INE y la UE, a partir de un convenio de colaboración o memorándum de entendimiento, como los que el Instituto ha firmado a lo largo de su

historia con 17 países²² y 11 organismos internacionales,²³ mediante los cuales se ha fortalecido la cooperación en materia electoral. El Plan de Acción para la Democracia Europea de la UE podría hacerse extensivo para el INE, ya que sus tres pilares (fomento de unas elecciones libres y justas, refuerzo de la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, lucha contra la desinformación) son temas de especial interés para ambas partes.

Otra herramienta que el INE utiliza con buenos resultados para todas las partes involucradas son los Programas de Fortalecimiento de Capacidades, los cuales están diseñados para fomentar la cooperación horizontal entre organismos electorales y actores estratégicos a nivel internacional. Hasta la fecha, el INE, por medio de la CAI, ha llevado a cabo 63 talleres, 50 pasantías y 28 cursos con 82 países de cuatro continentes.²⁴ No obstante esta numeralia, la cooperación sólo se ha dado con siete países de la actual UE (y con Reino Unido, cuando formaba parte del bloque regional), la mayoría de ellos pertenecientes a Europa del Este. Aprovechando este diálogo político establecido en el Acuerdo Global podrían crearse vínculos más estrechos entre el INE y la recientemente conformada Comisión Especial sobre el Escudo Europeo de la Democracia del Parlamento Europeo, estableciendo programas y agendas de cooperación en foros, cursos, talleres y asistencias técnicas entre los 27 países miembros de la UE y México, llevándolo incluso hasta las contrapartes latinoamericanas con las que México tiene una estrecha colaboración a partir de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE).

El INE y la UE tienen intereses comunes en materia electoral, porque enfrentan problemas globales comunes. No debe verse como una relación enseñar-aprender, sino de compartir y aprovechar experiencias mutuas de manera horizontal, pues a pesar de que el sistema democrático

²² Doce de América, dos de Europa, dos de Asia y uno de África.

²³ Asociación de Funcionarios Electorales Europeos (ACEEEO), Comisión de Venecia, Instituto Electoral para la Democracia Sostenible en África (EISA), Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional), Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES), Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Instituto Nacional Demócrata (NDI), Organización de los Estados Americanos (OEA), Organización de las Naciones Unidas (ONU), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE).

²⁴ América: 33 países; África: 21 países; Europa: 17 países; Asia: 11 países.

mexicano sea más joven que muchos sistemas de países miembros de la UE, los avances que se han tenido incluso ponen al INE como referente internacional, como en los temas de fiscalización y paridad de género. Las amenazas a la democracia son globales, trascendiendo fronteras. En ese sentido, independientemente de los esfuerzos individuales de los países para enfrentarlas, es a partir de la cooperación internacional que se atienden integralmente, minimizando sus efectos negativos.

Fuentes de consulta

Agenda Internacional, vol. 8, núm. 16, 2002, 177 pp.

Barón Crespo, Enrique y Fernández Albor, Gerardo, *Informe sobre la misión de observación a las elecciones mexicanas de agosto de 1994*, 16 pp.

Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, *InterNaciones*, año 5, núm. 15, septiembre-diciembre 2018, 239 pp.

Comisión Europea, *Manual de observación de la Unión Europea*, Tercera edición, Comisión Europea, Bélgica, 2016, 238 pp.

Corona Aguilar, Efrén, *México-Unión Europea (UE). Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación y la Comisión Parlamentaria Mixta (CPM)*, Cámara de Diputados, México, 2016, 35 pp.

IFE, *Resumen ejecutivo de la visita de la Delegación oficial del Parlamento Europeo como visitantes observadores al proceso electoral del pasado 2 de julio en México*, México, 2000, 3pp.

IFE, *Resumen ejecutivo. Reporte final de la misión de observación de la Unión Europea sobre las elecciones presidenciales y legislativas del 2 de julio de 2006*, México, IFE, 2006, 4 pp.

INE, [<https://ine.mx/>]

Misión de Expertos Electorales. México 2024, Bélgica, 2024, 48 pp.

Seguro, Antonio José, *Traducción de cortesía de la intervención del señor Antonio José Seguro ante el pleno del Parlamento Europeo, el pasado jueves 6 de julio en Estrasburgo-Francia*, INE, México, 3 pp.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Revista Justicia Electoral*, Trife, México, Cuarta Época, vol. 1 núm. 7, 2011, 393 pp.

Unión Europea, [https://european-union.europa.eu/index_es]

Yépez, Heriberto, “México, Cultura y Dictadura”, Simposio Internacional sobre Teoría del Arte Contemporáneo, Universidad de Colima, Colima, 2016, 3 pp.

Diálogo político

Luz y sombra: un análisis de la relación entre México y Europa

Ana Luisa Trujillo Juárez*

Introducción

El contexto internacional del siglo XXI ha ido definiendo tendencias políticas y económicas que han cambiado de manera muy evidente la manera en que se construyen las relaciones entre México y la Unión Europea (UE). Los diversos efectos de la globalización, como por ejemplo la deslocalización de empresas, la precarización de las condiciones salariales, la circulación de información verdadera en tiempo real, las redes sociales y la proliferación de noticias falsas; así como el incremento de los fenómenos migratorios y de desastres naturales derivados del cambio climático han tenido efectos políticos importantes en ambos lados del Atlántico. Por si fuera poco, debemos añadir al análisis las consecuencias económicas y sociales derivadas de la pandemia del Sars-Cov2 y el efecto de los conflictos regionales que se desarrollan actualmente, en concreto la invasión de Rusia a Ucrania. Así, se hace patente la necesidad de adoptar enfoques innovadores y nuevas narrativas que delineen la manera en que México y Europa deben encontrarse y entablar un diálogo constructivo dentro del ámbito de la sociedad internacional.

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales. Profesora de tiempo completo adscrita al Centro de Relaciones Internacionales, FCPYS-UNAM. Contacto: trujillo@politicas.unam.mx

El presente trabajo propone reflexiones sobre la evolución histórica de la relación entre México y la Unión Europea desde una perspectiva política, con el objetivo de proporcionar pautas para el análisis contemporáneo de este vínculo. Una relación de larga data que en la actualidad está marcada por diversos cuestionamientos y replanteamientos que, a la luz de los acontecimientos recientes, demandan ser abordados y resueltos con el fin de seguir consolidando un lazo histórico, esencial y casi natural para ambas partes.

Vínculos históricos: la evolución de la relación entre México y Europa

Para México, Europa siempre ha sido un referente político, social, de pensamiento y cultura. Todo ello sin mencionar la relevancia económica que el viejo continente ha tenido para nuestro país. Basta recordar que una de las primeras naciones con las que nuestro país estableció acuerdos de comercio, por ejemplo, fue Gran Bretaña, a partir del Tratado de amistad, comercio y navegación de 1826.¹

Desde los primeros años de vida independiente, México emprendió una constante búsqueda de reconocimiento como nación soberana y capaz de trazar su propio destino. Este anhelo no sólo respondía a consideraciones de orden político, sino también a imperativos económicos, ya que el estatus de reconocimiento internacional era un requisito esencial para acceder al crédito externo. Al igual que en la actualidad, México dependía en gran medida de la inversión y el capital provenientes del exterior para sustentar su crecimiento y desarrollo.

La lucha por el reconocimiento como entidad soberana que contribuyera a consolidar un proyecto nacional estuvo plagada de dificultades y de numerosos desencuentros con los países europeos. Desde el condicionamiento del reconocimiento internacional, comisiones de reclamaciones, rompimiento de relaciones, hasta invasiones y desconocimiento de gobiernos legítimos es innegable que el reconocimiento de México como nación soberana fue producto de un arduo, tenaz y virtuoso trabajo diplomático y de memorables luchas en el campo de batalla. No podemos dejar de mencionar la llamada guerra de los pasteles, la invasión

¹ Walter Astié Burgos, *Seis siglos de encuentros y desencuentros entre México y Europa, La relación triangular Europa-Estados Unidos*, Juan Pablos Editor, México, 2013, p. 134.

de Francia a México, el establecimiento del Segundo Imperio y las numerosas reclamaciones que distintos países hicieron a México derivado de los múltiples conflictos armados que se suscitaron a nivel interno durante el siglo XIX y principios del XX. Incluso el tardío reconocimiento por parte de España, que no llegó sino hasta 1836, es decir, quince años después de la consumación de la Independencia, resalta la magnitud de los obstáculos que México tuvo que sortear en su camino hacia el reconocimiento pleno de su soberanía.

Es quizá durante la Revolución Mexicana y la promulgación de la Constitución Política de 1917 que Europa cedió el liderazgo en el tema de las reclamaciones y de formar contingentes frente a los gobiernos mexicanos a Estados Unidos y con ello, pasa a un segundo lugar en orden de importancia dentro de la política exterior mexicana. En palabras de Lorenzo Meyer: “Desde el principio de la Gran Guerra y, más aún, después de la victoria de los aliados sobre las potencias centrales en 1918, los Estados Unidos se volvieron el actor externo más importante —por no decir el único— en el desarrollo del drama mexicano”.² Ello permitió que la tensión y las disputas con Europa se redujeran. Estados Unidos pasó a ser, también, el principal socio comercial e inversor en nuestro país, lo que igualmente rebajó el nivel de querellas que pudieran existir entre nuestro país y los países europeos.

Es la Segunda Guerra Mundial el evento propicio en el que México renovó los contactos con Europa y estableció nuevas dinámicas mucho menos tensas. Por un lado, la venta de petróleo a Alemania (en un primer momento, previo al ataque perpetrado al puerto estadounidense de Pearl Harbor por parte de las potencias del Eje) y el acercamiento económico con Gran Bretaña significaron una alternativa a la presión y la dependencia hacia Estados Unidos. Por otro lado, las dinámicas propias de la conflagración ofrecieron a México la posibilidad de salir del aislamiento y aliarse con países con los que históricamente había tenido conflictos, nos referimos a Gran Bretaña con quien había roto relaciones en 1938, Francia y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) con quien también se habían suspendido las relaciones desde 1930.³

² Lorenzo Meyer, “Las potencias extranjeras y la Revolución Mexicana. Una reacción en siete etapas”, en Rosa Isabel Gaytán e Irene Zea, *Antología de política exterior de México I*, UNAM, México, 2004, p. 476.

³ Walter Astié Burgos, *op. cit.*, p. 339.

En suma, el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial marcó el inicio de un acercamiento progresivo entre México y Europa, el cual se manifestó principalmente en el desarrollo de relaciones basadas en el ejercicio de buenos oficios, el entendimiento mutuo y la búsqueda de posiciones comunes en diversos foros internacionales. Este vínculo se cimentaba en los valores compartidos, así como en una historia y cultura comunes, lo que propició una alianza natural entre ambos actores en el ámbito global. Paralelamente, la dinámica de confrontación entre las dos superpotencias durante la Guerra Fría situó a México en una posición económica cercana a Estados Unidos, aunque también caracterizada por tensiones. En este contexto, Europa emergió como una alternativa para la política exterior mexicana, eclipsada por la presencia estadounidense. Adicional a ello, la búsqueda de Europa por contrarrestar el poder de las superpotencias y tratar de erigirse como una “tercera vía” ante las disputas de Estados Unidos y la URSS motivó a numerosos países europeos a tratar de forjar alianzas con diversas regiones del mundo y, en esa tesitura, América Latina y en concreto México representaban una opción viable.

De la posguerra al Acuerdo Global: una nueva etapa en la relación México-Europa

Con el arribo de liderazgos como el de Adolfo López Mateos y posteriormente Luis Echeverría Álvarez, México inició una etapa de diversificación de relaciones. Desde la perspectiva mexicana las relaciones con los países europeos se proyectaban como una oportunidad de ampliar las relaciones comerciales y de fortalecer posiciones políticas sobre todo respecto a Estados Unidos. Es por ello que el presidente López Mateos realizó viajes a distintos continentes entre los que destaca Europa y su visita a Francia en 1963, así como la visita del general De Gaulle a México en 1964. En consonancia con estos impulsos expresados a nivel nacional, en 1960 se establecieron relaciones diplomáticas con las entonces Comunidades Europeas y ese mismo año se instauró la misión diplomática de México en Bruselas.

Tras el cauteloso ejercicio de política exterior de Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría relanzó la estrategia de diversificar y además posicionar a nuestro país como líder de lo que entonces se llamaba el tercer mundo. Durante su gestión, Echeverría visitó Gran Bretaña, Bélgica, Francia, Alemania Federal, Austria, Yugoslavia, Italia, Alemania

Democrática, Rumania, Hungría y Bulgaria.⁴ En reciprocidad, México recibió a la reina Isabel II de Reino Unido;⁵ a Olof Palme, primer ministro de Suecia, ambos en 1975; a Joseph Bros Tito, presidente de Yugoslavia en 1976⁶ y a Nicolae Ceaușescu⁷ presidente de Rumania en 1975.

Estos impulsos se combinaron con acercamientos hacia la Comunidad Europea que cristalizaron en 1975 con la firma del primer Acuerdo Marco de Cooperación entre México y la Comunidad Europea, el cual destaca por no ser un acuerdo enteramente comercial sus objetivos consistieron en “[...] desarrollar intercambio comercial para su beneficio mutuo, para lo cual establecerán y promoverán una cooperación comercial y económica en todos los sectores de interés para ambas partes [...]”.⁸

Desde la perspectiva europea, la firma del Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial respondió a la necesidad de darle una dimensión internacional al proyecto de integración y a buscar socios que contribuyeran a fortalecer el proyecto europeo no sólo desde lo económico, sino también desde lo político. Un gesto a favor de esta postura es que en dicho acuerdo se estableció un Comité mixto, lo que permitió el diálogo continuo pues de 1975 a 1989 el comité se reunió en ocho ocasiones.⁹

Durante la década de 1980, México se vería inmerso en un proceso de apertura económica y una grave crisis económica que le impulsó a buscar espacios de negocio y atracción de inversión extranjera a gran escala. La Comunidad Europea representaba entonces 20% del comercio exterior de México y se ostentaba como la segunda potencia

4 *Ibidem.*, p. 372.

5 Redacción BBC, “Isabel II: cómo fueron las 4 únicas visitas de la reina a América Latina en sus 70 años de reinado”, *BBC mundo*, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62850829>, fecha de consulta 9 de enero de 2025.

6 Embajada de México en Serbia. SRE <https://embamex.sre.gob.mx/serbia/index.php/23-relacion-bilateral>, fecha de consulta 5 de enero de 2025.

7 “Mexico: President Ceausescu arrives for four days of talks”. *British Pathé*, <https://www.britishpathe.com/asset/121929/>, fecha de consulta 7 de enero de 2025.

8 Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, y los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Economía, http://www.bruselas.economia.gob.mx/swb/swb/bruselas/Marco_juridico, fecha de consulta 7 de enero de 2025.

9 Francisco Gil Villegas, México y la Unión Europea: un proyecto de política exterior, en *Foro internacional*, vol. 39, abril-septiembre de 1999, El Colegio de México, pp. 266-294, <https://www.jstor.org/stable/pdf/27738945.pdf>, fecha de consulta 20 de enero de 2025.

económica mundial.¹⁰ Además, con la reciente incorporación de España y Portugal al proyecto europeo se antojaba factible estrechar lazos con el viejo continente. Por ello, el presidente Miguel de la Madrid realizó una gira de trabajo durante su mandato a Gran Bretaña, Alemania Federal, Francia, Bélgica y España, que destacó en la agenda como prioridad para México, pues De la Madrid dedicó al país ibérico seis de los 15 días que se habían destinado a la gira internacional. De relevancia resultó también la visita del mandatario mexicano al Consejo de la Comunidad Europea en donde fueron subrayadas las coincidencias entre México y Europa en el ámbito de la promoción del comercio internacional y el crecimiento económico.¹¹

En el caso de Europa la búsqueda de acercamientos con México llegó en un momento clave posterior al proceso de reconstrucción y crecimiento post Segunda Guerra Mundial, que parecía agotarse. Para entonces, la Comunidad Europea enfrentaba un proceso de modernización y consolidación del mercado único, así como el fortalecimiento de la competitividad internacional. Así, México emergió como una oportunidad estratégica, dado su posicionamiento como la decimoquinta economía mundial.

Los cambios suscitados en el mundo a partir de la caída del Muro de Berlín y la disolución de la URSS trasladaron la competencia internacional y el afianzamiento de posiciones al ámbito económico. Ello contribuyó a que la liberalización de los mercados fuera mucho más intensa y a que una gran cantidad de países vieran en el comercio exterior y la atracción de inversión extranjera directa (IED) la oportunidad de generar desarrollo económico y oportunidades de crecimiento. Es el caso de México que apostó por la apertura comercial para generar desarrollo y contribuir a resolver un problema histórico: la pobreza. A la sazón, la ya consolidada Unión Europea¹² veía en México un mercado atractivo dada la reciente puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

10 Miguel de la Madrid Hurtado, "Mensaje a la nación del presidente Miguel de la Madrid sobre los resultados de su viaje a cinco países de Europa occidental", *Revista Mexicana de política exterior*, Instituto Matías Romero-SRE, México, julio-septiembre de 1985, pp. 120-122, <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/2497/2311>, fecha de consulta 6 de enero de 2025.

11 *Idem*.

12 La Comunidad Económica Europea cambia de nombre a Unión Europea a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht.

(TLCAN) que estableció una zona de libre comercio entre Estados Unidos, México y Canadá en 1994.

Bajo estas condiciones, en 1991 se firmó el Acuerdo Marco de Cooperación Mixta, el cual compromete a las partes firmantes a desarrollar cooperación económica en sectores prioritarios como, por ejemplo: propiedad intelectual, transferencia de tecnología, agroindustria, piscicultura y pesca, energía, protección del medio ambiente, gestión de recursos naturales, servicios financieros, turismo, transporte, telecomunicaciones e informática.¹³ Este acuerdo, mediante el establecimiento de una Comisión Mixta, sentó las bases para negociaciones comerciales más amplias, las cuales se iniciaron a partir de la firma, en 1995, de una Declaración Conjunta Solemne, que derivaría en la negociación y firma en 1997 del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea, mejor conocido como AG, en vigor desde el año 2000. Este acuerdo, sitúa a México como un socio privilegiado de la Unión Europea puesto que en 2008 nuestro país recibió la condición de socio estratégico, lo que reconoce convergencias y posiciones similares respecto a temas de la agenda internacional.

Con el ánimo de dinamizar aún más la relación y atendiendo a las nuevas dinámicas económicas y de comercio que se fueron configurando, sobre todo a partir de la crisis económica y financiera de 2008, pero también de cara a las nuevas disposiciones sobre controles arancelarios y rompimiento de dinámicas comerciales a nivel internacional que anunciaba Donald Trump al tomar posesión como presidente de Estados Unidos, en su primer periodo, es que se iniciaron conversaciones para modernizar el acuerdo global México-Unión Europea. Una nueva fase en la relación entre México y la Unión Europea parecía configurarse a partir del proceso de modernización del Acuerdo Global, iniciado en junio de 2016 y concluido en abril de 2020. Este nuevo acuerdo contempla una mayor liberalización en el sector de alimentos y bebidas, la regulación del comercio digital, y la inclusión de las empresas europeas en las licitaciones públicas mexicanas. En el ámbito político, se prevé

13 Decisión del Consejo del 7 de octubre de 1991 relativa a la celebración del Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Economía, <http://www.bruselas.economia.gob.mx/swb/work/models/bruselas/Resource/1/WEB/marco/Acuerdo%20marco%20de%20cooperacion%20L340%201991.pdf>, fecha de consulta 7 de enero de 2025.

la cooperación en áreas clave como el cambio climático, los derechos humanos, la lucha contra la pobreza y la erradicación de la corrupción.

Sin embargo, lo que parecía ser un revulsivo para la relación entre ambas partes se ha convertido en un camino lleno de obstáculos. La ratificación y posterior puesta en marcha del Acuerdo Global Modernizado (AGM) dependen de una serie de requisitos que trascienden los aspectos técnicos y los procedimientos legales, involucrando además las dinámicas políticas internas de México y de los países de la Unión Europea, así como factores vinculados con el contexto internacional en su conjunto.

Entre oportunidades y desafíos: las nuevas dinámicas de la relación México-Unión Europea

En los últimos años, se ha producido una serie de desencuentros significativos que han incluido desde acusaciones dirigidas a los eurodiputados hasta la suspensión de relaciones diplomáticas con ciertos países. Estos eventos reflejan las complejidades y tensiones que caracterizan la evolución de este vínculo en la actualidad.

El primer gran desencuentro sucedió luego de que, en marzo de 2022, con 607 votos a favor, dos en contra y 73 abstenciones, los eurodiputados aprobaron una declaración en la que pedían al gobierno del entonces presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador actuar de manera firme y contundente contra los ataques a periodistas y a los defensores de derechos humanos. Asimismo, le solicitaron frenar la “retórica populista” contra la prensa desde sus conferencias mañaneras diarias. Obrador, quien afirmó redactar el comunicado de camino a una gira a Chiapas, argumentaba “ya no somos colonia de nadie” y reviró la solicitud con muy poco tacto diplomático.¹⁴

En un ánimo de revitalizar la relación y tratar de recuperar espacios económicos y políticos de cara a la transición energética a la que se enfrenta Europa, en junio de 2023 la presidenta de la Comisión Europea (CE), Ursula Von der Leyen, realizó una visita de Estado como parte de una gira por América Latina que comenzó en Chile. Se trató de la primera visita de alto nivel luego de once años. En la reunión se acordó

14 Elena Reyna, “López Obrador arremete contra el Parlamento Europeo: ‘Ya no somos colonia de nadie’”, *El País*, España, 11 de marzo de 2022, <https://elpais.com/mexico/2022-03-11/lopez-obrador-arremete-contra-el-parlamento-europeo-ya-no-somos-colonia-de-nadie.html>, fecha de consulta 8 de enero de 2025.

desarrollar una asociación más estrecha y dinámica, así como la ratificación de la modernización del Acuerdo Global por parte de la Unión Europea.¹⁵

Otro de los grandes desencuentros sucede con uno de los socios más importantes de México en la Unión Europea, es decir España. El problema ya suma varios años y varios episodios. Todo comenzó cuando en 2019 el presidente López Obrador envió una carta al rey Felipe VI para solicitar que el Reino de España expresara de manera pública y oficial el reconocimiento de los agravios causados a los pueblos originarios de México. Al parecer, la intención era que las disculpas se ofrecieran en el marco de la conmemoración de los 500 años de la caída de Tenochtitlán y los 200 años de la consumación de la Independencia de México.¹⁶

Como es bien sabido, no hubo respuesta de la corona española a tal solicitud. En este punto, cabría sumar al debate que el 13 de enero en 1990, el rey Juan Carlos I viajó a Oaxaca para reunirse con los representantes de pueblos originarios de la región con el fin de conmemorar (según dicen las notas de la época) con un claro sentido constructivo el quinto Centenario del encuentro entre dos mundos, que iba a celebrarse dos años después. En el discurso, Juan Carlos I reconoció que, a pesar de que la corona siempre veló por los indígenas, se cometieron abusos.¹⁷ Se refirió al sistema de las encomiendas y puntualizó: “Claro que la prudencia y la ecuanimidad de los Monarcas fue, a menudo, lamentablemente desoída por ambiciosos encomenderos y venales funcionarios que, por la fuerza, impusieron su sinrazón”.¹⁸ Esto fue tomado, en su momento,

15 Reunión entre la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, y el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, *Delegación de la UE en México*, 16 de junio de 2023, https://www.eeas.europa.eu/delegations/m%C3%A9xico/reuni%C3%B3n-entre-la-presidenta-de-la-comisi%C3%B3n-europea-ursula-von-der-leyen-y-el-presidente-de-m%C3%A9xico_es, fecha de consulta 9 de enero de 2025.

16 Carta de Andrés Manuel López Obrador al rey de España Felipe VI, *Gobierno de México*, 1 de marzo de 2019, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605167/CPM_Carta_presidente_AMLO_al_rey_Espa_a__11ene21.pdf, fecha de consulta 9 de enero de 2025.

17 Ángel Munárriz, “El rey de España ignora la petición de perdón de México y defiende un debate sobre la historia libre de prejuicios”, *El País*, España, 4 de octubre de 2024, <https://elpais.com/espana/2024-10-04/el-rey-ignora-la-peticion-de-perdon-y-defiende-un-debate-sobre-la-historia-libre-de-prejuicios.html>, fecha de consulta 9 de enero de 2025.

18 Almudena Martínez, “El rey ya lamentó en 1990 los abusos a indígenas a pesar de la protección de la Corona”, *ABC*, España, 1 de abril de 2019, https://www.abc.es/espana/casa-real/abci-lamento-1990-abusos-indigenas-pesar-proteccion-corona-201904012049_noticia.html, fecha de consulta 10 de enero de 2025.

por México y España como una disculpa. Para el gobierno de López Obrador no fue suficiente, mientras que para la corona española no fue de su interés retomar el asunto.

Es por eso que en febrero de 2022 López Obrador anunció que ponía en “pausa” las relaciones con España. No rompió relaciones, pero éstas perdieron dinamismo, o al menos eso es lo que se interpretó con tales decisiones. En una de las últimas declaraciones de López Obrador como presidente de México señaló que con la llegada de Claudia Sheinbaum Pardo a la Presidencia las relaciones entre México y España saldrían de esa pausa, pero esto no sucedió. Por el contrario, la situación ha empeorado. El último capítulo de este drama diplomático nos lleva a la toma de posesión de la presidenta electa Claudia Sheinbaum, el pasado 1 de octubre de 2024, y a la negativa de invitar al rey Felipe VI a lo que el gobierno de España protestó enérgicamente y canceló la asistencia de Pedro Sánchez, jefe del gobierno español.

Podríamos extendernos considerablemente en el debate sobre la conveniencia o no de emitir una disculpa, e incluso abordar el debate desde otras latitudes, pues es una tendencia que también se refleja en el marco de la *Commonwealth*, por ejemplo. No obstante, se corre el riesgo de desviar el asunto central y no llegar a conclusiones trascendentales para el análisis. Es muy probable que este tipo de gestos sean un esfuerzo en vano, ya que no favorece el posicionamiento de las antiguas colonias como potencias ni contribuyen a resolver los problemas o las deudas que los Estados tienen con los pueblos originarios; sin embargo, esta cuestión no es el foco de la presente discusión.

Conclusiones: renovarse o morir

Más allá de estos desaguizados, es una realidad que la relación entre México y la Unión Europea atraviesa una fase de transformación y reconfiguración que invita a replantear de un lado y de otro preguntar lo que se espera, qué valores se promoverán de ahora en adelante y qué está dispuesto el gobierno a ceder en aras de seguir considerando a México como aliado. Todo parece indicar que la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, por segunda ocasión, obligará a superar las diferencias y a dinamizar los intercambios, pues muchas de las políticas del nuevo inquilino de la Casa Blanca amenazan tanto a la economía mexicana como a la comunitaria. En ese sentido, ambas partes del Atlántico representan una alternativa ante el proteccionismo y el

aislacionismo que Estados Unidos pretende poner en práctica. Está por verse si en este contexto la presidenta Claudia Sheinbaum se distanciará del discurso populista de su antecesor e impondrá su propio sello al ejercicio de la política exterior mexicana. Sería deseable y edificante para un proyecto nacional que en este nuevo periodo el gobierno de México prescindiera de construir un discurso nacionalista a partir de la idea de que México es una nación herida por quienes llegaron de fuera.

Adicionalmente, el panorama europeo tampoco parece favorecer la relación con México. Las elecciones al Parlamento Europeo celebradas en junio de 2024 permitieron el ascenso de grupos ultraderechistas que tienen mensajes similares a los populistas de nuestro continente respecto a culpar a los que vienen de fuera de las dificultades que enfrentan las sociedades. Por otro lado, este tipo de desencuentros se convierten en oportunidades idóneas para que los partidos de ultraderecha alimenten discursos xenófobos y supremacistas, prueba de ello son los dichos de Santiago Abascal, líder del Partido Vox, en octubre de 2024, respecto a los estropicios entre México y España.¹⁹ Los ultraderechistas no son precisamente los más interesados en construir lazos al exterior y menos lo son desde el entendimiento y la igualdad. En muchos casos quieren seguir construyendo un pensamiento eurocéntrico que le dé superioridad a los europeos por encima de otros pueblos. Aunque, como ya se ha mencionado, la llegada de Trump al gobierno de Estados Unidos también sacude a Europa y sin duda habrá efectos en las agendas de estos grupos políticos.

En estas condiciones, quizá queden más preguntas que respuestas, sin embargo, cabe mantener la expectativa pues como se ha expuesto, la relación entre México y Europa ha estado plagada de retos, conflictos y contradicciones y los tiempos que vivimos no son la excepción. Una relación de larga data y con una cantidad de intercambios tan intensa está propensa a sufrir altibajos y a librar escollos, y es una realidad que en los años que corren es necesario reconocer que es uno de los episodios más complejos dentro de la relación México-Unión Europea no sólo porque el contexto internacional se ha vuelto inestable debido a que se

19 Redacción, "Líder de Vox, Abascal, arremete contra Sheinbaum por empezar su mandato 'con la misma estúpida ofensa' de AMLO a España", *Forbes*, México, 3 de octubre de 2024, <https://forbes.com.mx/lider-de-vox-abascal-arremete-contra-sheinbaum-por-repetir-la-estupida-ofensa-de-amlo-a-espana/>, fecha de consulta 21 de enero de 2025.

vive en un proceso de cambio de orden, sino porque como se ha mencionado, tanto de un lado como del otro, influyen actores y discursos nacionalistas, populistas y ultras que amenazan con seguir entrapando la relación. Posiblemente recaerá en los diversos sectores de la sociedad civil, los académicos, estudiantes, círculos culturales y agentes económicos, etcétera, la tarea de continuar fortaleciendo y aumentando los intercambios entre México y la Unión Europea, con el objetivo de identificar puntos de entendimiento mutuo que contribuyan al engrandecimiento de ambas partes y fomenten lo mejor de cada una de nuestras sociedades, pues los retos como el cambio climático, las migraciones, las pandemias, las crisis económicas, entre otros así lo demandan.

Fuentes de consulta

- Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, y los Estados Unidos Mexicanos, *Secretaría de Economía*, [http://www.bruselas.economia.gob.mx/swb/swb/bruselas/Marco_juridico], fecha de consulta 7 de enero de 2025.
- Astíe Burgos, Walter. Seis siglos de encuentros y desencuentros entre México y Europa. La relación triangular Europa-Estados Unidos, Juan Pablos Editor, México, 2013.
- Carta de Andrés Manuel López Obrador al rey de España Felipe VI, *Gobierno de México*, 1 de marzo de 2019, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605167/CPM_Carta_presidente_AMLO_al_rey_Espa_a__11ene21.pdf], fecha de consulta 9 de enero de 2025.
- De Icaza, Carlos. “México y Europa: una historia de amistad, solidaridad y cooperación”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero-SRE, México, enero-abril de 2018, pp. 235.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. “Mensaje a la nación del presidente Miguel de la Madrid sobre los resultados de su viaje a cinco países de Europa occidental”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero-SRE, México, julio-septiembre de 1985, pp. 120-122, [<https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/2497/2311>], fecha de consulta 6 de enero de 2025.
- Decisión del Consejo del 7 de octubre de 1991 relativa a la celebración del Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos Mexicano, *Secretaría de Economía*,

- [<http://www.bruselas.economia.gob.mx/swb/work/models/bruselas/Resource/1/WEB/marco/Acuerdo%20marco%20de%20cooperacion%20L340%201991.pdf>], fecha de consulta 7 de enero de 2025.
- Embajada de México en Serbia. SRE, [<https://embamex.sre.gob.mx/serbia/index.php/23-relacion-bilateral>], fecha de consulta 5 de enero de 2025.
- Estrada, Gaspard. “Relaciones México-Francia: las ambivalencias del ‘marchemos la mano en la mano’”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero-SRE, México, enero-abril de 2018, pp. 235.
- Gil Villegas, Francisco. “México y la Unión Europea: un proyecto de política exterior”, en *Revista Foro Internacional*, vol. 39, abr-sep. 1999, El Colegio de México, pp. 266-294, [<https://www.jstor.org/stable/pdf/27738945.pdf>], fecha de consulta 20 de enero de 2025.
- Martínez, Almudena. “El rey ya lamentó en 1990 los abusos a indígenas a pesar de la protección de la Corona”, *ABC*, España, 1 de abril de 2019, [https://www.abc.es/espana/casa-real/abci-lamento-1990-abusos-indigenas-pesar-proteccion-corona-201904012049_noticia.html], fecha de consulta 10 de enero de 2025.
- Meyer, Lorenzo. “Las potencias extranjeras y la Revolución Mexicana. Una reacción en siete etapas”, en Rosa Isabel Gaytán e Irene Zea, *Antología de política exterior de México I*, UNAM, México, 2004, p. 476.
- Munárriz, Ángel. “El rey de España ignora la petición de perdón de México y defiende un debate sobre la historia ‘libre de prejuicios’”, *El País*, España, 4 de octubre de 2024, [<https://elpais.com/espana/2024-10-04/el-rey-ignora-la-peticion-de-perdon-y-defiende-un-debate-sobre-la-historia-libre-de-prejuicios.html>], fecha de consulta 9 de enero de 2025.
- Redacción BBC. “Isabel II: cómo fueron las 4 únicas visitas de la reina a América Latina en sus 70 años de reinado”, *BBC mundo*, [<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62850829>], fecha de consulta 9 de enero de 2025.
- Redacción, “Líder de Vox, Abascal, arremete contra Sheinbaum por empezar su mandato ‘con la misma estúpida ofensa’ de AMLO a España”, *Forbes*, México, 3 de octubre de 2024, [<https://forbes.com.mx/lider-de-vox-abascal-arremete-contrasheinbaum-por-repetir-la-es>

tupida-ofensa-de-amlo-a-espana/], fecha de consulta 21 de enero de 2025.

“Mexico: President Ceausescu arrives for four days of talks”. *British Pathé*, [https://www.britishpathe.com/asset/121929/], fecha de consulta 7 de enero de 2025.

Reunión entre la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, y el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, *Delegación de la UE en México*, 16 de junio de 2023, [https://www.eeas.europa.eu/delegations/m%C3%A9xico/reuni%C3%B3n-entre-la-presidenta-de-la-comisi%C3%B3n-europea-ursula-von-der-leyen-y-el-presidente-de-m%C3%A9xico_es], fecha de consulta 9 de enero de 2025.

Reyna, Elena. “López Obrador arremete contra el Parlamento Europeo: ‘Ya no somos colonia de nadie’”, *El País*, España, 11 de marzo de 2022, [https://elpais.com/mexico/2022-03-11/lopez-obrador-arremete-contra-el-parlamento-europeo-ya-no-somos-colonia-de-nadie.html], fecha de consulta 8 de enero de 2025.

Balance de la Asociación Estratégica México-Unión Europea 2008-2024: ¿de qué sirve ser socio estratégico de la Unión Europea?

Jorge Alberto Quevedo Flores*

Introducción

Los socios estratégicos son un nuevo instrumento jurídico que se incorpora al resto de herramientas con las que cuenta la Unión Europea (UE) en materia de política exterior y tienen el objetivo de mejorar su presencia en el mundo. Las asociaciones estratégicas se utilizaban como un instrumento más político al señalar que los retos mundiales deberían ser enfrentados con sus socios clave a partir de asociaciones con otros agentes o regiones primordiales en el mundo. La Unión Europea ha decidido integrar este nuevo elemento de acción exterior sin tener claro cuáles serán sus alcances y repercusiones, lo que ha generado críticas por un vasto número de países, mismos que cuestionan la validez de las asociaciones estratégicas en su acción exterior. El presente trabajo analiza el desarrollo de la asociación estratégica entre la Unión Europea y México en los últimos 16 años, se busca hacer una descripción del inicio de la asociación estratégica de la Unión Europea hacia México en el 2008, explicando sus fundamentos y alcances, así como su posterior evolución, tratando de generar un balance del desarrollo de dicha asociación hasta el 2024. Por último, se tratará de inferir en las perspectivas de

* Profesor investigador Titular del Departamento de Estudios Internacionales y Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Guadalajara, México, correo: jorgequevedo08@gmail.com

dicha asociación y las posibles oportunidades que se pueden derivar en las relaciones euro-mexicanas y también en el contexto hacia la región de América Latina y el Caribe para llegar a unas consideraciones finales.

El concepto de socio estratégico de la Unión Europea

Las asociaciones estratégicas son una categoría política que ningún documento de la Unión Europea o declaración define claramente. Lo cual lo convierte en un problema en sí mismo.¹ Es hasta la Estrategia Europea de Seguridad de 2003,² en donde se reconoce la necesidad de perseguir los objetivos de la Unión Europea “tanto por la cooperación multilateral en organizaciones internacionales como por asociaciones con actores claves”. En este contexto, seis países fueron mencionados en su momento con dicha categoría: Estados Unidos, con la relación transatlántica considerada “irreemplazable”; Rusia, “un factor principal en la seguridad y prosperidad europea”; y finalmente, Japón, China, Canadá e India fueron catalogadas como países con los cuales “la Unión Europea debería mirar para desarrollar las asociaciones estratégicas”.

Dicha lista no estaba cerrada, y se planteaba establecer asociaciones estratégicas: “con todos aquellos que compartieran los objetivos y valores de la Unión Europea, y estuvieran preparados para actuar en su apoyo”. Se debe subrayar que en dicha Estrategia Europea de Seguridad de 2003, se vio a las asociaciones estratégicas como un vínculo al cual aspirar y alcanzar, y no como un instrumento consolidado de política exterior de la Unión Europea.³ Algunos investigadores y académicos señalan que “los criterios para evaluar quien se convierte en un socio estratégico son dejados prácticamente inespecificados”.⁴ Lo anterior trajo consigo una permanente confusión en cuanto a la lista específica de los

1 Varios autores coinciden en la falta de literatura especializada sobre el tema y concepto de asociación estratégica, por lo que los planteamientos sobre las bases y fundamentos de las mismas aquí expresados, se desarrollan a partir de la descripción histórica y documentos oficiales de la Unión Europea, para poder entender de dónde vienen y cuál es el razonamiento para dichas asociaciones estratégicas.

2 Consejo de la Unión Europea, Estrategia Europea de Seguridad, “Una Europa segura en un mundo mejor”, Bruselas, diciembre de 2003, <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>, consultada 10 de diciembre de 2024.

3 Giovanni Grevi, “Making EU strategic partnerships effective”, *FRIDE*, núm. 1005, Madrid, 2010.

4 Roberto Menotti and Francesca Vencato, “The European Security Strategy and the partners”, in S. Biscop and J.J. Andersson, *The EU and the European Security Strategy*, Routledge, Abingdon, 2010, p. 115.

socios estratégicos. Pero después de las recomendaciones de la Estrategia de Seguridad, la UE elaboró una nueva clase de documentos, expresamente llamados de “asociación estratégica” y al parecer los dirigió exclusivamente hacia poderes emergentes, como China e India, seguido por Sudáfrica, Brasil y México.⁵

Estos documentos lanzaron una nueva dinámica en la cual la Comisión Europea (CE) iniciaba las asociaciones estratégicas con terceros países a partir de una Comunicación, para posteriormente ser endosada al Consejo Europeo. De este modo la Comisión Europea había substituido al Consejo Europeo en la conducción para el desarrollo de las asociaciones estratégicas, dándoles más sustancia sobre el papel, pero no en la práctica o en términos de pensamiento estratégico.

Se puede precisar en palabras de Renard, “no hay ninguna definición oficial sobre los socios estratégicos. Lo que existe son algunos elementos de definición que aparecen en varios documentos de la Comisión Europea, pero nada cerca de una definición, levantando un gran cuestionamiento sobre ¿cuál es el factor que hace que la Unión Europea y un tercer país decidan desarrollar una asociación estratégica?”⁶ Según Kay, el concepto de socio estratégico surgió a partir de la posguerra, particularmente en países de Eurasia y Asia, los cuales reaccionaron al fin del orden bipolar desarrollando nuevas estrategias de acercamiento que, de una forma flexible, les permitiera llegar a acuerdos con la “única superpotencia”, así como con otros poderes regionales, sin afectar a las nuevas formas de alianzas, a veces preocupantes e inciertas.⁷

La Estrategia Europea de Seguridad (EES) de 2003⁸ es el primer documento oficial de la Unión Europea que señala las asociaciones estratégicas con países que comparten sus normas y valores; tienen como objetivo el fortalecimiento del multilateralismo eficaz, se ubican como un tipo

5 European Commission, *A maturing partnership: shared interest and challenges in EU-China relations*, (COM 533), European Commission, Brussels, 2006; European Commission, *An EU-India strategic partnership*, (COM 430), European Commission, Brussels, 2004; European Commission, *Towards an EU-South Africa strategic partnership*, (COM 347), European Commission, Brussels, 2006; European Commission, *Towards an EU-Brazil Strategic Partnership*, (COM 281), European Commission, Brussels, 2007; European Commission, *Towards an EU-Mexico Strategic Partnership*, (COM 447), European Commission, Brussels, 2008.

6 Thomas Renard, “EU strategic partnerships: evolution of a concept, from Amsterdam to Lisbon”, en *InBev-Baillet Latour Chair of EU-China Relations*, College of Europe, issue 5, Bruges, 2010, p. 18.

7 Sean Kay, “What is a strategic partnership?”, *Problems of post-Communism*, núm. 47, pp. 15-24.

8 Consejo Europeo, *Estrategia Europea de Seguridad*, op. cit., 2003.

de instrumento de política exterior. Pero es cierto que este documento es más político que estratégico, situado bajo el contexto de la guerra contra Irak y dentro de los desacuerdos resultantes de las relaciones transatlánticas e intraeuropeas. Dicho documento pretendía formular objetivos en la búsqueda de asociaciones estratégicas, aun cuando estos objetivos son abstractos en su formulación y limitados en su alcance.

Los tres pilares de una asociación estratégica sólida son: reciprocidad, que produzca beneficios mutuos concretos; coherencia entre la Unión Europea y los Estados miembros, y coherencia dentro de la UE. La base de las asociaciones estratégicas son los intereses y valores de la UE que se encuentran conectados entre sí. El marco general para todas las asociaciones es la gobernanza mundial. Grevi señala al respecto:

Para un actor mundial comprometido con el multilateralismo eficaz, las asociaciones bilaterales y los marcos multilaterales deben verse como algo conectado y no como niveles alternativos de intervención en la creación de un nuevo orden internacional. De hecho, a la hora de tratar con sus socios estratégicos, el gran desafío para la Unión Europea es representar un doble papel, interviniendo con dureza en las negociaciones cuando sea necesario y buscando, cuando sea posible, resultados beneficiosos para todos y normas comunes.⁹

Ante lo anterior, se puede definir o clarificar en términos generales el concepto de la asociación estratégica como una alianza entre dos o más Estados o regiones, cuyo objetivo es generar beneficios mutuos a partir de identificar sinergias de cooperación entre ambas partes. Éstas ponen énfasis sobre los rasgos de estructura del Estado, en donde se identifica la capacidad y autoridad del mismo para hablar, ejecutar y movilizar recursos a nivel regional e internacional. Las asociaciones estratégicas son también comprensivas y no se fragmentan en función de un tema económico, político o de seguridad, dado que el interés vital de las partes atraviesa estos diferentes dominios.

9 Giovanni Grevi, "El avance de las asociaciones estratégicas", en Ana Martiningui y Richard Youngs (eds.) "Desafíos de la política exterior europea en 2011. Después de la crisis", *FRIDE*, Madrid, 2011, pp. 29-35.

Por lo tanto, la asociación estratégica tiene que ver con un nivel elevado de cooperación entre dos países o regiones, en el que se transforman relaciones de dependencia o subordinación en asociados de más alto nivel; es decir, establece alianzas parejas o de intereses mutuos, por lo que requiere cierto grado de afinidad entre sus socios, así como un grado de complementariedad que debe existir entre ambas partes. Se parte de la idea de hacer asociaciones estratégicas con países con los cuales se comparten valores y se tiene confianza mutua. El éxito o fracaso de las mismas gira en torno al grado de cooperación y complementariedad en temas de interés común.

México socio estratégico de la Unión Europea

El protagonismo de Brasil en las alianzas sur-sur vino a reforzar la posición de ese país en la esfera internacional. Lo anterior dio como resultado que la UE decidiera intensificar la cooperación con dicho país a partir de una asociación estratégica bilateral, con el objetivo de aprovechar el influyente papel de Brasil en la región y con ello alcanzar un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el Mercado Común del Sur (Mercosur). De esta manera, la asociación estratégica con Brasil se convertía para la UE en un instrumento más que en un fin, con miras a ampliar su papel en la región. Se puede identificar a la asociación estratégica con Brasil como la primera vez en que la UE ha actuado con firmeza. Para Brasil, una mayor cooperación con la Unión Europea debería ayudarle a ejercer un liderazgo proactivo regionalmente, y convertirse en un contrapeso al populismo radical de izquierda. Así, el mensaje enviado por la UE con el lanzamiento de esta asociación estratégica es que el bloque europeo reconoce la importancia de Brasil como un actor clave a nivel regional y multilateral, y procurará aprovechar al máximo esta nueva relación especial para proteger sus intereses en Sudamérica.

La propuesta descrita anteriormente generó, en 2007, una reacción por parte del gobierno mexicano sobre el nuevo estatus conferido a Brasil.¹⁰ Este hecho resulta clave para entender el acercamiento de México con las autoridades comunitarias en la búsqueda de una asociación estratégica de nuestro país con la UE. Sobre el tema surgen opiniones

10 Comisión Europea, *Hacia una Asociación Estratégica UE-Brasil, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo*, Bruselas, 30 de mayo de 2007, COM (2007) 281 final.

encontradas respecto a cuáles fueron las verdaderas causas que dieron origen a las negociaciones. En primer lugar, se identifica la causa “proactiva”, la cual señala que era un proyecto contemplado y planeado desde el inicio del gobierno del presidente mexicano Felipe Calderón, en el que se planteaba la búsqueda de un acercamiento estratégico con la UE.¹¹ En segundo lugar, está la causa “reactiva” ante el anuncio de la asociación estratégica con Brasil por parte de la Unión Europea que hizo que el gobierno de México solicitara un trato similar y la designación como socio estratégico.

Para clarificar el proceso de negociación de la asociación estratégica entre México y la Unión Europea, en el Cuadro 1 se establece la hoja de ruta de este proceso donde se contemplan distintos factores que incidieron en la gestión, negociación y posterior establecimiento de dicha asociación estratégica.

Cuadro 1

Hoja de ruta de la Asociación Estratégica México- Unión Europea	
Fecha	Evento
18 de mayo de 2002	I Cumbre México-Unión Europea, Madrid, España.
29 de mayo de 2004	II Cumbre México-Unión Europea, Guadalajara, México.
13 de mayo de 2006	III Cumbre México-Unión Europea, Viena, Austria.
25-30 de enero de 2007	Visita del presidente Felipe Calderón a Europa.
17 de abril de 2007	Visita del Alto Representante de la PESC Javier Solana a México.
19 de abril de 2007	Consejo Conjunto a nivel ministerial, Santo Domingo, República Dominicana.
6 de junio de 2007	Visita del presidente Felipe Calderón a Bruselas, Inicia lobbying mexicano en Bruselas hacia la propuesta de Asociación Estratégica.
11-13 de mayo de 2008	Visita del presidente de la Comisión Europea José Manuel Durão Barroso a México.
17 de mayo de 2008	IV Cumbre México-Unión Europea, Lima, Perú.
15 de julio de 2008	Documento de la Comisión Hacia una Asociación Estratégica Unión Europea-México.

11 Lourdes Aranda y Daniel Antón, “Alcances del diálogo político entre México y la Unión Europea”, en Marie Anne Cominsx, Fernando Castañeda y Beatriz Pérez (coords.), *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*, UNAM/Gernika/Comisión Europea, México, 2010, pp. 121-144.

13 de octubre de 2008	Aprobación del Consejo de la Unión Europea la propuesta de establecimiento de una asociación estratégica con México.
12 de marzo de 2009	Dictamen de conformidad Parlamento Europeo, oficialización de Asociación Estratégica con México.
16 de mayo de 2010	V Cumbre México-Unión Europea, Plan conjunto de acción de la Asociación Estratégica, Comillas, España.
17 de junio de 2012	VI Cumbre México- Unión Europea, Los Cabos, México.
27 enero 2014	Se instaura el Diálogo político de alto de alto nivel (DPAN) México-Unión Europea.
10 de noviembre de 2015	II DPAN México-Unión Europea.
12 de junio de 2015	VII Cumbre México-Unión Europea, Bruselas, Bélgica.
24 de mayo de 2016	III DPAN México-Unión Europea.
14 de noviembre de 2017	IV DPAN México-Unión Europea.
14 de marzo de 2018	V DPAN México-Unión Europea.
19 de marzo de 2019	VI DPAN México-Unión Europea.
14 de noviembre de 2019	Primera reunión de alto nivel sobre asuntos multilaterales.
13 de septiembre de 2021	Reencuentro al más alto nivel visita del presidente del Consejo Charles Michel a México por Cumbre de la CELAC.
10 de noviembre de 2021	VII DPAN México-Unión Europea.
2 de diciembre de 2022	II DPAN México-Unión Europea en temas multilaterales.
22 de febrero de 2023	VIII Cumbre México-Unión Europea, Bruselas, Bélgica.
15 de junio de 2023	Visita de la presidenta de la Comisión Europea Von der Layen a México.
20 de julio de 2023	Visita de la secretaria de Relaciones Exteriores Alicia Bárcena a Bruselas.
21 de marzo de 2024	IX DPAN México-Unión Europea.
13 de mayo de 2024	III DPAN México-Unión Europea en temas multilaterales.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea y la SRE, 2024.

Así, México empieza a mover sus instrumentos diplomáticos para la búsqueda de su asociación estratégica con la Unión Europea. Las buenas relaciones diplomáticas que mantenía la canciller mexicana Patricia Espinosa con Eslovenia (ella había sido embajadora en Austria concurrente con Eslovenia) fueron cruciales para ese objetivo, dado que la presidencia en turno del Consejo Europeo le correspondió a Eslovenia en el primer semestre de 2008, y también le tocaría la organización de la siguiente Cumbre Unión Europea-América Latina en mayo de ese

año.¹² En este sentido, la percepción de la embajadora Fuentes Berain sobre la presidencia eslovena del Consejo fue: “Por ser Eslovenia un país pequeño en el contexto de la Unión Europea, bajo su presidencia en turno se podría impulsar la asociación estratégica con México”.¹³ Esta situación fue muy favorable para el inicio de las negociaciones con la Unión Europea.

El 13 de mayo de 2008, de camino a la Cumbre Unión Europea-América Latina, de Lima, Perú, el presidente de la Comisión Europea José Manuel Durão Barroso visitó México, en reciprocidad a la visita hecha por el presidente mexicano Felipe Calderón el año anterior. El objetivo de la visita era lanzar la iniciativa para una asociación estratégica bilateral, cuya propuesta era: “(...) permitir a ambas partes coordinarse más en relación con los grandes temas globales y trabajar juntos para la afirmación de nuestros valores comunes”. Durante su visita, Durão Barroso destacó que “México es considerado un país aliado y amigo de Europa en el mundo multipolar. La Unión Europea tiene interés en un México fuerte, próspero y democrático. México representa un puente entre los países industrializados y los países emergentes (...) la Asociación Estratégica consistirá en lograr que México y la Unión Europea actúen como aliados en todos los foros e instituciones multilaterales, de manera que se refuerce la coordinación a nivel multilateral y a nivel bilateral”.¹⁴

Por lo que a partir de ese momento se empezaría a trabajar para la formalización de la asociación estratégica que funciona con base en el AG vigente entre ambas partes y se complementarían, enfocándose principalmente en una serie de acciones concretas para darle seguimiento. En palabras de Durão Barroso: “[...] la Unión Europea y México han ido estableciendo una relación estrecha y duradera, basada en los valores compartidos y caracterizada por un creciente nivel de cooperación en el sentido más amplio. Nos hemos acercado muchísimo en los últimos

12 Stefan Salej (Ed.) “EU-LAC. Relations during the Slovenian EU Council Presidency”, Ljubljana, Center for Latin America, 2009, p. 23.

13 Entrevista a Sandra Fuentes Berain, 26 de marzo de 2010, citado en Franco, Claudia, “La asociación estratégica México-Unión Europea: origen y perspectivas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, núm. 89, junio de 2010, p. 78.

14 Mendel Goldstein (Ed.), *Europa en México 2008*, Delegación de la Comisión Europea en México, México, diciembre de 2008, pp. 9-10.

años y ahora es tiempo de andar juntos hacia una asociación estratégica México-Unión Europea”.¹⁵

En la IV Cumbre México-Unión Europea, celebrada en el marco de la V Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, en Lima, Perú, en mayo de 2008, se avanzó en los planteamientos que condujeran a la asociación estratégica, para lo cual ambas partes establecieron el compromiso expreso: “En concordancia con el compromiso de continuar la construcción de una asociación más estrecha y madura sobre el Acuerdo Global (...) las partes expresaron su determinación para trabajar de manera conjunta hacia el establecimiento de una Asociación Estratégica”.¹⁶ Así reconocieron la intensidad del diálogo político a todos los niveles, lo que refleja la importancia que conceden a sus relaciones bilaterales.

Acto seguido, a petición del gobierno de Calderón, y tras un impulso político de arduo cabildeo de la embajada mexicana en Bruselas, en julio de 2008 la Comisión presentó una comunicación al Parlamento y al Consejo de la Unión Europea, con la recomendación de conceder a México el estatus de socio estratégico.¹⁷ Algunos gobiernos no querían, pensaban que eran suficientes las estructuras de diálogo del acuerdo bilateral. Al final, el Consejo decidió aceptar la propuesta de la Comisión. En este sentido, la embajadora Sandra Fuentes Berain señala que, desde un punto de vista puramente político, la asociación estratégica eleva la calidad y el nivel de las relaciones bilaterales y da un nuevo ímpetu a nuestra cooperación: “México es un socio confiable con peso político en foros internacionales y regionales”.¹⁸

El ascenso de “asociado” a “socio estratégico” conlleva un reforzamiento de las relaciones políticas y una concertación permanente al más alto nivel sobre las grandes cuestiones mundiales de interés común. Cabe recordar que hasta ese momento sólo Chile y México, dentro de

15 José Durão Barroso, *UE-América Latina, desafíos y oportunidades*, discurso pronunciado el 12 de mayo de 2008, Ciudad de México.

16 Consejo de la Unión Europea, *IV Cumbre México-Unión Europea*, Comunicado Conjunto, Lima, Perú, 17 de mayo de 2008. 9542/1/08 REV 1 (es) (Prese 133).

17 Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Hacia una Asociación Estratégica Unión Europea-México*, Bruselas, 15 de julio de 2008.

18 Sandra Fuentes Berain, “Diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea: una perspectiva mexicana”, en Marie-Anne Coninx, Fernando Castañeda, Beatriz Pérez (coords.), *Logros y retos a diez años del...*, op. cit., pp. 29-46.

la región latinoamericana, eran los únicos países que habían logrado concluir un acuerdo de asociación con la Unión Europea que incluía un tratado de libre comercio, un vínculo posiblemente por debajo del carácter de “socio estratégico”. Sin embargo, fue Brasil el primero en recibir el año anterior el estatuto de “socio estratégico” de la Unión Europea a pesar de no contar con un acuerdo de asociación firmado con los 27 Estados miembros de la Unión Europea.

Para la UE, México constituye un verdadero puente cultural y político entre Norteamérica y América Latina y, de manera más general, entre los países industrializados y los países emergentes dada su estratégica situación geográfica fronteriza con Estados Unidos. La posición “puente” de México es uno de sus principales activos en el contexto de una progresiva comunidad internacional multilateral y multicultural. México y la Unión Europea comparten valores y principios como el multilateralismo, el respeto y la promoción de los derechos humanos, el libre comercio, la convicción de que el diálogo y el consenso son los medios privilegiados para resolver las diferencias y promover la democracia y el Estado de derecho, tanto internamente como en el resto del mundo.

Este nuevo estatus de “socio estratégico” le permitiría a México tener una presencia importante en los temas mundiales y una preferencia para planes de inversión sobre otras naciones. Además, podría en un corto plazo, dejar de ser un invitado en el G-7 para ser miembro activo. Según palabras de la excomisaria de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Benita Ferrero, sobre la asociación estratégica: “Nuestra relación con México ha ido aumentando y profundizando en las últimas décadas y México se ha convertido en uno de nuestros socios importantes, no sólo en América Central y América Latina sino también a escala mundial. Sin embargo, creo que podremos hacer mayores progresos gracias a nuestro avance hacia una Asociación Estratégica entre ambos”.¹⁹

La estructura de la asociación estratégica entre México y la Unión Europea, como ya se ha señalado, conlleva una mayor coordinación sobre temas globales, regionales y bilaterales, basándose en intereses comunes, proveyendo un marco político fortalecido que permita un diálogo entre las partes; en la práctica la asociación estratégica tiene repercusiones a dos niveles: a) reforzar la coordinación entre la Unión

19 European Commission, *Towards an EU-Mexico Strategic Partnership*, op. cit., COM (2008) 447-final.

Europea y México a nivel multilateral sobre los asuntos de importancia mundial; b) Imprimir un nuevo ímpetu político al desarrollo de relaciones e iniciativas bilaterales (Cuadro 2). En el contexto político que crearía la asociación estratégica, la Unión Europea y México tendrían más posibilidades para tratar con detenimiento los aspectos sensibles, incluso los de carácter interno.

Cuadro 2

Estructura de la Asociación estratégica México-Unión Europea	
A nivel multilateral	<p>La Unión Europea y México ya comparten valores, opiniones y visiones. La UE considera a México un país afín. En los foros multilaterales, México tiende con frecuencia a adoptar posiciones muy próximas a las de la UE. La asociación estratégica contribuiría a consolidar esa tendencia, pues proporciona un marco político sólido y, por tanto, favorece el diálogo y la coordinación entre ambas partes. Más que perseguir el establecimiento de un programa común o de un plan de acción concreto se favorece la adopción de una metodología de consulta y coordinación. Los ámbitos de mayor coordinación son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Cuestiones de carácter político: multilateralismo, democracia, derechos humanos, estado de derecho, diálogo cultural, América Latina, integración regional, Grupo de Río. 2) Seguridad: la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de drogas y de seres humanos. 3) Cuestiones relacionadas con el medio ambiente y seguridad energética: cambio climático, catástrofes naturales, explotación excesiva de poblaciones de peces. 4) Temas socioeconómicos: política de desarrollo, inversión, responsabilidad, derechos de propiedad intelectual e innovación, apertura de mercados, política social, trabajo digno/protección social, migración, pobreza, estabilidad macro financiera, gobernanza fiscal, seguridad energética, mejora de la eficacia, precio de los alimentos, pesca, política marítima, gobernanza de los océanos y cuestiones de transporte de interés común.
A nivel bilateral	<p>Se esperaba que la asociación estratégica incidiera de forma positiva sobre cuestiones bilaterales concretas. Se esperaba lograr progresos, sobre todo en los sectores de la cooperación social y económica, la cooperación en materia de derechos humanos, los intercambios culturales y la cooperación en materia de educación, comercio, competencia y aviación civil. También se preveía una mejor explotación del potencial que ofrecía el Acuerdo global en lo referente al comercio y la inversión.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea y Secretaría Relaciones Exteriores, 2024.

Contenido y seguimiento de la asociación estratégica México-Unión Europea

Durante la VIII reunión del Comité Conjunto México-Unión Europea, celebrada en México en octubre de 2008,²⁰ ambas partes acordaron iniciar una reflexión conjunta en una serie de acciones concretas para dotar de contenido a la Asociación por medio de un plan ejecutivo que dotará de contenidos definidos y que fueran distintos a los que ya tenía el Acuerdo Global, se reforzó la tesis que de dicha asociación se empezó a construir por el tejado. Por lo que, para noviembre de 2008, se comenzó a negociar un Plan Ejecutivo Conjunto, instrumento que debería dotar de contenido y definir el alcance de la asociación estratégica. En marzo de 2009, el Parlamento Europeo ratificó la propuesta del Consejo, con lo que México se convertía en socio estratégico de la Unión Europea, compartiendo dicho estatus (en ese momento) con otros ocho países clave del sistema internacional. El pronunciamiento del Parlamento señalaba: “(...) que la asociación estratégica sea un salto cualitativo de las relaciones entre México y la Unión Europea a nivel multilateral, asimismo, confía que dicha asociación estratégica proporcione un nuevo impulso al Acuerdo Global UE-México en sus distintas vertientes”.²¹

Tras lo cual, la Dirección General para Europa, de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México, empezó a trabajar con la Comisión Europea y con las presidencias checa y sueca del Consejo Europeo para desarrollar un Plan Ejecutivo Conjunto con la idea de que estuviera listo para la V Cumbre Unión Europea-México de mayo de 2010 a celebrarse en España. Después de varias negociaciones sobre el contenido y alcance de la asociación estratégica, se generó el siguiente Plan de acción que se desglosa en el Cuadro 3.

20 Comité Conjunto México-UE, *Comunicado conjunto VIII reunión Comité conjunto México-UE*, Ciudad de México, 13-14 de octubre de 2008, Bruselas, 14478/08 (Or. En).

21 Parlamento Europeo, *Asociación Estratégica UE-México, Recomendación del Parlamento Europea destinada al Consejo*, 12 de marzo de 2009, sobre una asociación estratégica UE-México (2008/2289(INI)), TA (2009)0141.

Cuadro 3

Plan de acción conjunto de la asociación estratégica México-Unión Europea 2010		
Ámbito	Objetivo	Subtemas
Multilateral	Colaborar de forma estrecha en asuntos globales como el cambio climático, la crisis financiera internacional, la migración; compromiso de trabajar conjuntamente para alcanzar resultados importantes en la Cumbre del G20 (C anadá y Corea) y en la COP-16 (cambio climático).	<p>Crisis financiera internacional</p> <p>Crisis alimentaria</p> <p>Desarme y no proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores</p> <p>Control de armamento convencional, incluidas las armas pequeñas y ligeras, los explosivos, las minas y las municiones, especialmente las municiones en racimo. Cooperación en el ámbito del tráfico y fabricación ilegal de armas</p> <p>Reforma de la ONU</p> <p>Paz y seguridad internacionales</p> <p>Delincuencia organizada transnacional</p> <p>Combate contra la corrupción</p> <p>Migraciones internacionales</p> <p>Desarrollo, incluida la financiación para el desarrollo y la ayuda efectiva</p> <p>Ayuda humanitaria</p> <p>Terrorismo</p> <p>Drogas</p> <p>Seguridad humana</p>
Regional	Generar acciones de cooperación México-Unión Europea, hacia regiones en las que se comparten intereses, como América Latina, el Caribe, y África. Se pretende apoyar la asistencia electoral en países en desarrollo, así como la cooperación triangular mediante proyectos de integración y desarrollo de Mesoamérica (salud, infraestructura y prevención de desastres).	<p>Diálogo birregional</p> <p>Cooperación triangular</p> <p>América Latina y el Caribe</p> <p>África</p> <p>Cooperación en el ámbito electoral</p>

<p>Bilateral</p>	<p>Impulsar la cooperación en áreas como: desarrollo sustentable, medio ambiente, educación, relaciones económicas, ciencia, tecnología, innovación, competitiva y agricultura, entre otras.</p>	<p>Relaciones económicas y comerciales Medio ambiente y desarrollo sostenible Asuntos policiales y de seguridad Derechos humanos Educación y cultura Diálogo político sobre educación y juventud, así como cultura Refuerzo de la cooperación en educación, juventud y cultura por medio de proyectos y programas Fondo cultural mixto México/UE y convocatorias culturales con arreglo al programa Cultura de la UE Educación superior, investigación y movilidad de los jóvenes y cooperación Ciencia, tecnología e innovación Desarrollo regional Cohesión social Cooperación en materia de estadísticas Salud pública Seguridad nuclear</p>
------------------	--	---

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo de la Unión Europea (2010), “Asociación estratégica México-Unión Europea. Plan ejecutivo conjunto”, Comillas 16 de mayo, 9820/10, PRESSE 126. para ampliar en cada uno de los temas y subtemas véase: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/strategic_partnership_es.pdf

Vale la pena comentar que México se volvió socio estratégico de la Unión Europea en un momento en el que el proyecto comunitario se reformaba. Los cambios derivados de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, no afectaron la relación entre la Unión Europea y México; sino que, por el contrario, se generó un gran dinamismo entre ambas partes. Lo anterior fue posible gracias al nivel de relación alcanzado, que hizo fácil el ajuste de la política exterior mexicana al nuevo entramado institucional europeo, la asociación estratégica se confirmó en 2009 y se le dio contenido con el Plan Ejecutivo Conjunto en 2010.

Para dar seguimiento a la asociación estratégica, se tomó como base la estructura del Acuerdo Marco, que ha resultado viable y eficaz. No se pretendía crear más comités y estructuras en ese momento, sino adaptar los programas de trabajo que se propusieron en la asociación estratégica para dar más atención a la coordinación sobre asuntos de importancia mundial. En el Plan Ejecutivo Conjunto se plantearon numerosos proyectos de colaboración bilateral y se establecieron novedosos mecanismos de diálogo político; en primer lugar, se establecieron diálogos

sectoriales en varios rubros, por ejemplo: en materia de seguridad pública y procuración de justicia; derechos humanos; educación superior y juventud; cultura; medio ambiente, cambio climático y cohesión social.²² Asimismo, se crearon dos grupos de trabajo conformados por funcionarios de la SRE y del Servicio Europeo de Acción Exterior, así como las respectivas representaciones diplomáticas de ambas partes. Su propósito era realizar reuniones periódicas para evaluar conjuntamente proyectos en curso e identificar las posibles opciones de cooperación a fin de dar cumplimiento a los compromisos plasmados, brindando atención especial a aquellos temas en donde no se hubiese registrado avance alguno.

En el ámbito multilateral se establece un marco operacional más eficaz para dialogar en distintos foros internacionales, ya sea en Nueva York, Ginebra, Viena, Nairobi, Roma, París u otras sedes de organismos internacionales. En la agenda se incluyen temas como: crisis financiera y crisis alimentaria mundial, desarme, no proliferación, control de armas, reformas de la ONU, migración internacional, desarrollo, ayuda humanitaria, terrorismo y seguridad humana. Un componente innovador es el relativo a la cooperación triangular, en el que se incluyen acciones conjuntas dirigidas hacia América Latina, el Caribe y África; tal como se señaló durante la V Cumbre México-Unión Europea, el Plan Ejecutivo Conjunto: “(...) refleja el compromiso compartido de continuar construyendo una relación más cercana, profunda y madura mediante la puesta en marcha de acciones concretas e iniciativas conjuntas [...] y aporta un valor agregado a la relación existente entre México y la Unión Europea ya de por sí profunda e integral”.²³

En este contexto se deben identificar los esquemas de comunicación que existían antes y después de la designación de México como socio estratégico, que se van a convertir en los canales de seguimiento de la asociación estratégica, entre los que se pueden identificar, en primer lugar, las cumbres México-Unión Europea; en segundo, el diálogo político de alto nivel México-Unión Europea (DPAN) y, en tercer lugar, más recientemente, el diálogo político de Alto Nivel México-Unión Europea en temas multilaterales, los cuales se pueden identificar de forma completa en el Cuadro 1, y que se describen y analizan posteriormente.

²² Consejo de la Unión Europea, “Asociación Estratégica México-Unión Europea. Plan ejecutivo conjunto.”, *op. cit.*, Comillas, España, 16 de mayo de 2010.

²³ *Idem.*

En primer lugar, las cumbres México-Unión Europea, deberían celebrarse cada dos años. Antes de la designación de México como socio estratégico eran el canal idóneo (y único) para dar cabida a todos los temas de la agenda bilateral y multilateral, que se pretendían institucionalizar; después de la designación estratégica se llevaron a cabo tres cumbres más en 2010, 2012 y 2015 (Cuadro 4). Producto de la interrupción de las cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe (derivado de muchos factores) no se ha podido concretar una nueva cumbre que incluya al presidente de México y a las autoridades europeas desde 2015, a pesar de que estas cumbres bilaterales deberían convertirse en el canal obligado de comunicación y seguimiento de las relaciones. En la próxima Cumbre México-Unión Europea (la VIII) se espera anunciar la firma del Acuerdo Global México-UE modernizado lo que puede dar un relieve e ímpetu adicional al conjunto de los resultados y compromisos logrados en los últimos años, misma que sigue en suspenso para 2025.

Cuadro 4

Cumbres México- Unión Europea		
Fecha	Evento	Resultado
18 de mayo de 2002	I Cumbre México-Unión Europea, Madrid, España	
29 de mayo de 2004	II Cumbre México-Unión Europea, Guadalajara, México	
13 de mayo de 2006	III Cumbre México-Unión Europea, Viena, Austria	
17 de mayo de 2008	IV Cumbre México-Unión Europea, Lima, Perú	Anuncio de la Asociación estratégica México-Unión Europea.
16 de mayo de 2010	V Cumbre México-Unión Europea, Plan conjunto, Comillas, España	Plan Ejecutivo Conjunto de la asociación estratégica.
17 de junio de 2012	VI Cumbre México-Unión Europea, Los Cabos, México ²⁴	Se realiza una nueva valoración en los adelantos de la agenda de la asociación estratégica y del Plan Ejecutivo Conjunto.

²⁴ Consejo de la Unión Europea, *VI Cumbre México-Unión Europea*, Comunicado conjunto, Los Cabos, Baja California Sur, México, 17 de junio de 2012.

12 de junio de 2015	VII Cumbre México-Unión Europea, Bruselas, Bélgica. ²⁵	El AG UE-México se modernizará. Mejoría en comercio, inversiones, posiciones conjuntas ante desafíos globales promete esta negociación. También una intensificación del diálogo sobre derechos humanos.
18 de septiembre de 2021	Reencuentro al más alto nivel visita del presidente del Consejo, Charles Michel, a México por Cumbre de la Celac. ²⁶	El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, visitó la Ciudad de México para participar en la VI Cumbre de jefas y jefes de Estado y de gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). Sostuvo una reunión bilateral con el presidente de México para felicitarlo por la presidencia de la Celac y destacar la importancia de la Alianza Estratégica Unión Europea-México y los fuertes lazos a nivel bilateral, regional y multilateral.
19 de junio de 2023	Visita de la presidenta de la Comisión Europea Von der Leyen a México. ²⁷	Se trata de la primera visita de un presidente de la Comisión Europea a México en los últimos 11 años. El objetivo de la misma: fortalecer la relación bilateral y la Asociación Estratégica entre México y la Unión Europea. Los próximos pasos de esta asociación política y comercial se centrarán en acelerar las negociaciones del Acuerdo Global Modernizado para finalizarlo antes de concluir el año.

²⁵ Consejo de la Unión Europea, *vii Cumbre México-Unión Europea*, Comunicado conjunto, Bruselas, 12 de junio de 2015.

²⁶ Delegación de la Unión Europea en México, *El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, participa en la vi Cumbre de la Celac en México*, 18 de septiembre de 2021. https://www.eeas.europa.eu/delegations/mexico/el-presidente-del-consejo-europeo-charles-michel-participa-en-la-vi-cumbre-de-la-celac-en-m%C3%A9xico_und_en, Consultado 11 diciembre 2024.

²⁷ Comisión Europea, *La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, se reúne con el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador*, 19 de junio de 2023. https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/la-presidenta-de-la-comision-europea-ursula-von-der-leyen-se-reune-con-el-presidente-de-mexico-2023-06-19_es, consultado 12 diciembre 2024.

<p>20 de julio de 2023</p>	<p>Visita de la secretaría de relaciones exteriores de México, Alicia Bárcena, a Bruselas.²⁸</p>	<p>En representación del presidente de México, López Obrador, la secretaria de Relaciones Exteriores, Alicia Bárcena, participó en la Cumbre Celac-UE, tras la cual consiguió diversos acuerdos y acciones para consolidar el trabajo diplomático de México en el mundo y atraer inversiones a la región y a los proyectos prioritarios del país. Ésta fue la primera ocasión en los últimos ocho años en que asiste una persona titular de la SRE a la principal sede de las instituciones europeas y a la reunión más importante para la relación entre ambas regiones. Hubo un intercambio franco y abierto entre dos regiones que comparten valores democráticos, así como el respeto a un sistema internacional basado en reglas.</p>
----------------------------	---	--

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea y SRE, 2024.

En segundo lugar, el diálogo político de alto nivel (DPAN) México-Unión Europea que es un mecanismo de intercambio sobre temas de política internacional y regional, que se celebra en el marco de la Asociación Estratégica entre ambas partes. Éste, al igual que ocho diálogos sectoriales (cambio climático, medio ambiente, asuntos macroeconómicos, derechos humanos, seguridad y justicia, educación superior, agenda digital y energía) se rigen por el Acuerdo Global y el Plan Ejecutivo Conjunto de Asociación Estratégica. Su primera edición se celebró en 2014 con la idea de reunirse anualmente, por lo que hasta 2024 se han llevado a cabo nueve ediciones. A diferencia de las cumbres UE-México, se encuentra más normalizado por lo que periódicamente se realizan reuniones de funcionarios de ambas partes, como se desglosa en el Cuadro 5.

En tercer lugar, el 14 de noviembre de 2019 se formalizó la primera reunión del DPAN México-Unión Europea en temas multilaterales, lo anterior derivado de los acuerdos entre la alta representante de la Acción

28 SRE, *Alicia Bárcena posiciona en Europa prioridades de México en desarrollo de la población e inversión sostenible*, Bruselas, 202 julio 2023. <https://www.gob.mx/sre/prensa/alicia-barcena-posiciona-en-europa-prioridades-de-mexico-en-desarrollo-de-la-poblacion-e-inversion-sostenible?idiom=es>, consultado 11 diciembre 2024.

Exterior de la Unión Europea, Federica Mogherini, y el secretario de Relaciones Exteriores de México, Marcelo Ebrard, en el marco de su visita a México en septiembre de 2019, en los que se planteó la institucionalización del DPAN México-Unión Europea sobre temas multilaterales. Con lo cual se envió una poderosa señal sobre el compromiso compartido de México y la Unión Europea para apoyar el multilateralismo y el orden basado en reglas, especialmente importante en la actual coyuntura geopolítica internacional. Hasta el momento se han llevado a cabo tres encuentros de diálogo político de alto nivel en temas multilaterales (Cuadro 6) los cuales se suman, y en algunas ocasiones se traslapan, con los DPAN que se han venido llevando a cabo desde el 2014 y las cumbres Unión Europea-México, las cuales siguen en suspenso desde el 2015.

Cuadro 5.

Diálogo político de alto nivel México-Unión Europea		
Fecha	Evento	Resultado
27 de enero de 2014	Se instauro el DPAN México-Unión Europea.	Éste, al igual que otros diálogos sectoriales, se rige por el Acuerdo Global y el Plan Ejecutivo Conjunto de Asociación Estratégica.
10 de noviembre de 2015	II DPAN-Unión Europea. ²⁹	Opiniones en torno al fortalecimiento de la relación; se hizo énfasis en el compromiso de avanzar en el proceso de actualización del Acuerdo de Asociación Económica UE-México.
24 de mayo de 2016	III DPAN México-Unión Europea. ³⁰	La UE y México iniciaron negociaciones para modernizar el Acuerdo Global UE-México con el fin de adaptarse a los retos económicos y políticos del siglo XXI. Anuncian el inicio de las negociaciones para la modernización de su Marco Jurídico Bilateral.

29 SRE, *México y la Unión Europea realizan la Segunda Reunión del Diálogo Político de Alto Nivel*, 10 de noviembre de 2015. <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-la-union-europea-realizan-la-segunda-reunion-del-dialogo-politico-de-alto-nivel>, consultado el 12 de diciembre de 2024.

30 SRE, *México y la Unión Europea anuncian el inicio de las negociaciones para la modernización de su Marco Jurídico Bilateral*, 24 de mayo de 2016. <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-la-union-europea-anuncian-el-inicio-de-las-negociaciones-para-la-modernizacion-de-su-marco-juridico-bilateral>, consultado el 12 de diciembre de 2024.

14 de noviembre de 2017	IV DPAN México-Unión Europea. ³¹	Coincidieron en la necesidad de estrechar y ampliar su Asociación Estratégica para reforzar la cooperación y la coordinación en los ámbitos bilateral, regional y multilateral, así como en reiterar la convicción compartida de defender el libre comercio y el multilateralismo.
14 de marzo de 2018	V DPAN México-Unión Europea. ³²	Se habló de la relación bilateral, así como de los avances en las negociaciones para la modernización del marco jurídico bilateral entre México y la Unión Europea.
19 de marzo de 2019	VI DPAN México-Unión Europea.	El VI DPAN, copresidido por el subsecretario de Relaciones Exteriores emb. Julián Ventura y el secretario general adjunto para Asuntos Políticos del Servicio Europeo de Acción Exterior, Sr. Jean-Christophe Belliard, se llevó a cabo en Bruselas, el 19 de marzo de 2019.
10 de noviembre de 2021	VII DPAN México-Unión Europea. ³³	Se congratularon por la excelente relación bilateral y refrendaron los lazos estratégicos y de amistad, basados en el apego al estado de derecho y a los derechos humanos, y en la confianza mutua. También se comprometieron a trabajar para que el Acuerdo Global Modernizado (AGM) fuera firmado a la mayor brevedad posible y pueda iniciarse su proceso de ratificación y entrada en vigor.

31 SRE, *México y la Unión Europea IV Diálogo Político de Alto Nivel México-Unión Europea en Bruselas*, 14 de noviembre de 2017. <https://www.gob.mx/sre/prensa/se-celebra-el-iv-dialogo-politico-de-alto-nivel-mexico-union-europea-en-bruselas>, consultado 13 diciembre 2024.

32 SRE, *V Diálogo Político de Alto Nivel México-Unión Europea en la Ciudad de México*, 14 de marzo de 2018. <https://www.gob.mx/sre/prensa/se-celebra-el-v-dialogo-politico-de-alto-nivel-mexico-union-europea-en-la-ciudad-de-mexico?idiom=es-MX>, consultado 13 de diciembre de 2024.

33 SRE, *VII Diálogo Político de Alto Nivel México-Unión Europea*, Ciudad de México, 10 de noviembre de 2021. <https://www.gob.mx/sre/prensa/vii-dialogo-politico-de-alto-nivel-mexico-union-europea>, consultado 13 de diciembre de 2024.

22 de febrero de 2023	VIII DPAN-Unión Europea. ³⁴	Recordaron el fuerte compromiso con su asociación estratégica bilateral, particularmente en el contexto actual de tensiones geopolíticas y con la conclusión del AGM. En ese contexto, reiteraron su condena a la agresión rusa contra Ucrania y expresaron su compromiso a una paz justa, completa y duradera, en línea con los principios de la Carta de Naciones Unidas.
21 de marzo de 2024	IX DPAN México-Unión Europea. ³⁵	Se destacó que 2023 fue un año sumamente importante para la relación, que se vio reforzada con la visita a México de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en junio, y de la canciller Alicia Bárcena Ibarra a Bruselas en julio. Seguir trabajando para lograr la conclusión del Acuerdo Global Modernizado a la brevedad posible y aprovechar el impulso político de la III Cumbre Celac-UE, de 2023, a fin de fortalecer la asociación estratégica birregional.

Fuente: Elaboración propia con datos de Comisión Europea y SRE, 2024.

³⁴ SRE, *viii Diálogo Político de Alto Nivel México-Unión Europea*, Bruselas, 22 de febrero de 2023. <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-la-union-europea-celebran-la-viii-reunion-del-dialogo-politico-de-alto-nivel>, consultado el 13 de diciembre de 2024.

³⁵ SRE, *ix Diálogo Político de Alto Nivel México-Unión Europea*, Bruselas, 21 de marzo de 2024. <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-la-union-europea-celebran-el-ix-dialogo-politico-de-alto-nivel?idiom=es>, consultado 13 diciembre 2024.

Cuadro 6

Diálogo político de alto nivel México-Unión Europea en temas multilaterales		
Fecha	Evento	Resultado
14 de noviembre de 2019	Primera reunión de alto nivel sobre asuntos multilaterales. ³⁶	Las partes destacaron las oportunidades que brinda este DPAN para fortalecer su cooperación, particularmente en el contexto de la próxima membresía de México en varios órganos de la ONU, en particular el Consejo de Seguridad, el Consejo de Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social para el periodo 2021-2023. La asociación entre la UE y México se basa en un compromiso común con la democracia, el estado de derecho, la protección y promoción de los derechos humanos, la inclusión y la igualdad de género. La pandemia de covid-19 subrayó la importancia de una acción global concertada. Este DPAN se enmarca en los diálogos sectoriales UE-México sobre diferentes temas, como derechos humanos, medio ambiente, cambio climático, ciencia y tecnología, lo que da testimonio de la sólida relación entre México y las instituciones europeas. Todos ellos contribuyen a la consolidación de la Asociación Estratégica México-Unión Europea bajo su Acuerdo Global, y refuerzan los compromisos compartidos por ambas partes en apoyo al multilateralismo.

36 SRE, México y la UE celebran Primer Diálogo de Alto Nivel sobre Asuntos Multilaterales, virtual 5 de noviembre de 2020. <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-la-ue-celebran-primer-dialogo-de-alto-nivel-sobre-asuntos-multilaterales?state=published>, consultado 14 de diciembre de 2024.

2 de diciembre de 2022	II DPAN México-Unión Europea en temas multilaterales. ³⁷	México y la Unión Europea celebraron su segundo DPAN sobre asuntos multilaterales. Éste forma parte de su Asociación Estratégica. Seguir trabajando para enfrentar el cambio climático y proteger la biodiversidad, robustecer los sistemas alimentarios globales, el fortalecimiento de la democracia y el multilateralismo, y la necesidad de un mundo más seguro. Se acordó promover acciones e iniciativas concertadas en preparación de la Cumbre del Futuro, incluyendo el Pacto Digital Global y la Nueva Agenda para la Paz. Además, ambas partes reiteraron su compromiso de trabajar conjuntamente para promover la Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad y las autoridades mexicanas se refirieron a las acciones emprendidas para llevar a cabo su política exterior feminista.
13 de mayo de 2024	III DPAN México-Unión Europea en temas multilaterales. ³⁸	Sumar esfuerzos a partir del fortalecimiento de la cooperación y la coordinación de posiciones en el ámbito multilateral para hacer frente a desafíos comunes, como la movilidad humana, la lucha contra el cambio climático, el problema mundial de las drogas, así como el delicado contexto geopolítico actual. El DPAN incluyó temas de alta prioridad en el Consejo de Seguridad de la ONU como el conflicto en Ucrania y en Medio Oriente. Acordaron en el enfoque de igualdad de género, el crucial papel de las mujeres en la agenda de paz y seguridad, y el reconocimiento de la responsabilidad compartida para la prevención de pandemias, entre otros aspectos.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea y de la SRE, 2024.

³⁷ SRE, *México y la Unión Europea celebran el segundo Diálogo de Alto Nivel sobre Asuntos Multilaterales*, Ciudad de México, 2 de diciembre de 2022. <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-la-union-europea-celebran-el-segundo-dialogo-de-alto-nivel-sobre-asuntos-multilaterales?idiom=es>, consultado el 14 de diciembre de 2024.

³⁸ SRE, *México y la Unión Europea celebran III Diálogo de Alto Nivel sobre temas multilaterales en Bruselas*, Bruselas, 13 de mayo de 2024. <https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-la-union-europea-celebran-iii-dialogo-de-alto-nivel-sobre-temas-multilaterales-en-bruselas>, consultado 14 de diciembre de 2024.

Balance y perspectivas de la Asociación Estratégica México-Unión Europea

La relación bilateral entre México y la Unión Europea, está más fortalecida después de 24 años de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (Acuerdo Global). Los avances han sido importantes, pero aún se espera que se llegue a consolidar más esta relación a partir de la mejora y profundización activa del reconocimiento de socio estratégico por parte de la Unión Europea a México. La asociación estratégica refuerza la visibilidad de México en la agenda de la Unión Europea y contribuye a mantener las relaciones bilaterales con cada uno de sus miembros. Asimismo, formaliza el marco para vigorizar las relaciones bilaterales, ya consolidadas en el Acuerdo Global en pleno proceso de renegociación.

Si se tiene que hacer un balance de los 17 años de la asociación estratégica de la Unión Europea hacia México, ésta se puede dividir en dos etapas muy claras: la primera puede ser evaluada como buena, del 2008 al 2018, cuando se logra la designación de socio estratégico (2008), se llena de contenido (2010) y se tiene una comunicación eficaz mediante las cumbres de jefes de Estado y de gobierno (2012-2015). En esta etapa se instauran los diálogos políticos de alto nivel (2014), así como se da el inicio de la renegociación del Acuerdo Global (2016) hasta llegar a un primer borrador final del mismo (2018), momento en el que se evidenció que todo lo anterior robustece la asociación estratégica a partir de resultados concretos y un canal de comunicación efectivo.

La segunda etapa se puede identificar como de estancamiento y, hasta cierto punto, de regresión o con menos resultados; ésta va del 2018 al 2024. Dos son los factores que pueden explicar dicha situación, en primer lugar, el poco interés hacia Europa en general y en los temas de la Unión Europea, en particular, por parte del gobierno del presidente López Obrador en México (2018-2024). Lo que de cierta forma paralizó el proceso de renegociación del Acuerdo Global hasta llevarlo a un estancamiento, con la idea de abrir nuevamente las negociaciones del borrador final (regresión). El segundo factor tuvo que ver con la afectación mundial derivada de la pandemia del covid-19 (2019-2021), que generó una crisis sistémica que incluyó la salud, la economía y las cuestiones políticas a nivel internacional; ésta trajo consigo un mayor

alejamiento de la Unión Europea, salvo por el interés del gobierno mexicano en las vacunas.

La estructura de la asociación estratégica entre México y la Unión Europea, como ya se ha señalado, conlleva a una mayor coordinación sobre temas a) globales, b) regionales y c) bilaterales. En este sentido, para un futuro próximo, algunos temas que deberá tomar en cuenta México como socio estratégico de la Unión Europea se pueden identificar: a) en temas globales se requiere de un mayor protagonismo de México en el mundo, este tiene que ver con cuestiones relacionadas con las operaciones para el mantenimiento de la paz de la ONU, que conllevan a la gestión de conflictos internacionales, los cuales son objetivos estratégicos de la acción exterior de la Unión Europea. En este sentido, la India es el más grande contribuyente de efectivos en las fuerzas provisionales de la ONU, en tanto que China y Brasil han incrementado significativamente sus aportaciones en años recientes, aunque no en proporciones similares. Ante este escenario, el Instituto Egmont señala: "... en tanto que la Unión Europea y sus socios reconocen la legitimidad de Naciones Unidas, uno esperaría (que) una verdadera asociación estratégica se traduciría en una mayor cooperación e involucramiento en las operaciones de paz, pero en la práctica se muestra otra cosa".³⁹

Lo anterior ha sido afirmado, en su momento, tanto por Javier Solana (ex-alto representante PESC), quien reflexionó sobre México y su importancia como actor regional, ya mencionado en este capítulo anteriormente: "La Unión Europea ve a México como un país fuerte en América Latina; sin embargo, motivado por ese mismo peso regional y la vocación multilateral de la diplomacia mexicana, nos gustaría que desarrollara un papel más activo en el ámbito internacional y regional, como en la participación en organismos para el mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)".⁴⁰ Solana hace referencia a que México debería tomar parte en las Organizaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas, tal y como lo hace Brasil, la cuestión es: ¿por qué México no se compromete más con las operaciones de paz de la ONU?, lo que, al menos en el gobierno de López Obrador, tiene

39 Thomas Renard, *The treachery of strategies: A call for true EU strategic partnerships*, EGMONT/ Academia Press, Brussels, April 2011.

40 Natalia Gómez, "México debe de ser más activo en el ámbito mundial: Javier Solana" en *El Universal*, Entrevista con Javier Solana, México, 18 de abril de 2007.

su respuesta en argumentos “arcaicos” de la política exterior mexicana como la prohibición de la Constitución mexicana para enviar tropas al extranjero,⁴¹ aun cuando México aporta más de la mitad del presupuesto de América Latina para la Organización de las Naciones Unidas.

En cuanto a las cuestiones regionales, México junto con Brasil, son los socios estratégicos que la Unión Europea tiene en la región de América Latina y el Caribe, los cuales deben convertirse en los soportes para el proceso de integración latinoamericana y caribeña. De hecho, los líderes de ambos países promovieron la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) en el 2010, derivado del protagonismo político del presidente mexicano Felipe Calderón (de derecha) y del primer periodo del presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva (de izquierda). Dicha organización debería convertirse en el eje articulador de la integración de la región.⁴² Sin embargo, la Celac ha caído en un bache y con ello la integración latinoamericana y caribeña, tal parece que a 13 años de su creación, la Celac está supeditada a los vaivenes político/ideológicos de los países de la región, tal fue el caso de la salida de Brasil de la Celac bajo el gobierno del presidente brasileño Jair Bolsonaro (de derecha) y el poco empuje del gobierno del presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador (de izquierda), por lo que se requiere un mayor grado de compromiso por parte de México como socio estratégico de la Unión Europea en la región de América Latina y el Caribe que lleve a la institucionalización de la Celac y a la creación de una organización internacional para la integración latinoamericana y caribeña.

41 El artículo 89 fracción x de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el presidente debe dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales. En la conducción de tal política, el titular del poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. La interpretación de los anteriores principios hace que México no participe en Misiones de Paz de la Organización de las Naciones Unidas.

42 Jorge Quevedo, “México y el proceso de integración en América Latina. ¿Hacia una Comunidad Latinoamericana de Naciones?”, en Julio Theiler, Claudio Maíz y Luis Felipe Agramunt (compiladores), *Los desafíos de la integración en el siglo XXI*, Santa Fe, Argentina, Ediciones Universidad Nacional del Litoral, 2011.

Por lo que toca a las cuestiones bilaterales, se espera la culminación de la renegociación del Acuerdo Global, así como una mayor promoción de los beneficios de éste para su mejor aprovechamiento. Una ventaja importante en las relaciones México-Unión Europea es la existencia previa del Acuerdo de Global desde el año 2000, el cual debe concluir su renegociación a la brevedad posible para beneficio de ambas partes, basado en intereses comunes y proporcionando un marco político fortalecido que permita un diálogo entre las partes de cara al futuro. Asimismo, se deben mejorar los canales de comunicación entre México y la Unión Europea, lo anterior conlleva a la regulación y activación de las cumbres México-Unión Europea suspendidas desde el 2015 a la fecha, y clarificar para qué sirven tanto los diálogos políticos de alto nivel y sectoriales como los nuevos diálogos de alto nivel en temas multilaterales, los cuales empiezan a generar cierta duplicidad y solapamiento de consultas y foros entre ambas regiones.

México debe reconsiderar su papel como socio estratégico de la Unión Europea y quitar la visión que se tiene sobre el país en las esferas europeas, en donde se señala que México es un “enano” diplomático internacional que ni siquiera desempeña un papel decisivo en su región, por lo que no tiene caso que la Unión Europea firmara una asociación estratégica con él.⁴³ Un indicador clave para entender la importancia de los socios estratégicos de la Unión Europea en el mundo tiene que ver con el número de personal asignado por parte del Servicio Europeo de Acción Exterior de la Unión Europea (SEAE) en las delegaciones de sus socios estratégicos, el cual también puede dar una idea del grado de “estratégico” en el que se convierte dicho país; por ejemplo, en Rusia trabajan 130 personas, en China 110, en India 95, en Estados Unidos 85, en Sudáfrica 65, en Japón y Brasil 50, respectivamente, y en México 38, sólo delante de Canadá, donde la delegación emplea apenas a 18 personas. Los anteriores argumentos ratifican la dicotomía que representa la política exterior mexicana, y también la idea de México “como un actor internacional con los brazos amarrados”, lo cual genera debate sobre ¿qué tanto se merece la designación como socio estratégico de la Unión Europea?

43 Thomas Renard, *The treachery of strategies: A call for true EU strategic partnerships*, op. cit., p. 5.

A partir del 2024 y con la llegada de la primera mujer presidenta en México, Claudia Sheinbaum, se vislumbra un cierto cambio de actitud en las relaciones con la Unión Europea. En este sentido, se tiene una buena expectativa de la próxima firma del acuerdo modernizado, que se mantuvo estancado durante los seis años del gobierno de López Obrador, lo cual puede y debe consolidar la asociación estratégica con la Unión Europea. México debe fortalecerse como un importante actor internacional, recuperar su presencia en ciertas cumbres y foros clave para combatir junto con la Unión Europea las nuevas amenazas globales, sobre todo en estos momentos en los que prevalece un escenario internacional adverso debido a conflictos armados, crisis climática y una “guerra comercial” internacional, por lo que hoy, más que nunca, se deben revalorizar las relaciones de México con la Unión Europea para consolidar una diversificación comercial en beneficio de ambas partes.

Conclusiones

La asociación estratégica entre México y la Unión Europea y el Acuerdo Global (aún en proceso de renegociación), que incluye un acuerdo de libre comercio, se convierten en los instrumentos fundamentales de las relaciones euromexicanas. Dicha sociedad estratégica plantea ventajas y retos para ambas partes tanto en la esfera multilateral, regional y bilateral que se deben enfrentar de forma conjunta, de ello precisamente parte la distinción de socio estratégico. La asociación estratégica México-Unión Europea, en sus 17 años, tiene un balance dual. En una primera etapa se le da certeza jurídica, contenido y se genera un canal de comunicación, lo cual envía una señal positiva; en una segunda etapa se genera un cierto alejamiento y desaire (que puede ser atribuido a ambas partes) que plantea varias dudas sobre la viabilidad y eficacia de la asociación estratégica.

Como se ha podido identificar en el presente trabajo, ser un socio estratégico de la Unión Europea implica cumplir con ciertos compromisos para responder de manera conjunta ante los retos y amenazas del sistema internacional, tales como conflictos armados, pandemias, cambio climático, migraciones, desarrollo, pobreza, terrorismo, mantenimiento de la paz. Asimismo, en el plano regional implica una responsabilidad para consolidar la institucionalización de la integración y, por último, en el plano bilateral la superación de diferencias en cuestiones comerciales y políticas, retos que deben ser resueltos de forma conjunta, como socios estratégicos.

Por lo que se deben mejorar y clarificar los canales de comunicación existentes (DPAN, cumbre de jefes de Estado, DPAN en temas multilaterales), y para ello se requiere, por parte de la Unión Europea, mejorar la diplomacia pública, tener más y mejor presencia en México y América Latina (generar una especie de MEGA *make europe great again*), y por la otra parte, México debe fortalecerse como un importante actor internacional.

Lo anterior permitiría seguir trabajando para contar con una plataforma aún más sólida sobre la cual seguir construyendo espacios de diálogo a todos los niveles, así como mecanismos para tratar de manera efectiva y eficaz temas de la agenda internacional y bilateral que redunden en beneficio de la población de ambas partes. La propuesta gira en torno a dar continuidad y mejorar lo ya logrado en la relación entre México y la Unión Europea, así como en reafirmar la posición de México como un socio confiable y estratégico de la Unión Europea en el escenario internacional.

Fuentes de consulta

- Aranda, Lourdes y Antón, Daniel, “Alcances del diálogo político entre México y la Unión Europea”, en Coninsx, Castañeda y Pérez, Beatriz, *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*, UNAM/Gernika/Comisión Europea, México 2010, pp. 121-144.
- Comisión Europea, *Hacia una Asociación Estratégica UE-Brasil*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Bruselas, 30 de mayo de 2007, COM (2007) 281 final.
- Comisión Europea, *La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, se reúne con el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador*, 19 de junio de 2023. [https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/la-presidenta-de-la-comision-europea-ursula-von-der-leyen-se-reune-con-el-presidente-de-mexico-2023-06-19_es] consultado 12 diciembre 2024.
- Comité Conjunto México-UE, Comunicado conjunto VIII reunión Comité conjunto México-UE, Ciudad de México, 13-14 octubre de 2008, Bruselas 20 octubre 2008, 14478/08 (Or. En).
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: *Hacia una Asociación Estratégica Unión Europea-México*, 15 de julio de 2008.

- Consejo de la Unión Europea, Estrategia Europea de Seguridad “Una Europa segura en un mundo mejor”, Bruselas, diciembre de 2003, [<https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>] consultada 10 diciembre 2024.
- Consejo de la Unión Europea, IV Cumbre México-Unión Europea, Comunicado Conjunto, Lima, Perú 17 de mayo de 2008. 9542/1/08 REV 1 (es) (Prese 133).
- Consejo de la Unión Europea, VI Cumbre México-Unión Europea. Comunicado conjunto, Los Cabos, Baja California Sur, México, 17 de junio de 2012.
- Consejo de la Unión Europea, VII Cumbre México-Unión europea, Comunicado conjunto, Bruselas, 12 junio 2015.
- Delegación de la Unión Europea en México, el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, participa en la VI Cumbre de la CELAC en México, 18 septiembre 2021. [https://www.eeas.europa.eu/delegations/mexico/el-presidente-del-consejo-europeo-charles-michel-participa-en-la-vi-cumbre-de-la-celac-en-m%C3%A9xico_und_en] Consultado 11 diciembre 2024.
- Durao Barroso, José, “UE-América Latina, desafíos y oportunidades”, discurso pronunciado el 12 de mayo de 2008, Ciudad de México.
- European Commission, An EU-India strategic partnership, (COM 430), Brussels: European Commission, 2004.
- European Commission, Towards an EU-South Africa strategic partnership, (COM 347), Brussels: European Commission, 2006.
- European Commission, A maturing partnership: shared interest and challenges in EU-China relations, (COM 533), Brussels: European Commission, 2006.
- European Commission, Towards an EU-Brazil Strategic Partnership, (COM 281), Brussels: European Commission, 2007.
- European Commission, Towards an EU-Mexico Strategic Partnership, (COM 447), Brussels: European Commission, 2008.
- Franco, Claudia, “La asociación estratégica México-Unión Europea: origen y perspectivas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, No. 89, junio 2010, pp. 78.
- Fuentes Berain, Sandra, *Diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea: una perspectiva mexicana*, en Coninsx, Marie, Castañeda,

- Fernando y Pérez Beatriz, Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea, UNAM/Gernika/Comisión Europea, México 2010, prólogo, pp. 29-46.
- Goldstein, Mendel (ed.), Europa en México 2008, Delegación de la Comisión Europea en México, México, diciembre de 2008, pp. 9-10.
- Grevi, Giovanni “Making EU strategic partnerships effective”, FRIDE, núm. 1005, Madrid, 2010.
- Grevi, Giovanni, “El avance de las asociaciones estratégicas”, en Ana Martiningui y Richard Youngs (eds.), *Desafíos de la política exterior europea en 2011. Después de la crisis*. FRIDE, Madrid, 2011, pp. 29-35.
- Kay, Sean, “What is a strategic partnership?”, review Problems of post-Communism, núm. 47, pp. 15-24.
- Menotti, Roberto and Francesca Vencato, The European Security Strategy and the partners, in S. Biscop and J.J. Andersson, The EU and the European Security Strategy, Abingdon: Routledge, 2010, pp. 115.
- Parlamento Europeo, Asociación Estratégica UE-México, Recomendación del Parlamento Europea destinada al Consejo, de 12 de marzo de 2009, sobre una asociación estratégica UE-México (2008/2289(INI)), P6_TA (2009)0141.
- Quevedo, Jorge, México y el proceso de integración en América Latina. ¿Hacia una Comunidad Latinoamericana de Naciones?”, en Theiler, Julio; Maíz, Claudio y Agramunt Luis Felipe (comps.), *Los desafíos de la integración en el siglo XXI*, Santa Fe, Argentina, Ediciones Universidad Nacional del Litoral, 2011.
- Renard, Thomas, “EU strategic partnerships: evolution of a concept, from Amsterdam to Lisbon”, en InBev-Baillet Latour Chair of EU-China Relations, College of Europe, issue 5, Bruges, 2010, p. 18.
- Renard, Thomas, “The treachery of strategies: A call for true EU strategic partnerships”, EGMONT/ Academia Press, Brussels, April 2011.
- Salej, Stefan (ed.) “EU-LAC. Relations during the Slovenian EU Council Presidency”, Ljubljana, Center for Latin America, 2009, pp. 23.
- SRE, México y la Unión Europea realizan la Segunda Reunión del Diálogo Político de Alto Nivel, 10 noviembre 2015. [https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-la-union-europea-realizan-la-segunda-reunion-del-dialogo-politico-de-alto-nivel] consultado 12 diciembre 2024.

- SRE, México y la Unión Europea anuncian el inicio de las negociaciones para la Modernización de su Marco Jurídico Bilateral, 24 mayo 2016. [<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-la-union-europea-anuncian-el-inicio-de-las-negociaciones-para-la-modernizacion-de-su-marco-juridico-bilateral>] consultado 12 diciembre 2024.
- SRE, México y la Unión Europea iv Diálogo Político de Alto Nivel México-Unión Europea en Bruselas, 14 noviembre 2017. [<https://www.gob.mx/sre/prensa/se-celebra-el-iv-dialogo-politico-de-alto-nivel-mexico-union-europea-en-bruselas>] consultado 13 diciembre 2024.
- SRE, v Diálogo Político de Alto Nivel México-Unión Europea en la Ciudad de México, 14 marzo 2018. [<https://www.gob.mx/sre/prensa/se-celebra-el-v-dialogo-politico-de-alto-nivel-mexico-union-europea-en-la-ciudad-de-mexico?idiom=es-MX>] consultado 13 diciembre 2024.
- SRE, México y la UE celebran Primer Diálogo de Alto Nivel sobre Asuntos Multilaterales, virtual 5 noviembre 2020. [<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-la-ue-celebran-primer-dialogo-de-alto-nivel-sobre-asuntos-multilaterales?state=published>] consultado 14 diciembre 2024.
- SRE, VII Diálogo Político de Alto Nivel México-Unión Europea, Ciudad De México 10 noviembre 2021. [<https://www.gob.mx/sre/prensa/vii-dialogo-politico-de-alto-nivel-mexico-union-europea>] consultado 13 diciembre 2024.
- SRE, México y la Unión Europea celebran el segundo Diálogo de Alto Nivel sobre Asuntos Multilaterales, Ciudad de México, 2 diciembre 2022. [<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-la-union-europea-celebran-el-segundo-dialogo-de-alto-nivel-sobre-asuntos-multilaterales?idiom=es>] consultado 14 diciembre 2024.
- SRE, VIII Diálogo Político de Alto Nivel México-Unión Europea, Bruselas, 22 febrero 2023. [<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-la-union-europea-celebran-la-viii-reunion-del-dialogo-politico-de-alto-nivel>] consultado 13 diciembre 2024.
- SRE, Alicia Bárcena posiciona en Europa prioridades de México en desarrollo de la población e inversión sostenible, Bruselas, 202 julio 2023. [<https://www.gob.mx/sre/prensa/alicia-barcena-posiciona-en-eu>]

- ropa-prioridades-de-mexico-en-desarrollo-de-la-poblacion-e-inversion-sostenible?idiom=es] consultado 11 diciembre 2024.
- SRE, IX Diálogo Político de Alto Nivel México-Unión Europea, Bruselas, 21 marzo 2024. [<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-la-union-europea-celebran-el-ix-dialogo-politico-de-alto-nivel?idiom=es>] consultado 13 diciembre 2024.
- SRE, México y la Unión Europea celebran III Diálogo de Alto Nivel sobre temas multilaterales en Bruselas, Bruselas, 13 mayo 2024. [<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-la-union-europea-celebran-iii-dialogo-de-alto-nivel-sobre-temas-multilaterales-en-bruselas>] consultado 14 diciembre 2024.

Las oportunidades perdidas del Acuerdo Global

Marta Ochman*

Introducción

En el año 2000, entró en vigor el Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea (UE), conocido también como el Acuerdo Global (AG), publicitado como una fórmula novedosa, capaz de encarar los retos del siglo XXI, así las relaciones entre ambas partes del mismo fueron enmarcadas como las más avanzadas en la comunidad de América Latina y el Caribe.

25 años después, estas declaraciones reflejan un optimismo injustificado. Las negociaciones para actualizar el Acuerdo iniciaron en mayo del 2016, y en abril del 2018 ambas partes lograron un acuerdo de principios. El 17 de enero de 2025, la UE declaró que las negociaciones habían finalizado, no obstante, días después, la presidenta de México, Claudia Sheinbaum Pardo, marcó desacuerdos en el tema energético. A pesar de las declaraciones optimistas de Teresa Ribera, vicepresidenta ejecutiva para la transición limpia, justa y competitiva de la Unión Europea, emitidas en el marco de su visita a México (abril de 2025), el futuro del AG es incierto. Además, las negociaciones y declaraciones se centran en

* Doctora en ciencias sociales por la Universidad Iberoamericana, miembro del SNI nivel II. Es integrante del Grupo de Investigación de Enfoque Estratégico en Democracia, Corrupción y Asuntos Globales, en el Tecnológico de Monterrey.

aspectos comerciales, ignorando por completo los tópicos de cooperación y coordinación política. Podemos afirmar, entonces, que las expectativas sobre una nueva etapa de relaciones entre la Unión Europea y México no se han cumplido.

El objetivo de este capítulo es explicar las razones de este fracaso, partiendo de cambios en el sistema internacional y la posición que la UE ocupa en él. En el primer apartado, analizaremos el concepto de la Unión Europea como *potencia normativa*, retomando el artículo seminal de Ian Manners, publicado en 2002.¹ Consideramos que este concepto refleja muy bien la autopercepción de la UE sobre su posición en el sistema internacional, y su visión de cómo iba a evolucionar el entorno mundial. El Acuerdo Global con México fue, a su vez, la manifestación concreta de la actuación de la UE como la potencia normativa.

En los siguientes apartados contrastaremos el contexto geopolítico del inicio del siglo XXI con el actual. Evidentemente, las fechas son simbólicas, los procesos que han determinado cada época se han gestado durante años, pero la comparación de dos momentos específicos: los años 2000 y 2025, permite apreciar la radicalidad del cambio. Terminaremos el capítulo con algunas reflexiones que apuntan hacia el futuro, en el cual no se visualizan perspectivas optimistas para las relaciones entre México y la Unión Europea, si tomamos como punto de referencia el año 2000. Es importante señalar que este análisis no se centra en aspectos puramente comerciales del Acuerdo. Partimos del presupuesto de que el AG fue presentado como la promesa de una nueva época, de dinámicas que iban a rebasar el ámbito del comercio de bienes y servicios. Esa es la promesa que no se ha cumplido, ni tiene posibilidades de cumplirse en el futuro.

La Unión Europea como potencia normativa: un nuevo concepto para una realidad nueva

Ian Manners² propone el concepto de potencia normativa como categoría teórica necesaria para entender la realidad de la UE a finales del siglo XX y principios del XXI. El autor plantea que la distinción entre la

¹ Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *JCMS* 40(2), 2002, pp. 235-258.

² *Ídem.*

potencia *militar* y la *civil*, que caracterizó el debate académico sobre el proceso de integración es insuficiente para reflejar el carácter específico de la Unión Europea y entenderla como un nuevo tipo de potencia, que marca el final de la Guerra Fría y del orden bipolar, así como el advenimiento del sistema internacional marcado por la globalización.

Revisando las discusiones teóricas de las décadas de 1970 y 1980, Manners sintetiza las diferencias entre las potencias civiles y las militares como actores que dependen primordialmente del poder económico y el militar, respectivamente. La Comunidad Económica Europea (CEE) respondía idealmente a esta distinción. Desde su fundación en 1956 ha logrado construir el mercado común, un polo de atracción fuerte para cualquier país interesado en la expansión de sus relaciones comerciales. No obstante, la distinción binómica entre la potencia civil y la militar arrastraba el paradigma realista de que un actor no es realmente una potencia plena si no tiene también el poder militar creíble. Los fracasos de construir una política exterior y de defensa europeas —Plan Pleven (1950-1954) y Plan Fouchet (1961-1962)—, así como la dependencia europea del poder militar de Estados Unidos, eran vistos como debilidades o como tareas pendientes, que le restaban la importancia a la CEE en el sistema internacional.

En contraste, Manners recuerda que, desde la declaración de Schuman en 1950,³ el proyecto de la integración europea se funda en un conjunto de principios codificados en los tratados fundadores (Art.3 del Tratado de Lisboa), principios como la paz, el bienestar de los pueblos, la seguridad y la justicia, el progreso social y la protección del medio ambiente. La UE afirma, además, que son principios que la rigen tanto internamente, como en sus relaciones con el resto del mundo.⁴ También desde la visión de los padres fundadores de la integración europea —Robert Schuman y Jean Monnet—, la integración económica no se plantea como un fin en sí mismo, sino como un medio para construir una Europa pacífica, justa y solidaria.

3 Robert Schuman, Declaración del 9 de mayo de 1950, Fundación Robert Schuman https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_en

4 Tratado de la Unión Europea y Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea. Versiones consolidadas (2016/C 202/01) *Diario Oficial de la Unión Europea* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=ES>

Si reconocemos la importancia del elemento normativo en la fundación y el desarrollo de la Unión Europea, reducirla a una potencia civil es ignorar el carácter único e innovador del proyecto. Una potencia civil usa el poder económico, incluso los mecanismos de cooperación y solución pacífica de conflictos, pero una potencia normativa define *lo normal*: lo normal es la paz, no la guerra; es la cooperación, no la competencia; es el respeto a los derechos humanos, incluyendo los sociales. Si la potencia civil descansa en el poder económico, la normativa se caracteriza por el poder ideológico.

Europa como una potencia normativa no actúa como cualquier imperio o potencia global, que también han buscado imponer sus normas e ideologías a Estados más débiles. Finalmente, la dinámica de la Guerra Fría tenía un componente ideológico tan fuerte como el militar o el económico. Lo que distingue a la UE como potencia normativa es que defiende normas y valores universales: los derechos humanos fundamentales, la democracia, la paz, el estado de derecho. Son normas compartidas por los Estados miembros, pero también concebidas como normas aspiracionales de toda la humanidad.

Es importante recordar que Manners relaciona el poder normativo con el fin del orden de Westfalia y los elementos supranacionales de la construcción europea. La implicación es muy interesante, porque no son los Estados europeos quienes son potencias normativas, es la Unión Europea, o Europa en términos de Manners (*Normative Power Europe*). La UE es un actor independiente de los actores estatales que la conforman, particularmente de las potencias europeas tradicionales, como Francia, Alemania o Reino Unido, mientras formaba parte del proyecto. La UE es un actor autónomo, y es una potencia normativa porque reta el orden de Westfalia, construido sobre el interés soberano de los Estados nacionales.

En el siguiente apartado analizaremos cómo el fin de la Guerra Fría reafirmó las aspiraciones europeas de fomentar los principios universales en su actuación con el mundo. Pero para cerrar este apartado conceptual es indispensable señalar que el concepto de Europa como potencia normativa tuvo auge a inicios del siglo XXI. Hoy es más común hablar de la Unión Europea como una *potencia regulatoria*. Este concepto también se refiere a la defensa de normas, pero contiene un elemento más coercitivo y se emplea sobre todo en el contexto del debate sobre la soberanía o autonomía estratégica, un proyecto que se consolida en 2017. Shapiro

define el poder regulatorio como una capacidad de Europa de condicionar el acceso al mercado europeo con el cumplimiento de normas que subyacen a las prácticas europeas.⁵ El autor lo ejemplifica con el Reglamento General de Protección de Datos (GDPR en sus siglas en inglés), que la UE logró imponer a las grandes compañías, al mismo tiempo que inspiró a otros gobiernos para aprobar regulaciones similares en su legislación nacional. Este ejemplo refleja bien las diferencias entre los conceptos de una potencia normativa y la regulatoria. Como potencia normativa, la UE confiaba en el atractivo ideológico de su proyecto, en el carácter universal de las normas que promovía. Como potencia regulatoria, la UE *obliga* más que *inspira*, y esta evolución refleja la realidad actual, donde se cuestiona la universalidad de las normas europeas y la UE se siente a la defensiva, no solamente frente a sus rivales sistémicos, como China, sino también con sus aliados tradicionales, como Estados Unidos. Es la diferencia entre el *fin de la historia* y el *regreso de la geopolítica*, que marcan los inicios y los años veinte del siglo XXI.

La Unión Europea ante el fin de la historia

El anuncio del fin de la historia⁶ fue muy debatido y enfrentado con teorías rivales sobre el nuevo orden mundial, como la del choque de civilizaciones.⁷ No obstante, la Unión Europea como un actor internacional abrazó esta visión optimista del futuro con todo el entusiasmo de quien ha invertido 50 años en la construcción de la paz, la democracia y la cooperación basada en los derechos humanos. Fukuyama, en su planteamiento, actualiza la teoría hegeliana de la dialéctica idealista, que concibe la historia como la lucha entre ideas y regímenes políticos contrastantes, que empujan a la humanidad hacia la etapa final de su evolución: la democracia liberal. Es una etapa final o posthistórica porque el orden político y social basado en los ideales de derechos humanos inherentes responde a los anhelos universales de la humanidad, por ende, no puede ser cuestionado o derrotado por ningún otro sistema de ideas.

5 Jeremy Shapiro, "Introduction: Europe's digital sovereignty" en: Leonard, Mark y Jeremy Shapiro (eds) *Strategic sovereignty: How Europe can regain the capacity to act*, European Council on Foreign Relations, 2019 https://ecfr.eu/archive/page/-/ecfr_strategic_sovereignty.pdf.

6 Véase Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992.

7 Véase Samuel Huntington, *El Choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós, 1997.

La caída del comunismo en Europa Central demostró que el fracaso del régimen soviético no fue originado únicamente por factores militares o económicos, sino también por rechazo de las sociedades a las *normas* que lo sostenían. La formación del primer gobierno con la participación de la oposición democrática en Polonia, la *revolución de terciopelo* en Checoslovaquia, la *reforma tranquila* en Hungría, los alemanes jóvenes derribando el Muro de Berlín, todos estos acontecimientos de 1989 crearon una euforia en el mundo, pero particularmente en Europa. En el Tratado de Maastricht (1992), la Unión Europea dio un paso simbólico cambiando el nombre de la Comunidad Económica Europea a la Unión Europea, y creó los fundamentos jurídicos de la política exterior europea. En el de Ámsterdam (1997), declaró que la ampliación era su misión histórica. En 2000, en la cumbre de Niza, la Carta Europea de los Derechos Fundamentales se integró a los Tratados constitutivos de la UE, refrendando así la columna vertebral del proyecto de integración. En 2003 inician los trabajos sobre la Constitución Europea y para el 2004 se está preparando la ampliación más grande en la historia de la UE, al mismo tiempo que se crea la Política de Vecindad para los países cercanos a la UE que no están contemplados para el ingreso formal. Es el auge del poder normativo de la UE, que crea los instrumentos y destina el dinero para fomentar la buena gobernanza, el desarrollo económico y las reformas democráticas. Incluso la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que toma forma en la cumbre de Colonia en 1999, no responde a la visión realista de las amenazas, sino al concepto ampliado de la seguridad, que incluye tópicos de seguridad humana, protección de medioambiente y desarrollo económico como garantes de seguridad.

El origen de la política europea de defensa refleja muy bien el carácter normativo del poder europeo. Aparentemente la creación de la PESD apuntaría a la evolución de la UE hacia la potencia militar, de acuerdo con los planteamientos de la década de 1970 que un actor no es una potencia si no cuenta con los instrumentos militares. No obstante, recordemos que la PESD se crea en respuesta a la crisis en Kosovo y los bombardeos en Serbia por las fuerzas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (marzo-junio de 1999). La intervención de la OTAN fue aprobada por todos sus miembros, incluyendo los países pertenecientes a la UE, con el objetivo de evitar la limpieza étnica. No obstante, los Estados europeos no tenían la capacidad de intervención autónoma y —después del fracaso de la intervención humanitaria en Somalia (1992)— en la sociedad estadounidense no existía apoyo social al

envío de tropas a zonas de conflictos que no amenazaban directamente a Estados Unidos. De ahí que el presidente Bill Clinton tomó la decisión de llevar a cabo los bombardeos de altura, cuyo efecto fue gran número de errores y las llamadas *víctimas colaterales*. La opinión pública europea se volvió en contra de esta estrategia y bajo el liderazgo del canciller Gerhard Schröder, los europeos negociaron rápidamente un acuerdo con el gobierno de Serbia. Cuando la declaración de Colonia (junio de 1999) habla de *la capacidad de acción autónoma*, los jefes de Estado y de gobierno europeos se refieren a la independencia de su aliado histórico, Estados Unidos y su actuación como una potencia militar tradicional. Cuando después del 11 de septiembre de 2001 (9-11), el gobierno de George W. Bush invoca el derecho a la guerra preventiva, en su primera estrategia de seguridad —aprobada en diciembre de 2003— la UE plantea la alternativa de la diplomacia preventiva.⁸

En estos primeros años del siglo XXI muchos de los esfuerzos de la UE de afianzar su poder normativo estaban, de hecho, dirigidos en contra del modelo estadounidense de la democracia liberal, basado en la concepción realista del entorno internacional, la defensa del unilateralismo en la política exterior y de principios neoliberales en la economía. El paradigma del fin de la historia que determinaba la interpretación del contexto internacional sesgó la visión europea de los cambios que experimentaban Rusia y China, ya no digamos, las potencias emergentes. En la interpretación de la Unión Europea, tanto las potencias históricas (Rusia⁹ y China¹⁰) como las emergentes, transitaban hacia la democracia

8 Consejo de la Unión Europea, *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*, 2009, <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>

9 En el caso de Rusia, en 1991, la UE crea el programa de Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes (TACIS, por sus siglas en inglés) cuyo objetivo es apoyar las reformas estructurales en el territorio postsoviético, incluyendo la transición hacia la democracia. En 1994, ambos actores firman el Acuerdo de Asociación y Cooperación y constituyen un foro permanente de trabajo: el Consejo Permanente de Asociación UE/Rusia. En 2003 se crean cuatro *espacios comunes*: el económico, de seguridad externa, de libertad, seguridad y justicia y de investigación y educación. Aunque la Unión Europea crítica la violación de derechos humanos en Chechenia e incluso suspende en 1999 algunas disposiciones del Acuerdo de Asociación, prevalece la idea de que, por medio de la cooperación e incentivos positivos, la Unión Europea lograría democratizar a Rusia. [Nora Sainz Gsell (2000) “El conflicto en Chechenia y las organizaciones internacionales”, *Papeles* 71, 2000, pp. 63-72. https://www.fuhem.es/papeles_articulo/el-conflicto-de-chechenia-y-las-organizaciones-internacionales/]

10 La misma lógica rige las relaciones de la UE con China. La masacre de Tiananmen (1989) provoca la imposición de sanciones a la venta de armas; no obstante, la política de apertura y modernización

liberal y no representaban alternativas normativas al modelo europeo. En contraste, la UE consideraba a Estados Unidos como un modelo normativamente distinto, más libertario e individualista.

En resumen, como potencia normativa, la Unión Europea tiene plena confianza en que sus valores y normas fundamentales son universalmente aceptados y las relaciones económicas y políticas promoverán cambios institucionales en sociedades autoritarias o en democracias jóvenes. Además, dentro de Occidente, la UE se presenta como un modelo alternativo por defender normas marginales en la política estadounidense, como cooperación internacional, modelo social de la economía de mercado e instituciones supranacionales de defensa de los derechos humanos.

En este contexto del auge de la Unión Europea como una potencia normativa se negocia el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea. Son innegables los intereses económicos detrás de este esfuerzo, marcado por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) el 1 de enero de 1994. No obstante, la lógica de la negociación fue determinada por la actuación de la UE como una potencia normativa. Desde 1991, las relaciones entre la UE y México se regían por el Acuerdo Marco de Cooperación, en su tiempo un acuerdo más amplio suscrito por la UE con algún país de América Latina.¹¹ Como una estrategia de diversificación de las relaciones comerciales, Salinas de Gortari propuso un mayor acercamiento comercial durante su gira por Europa a finales de 1993. No obstante, el levantamiento zapatista en Chiapas y la respuesta militar del gobierno mexicano han causado recelos entre algunos gobiernos europeos y en muchas organizaciones de la sociedad civil (OSC), que presionaron a sus gobiernos y al Parlamento Europeo para no negociar con México. Entre febrero y mayo de 1996, España y Reino

de Deng Xiaoping es interpretada como un inicio de la liberalización y un paso lento, pero contundente, hacia la democratización. En 1998 se instituyen cumbres de alto nivel, y la Unión Europea publica su primera estrategia hacia China, con un título muy optimista: *Construyendo una asociación global con China*. La estrategia es actualizada en los años 2001 y 2003, y un objetivo central declarado es “apoyar el desarrollo, en China, de una sociedad abierta basada en el estado de derecho, respeto a los derechos humanos y la democracia” [Comisión Europea, *Estrategia de la UE respecto de China*, 2003, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:r14205>]

11 Francisco Gil Villegas M., “México y la Unión Europea en el sexenio de Zedillo”, *Foro Internacional* 41(4), 2001, pp. 819-839.

Unido, por un lado, presionaban por iniciar las negociaciones, mientras que Francia, Portugal e Italia, se oponían. El gobierno mexicano, encabezado por Ernesto Zedillo, cuestionaba la legitimidad de la cláusula democrática, y refrendaba los principios de soberanía y no intervención. Al mismo tiempo, pactó internamente la reforma del sistema electoral (1996), que cambió el panorama político mexicano en las legislativas de 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta en el Congreso y el gobierno del Distrito Federal, medidas que tuvieron un eco muy positivo en la negociación.¹² La mantanza de Acteal (diciembre 1997) detuvo otra vez las negociaciones. En enero de 1998, el Parlamento Europeo aprobó una resolución condenando la masacre y criticando en general la estrategia del gobierno mexicano de militarización de Chiapas, que llevó a desplazamientos de la población civil y crisis humanitaria.¹³ Las negociaciones se reabrieron en julio de 1998 y finalizaron en noviembre de 1999. La importancia del respeto al marco normativo promovido por la UE se refleja en los tiempos dedicados a los aspectos comerciales (año y medio) y temas políticos y de derechos humanos (cuatro años).¹⁴ Todavía en el proceso de ratificación, Italia condicionó su aprobación a los resultados de los comicios del 2 de julio de 2000. Cuando Zedillo reconoce el triunfo de Fox en las elecciones presidenciales, Italia anunció la ratificación, e incluso declara que el tema de democracia y derechos humanos ya no será dominante en la relación entre México y la Unión Europea.¹⁵

El poder normativo de la UE no se limitó a la etapa de negociación del Acuerdo Global. En los primeros años del siglo XXI el eje central de las relaciones entre la UE y América Latina fue la cohesión social, entendida como derecho ciudadano.¹⁶ En el sentido más amplio, el énfasis en la

12 *Ibidem.*, pp. 821-825.

13 Parlamento Europeo, Resolución sobre el asesinato de 45 campesinos indígenas en el Estado mexicano de Chiapas, B4-0056, 0057, 0066, 0073 y 0095/98, 1998, <https://www.derechos.org/nizkor/europa/parlamento/chiapas.html>

14 Jorge A. Schiavon y Antonio Ortiz Mena L.N., "Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE". *Foro Internacional* 166, 2001, pp. 731-760.

15 Francisco Gil Villegas M., *op. cit.*, pp. 819-820.

16 Marta Ochman, "El reto de la cohesión social en la integración latinoamericana: una aproximación teórica", en: Casas Gragea, Ángel María y Marta Ochman, *Integración, desarrollo e interregionalismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, EGAP, Miguel Ángel Porrúa; México, 2008, pp. 173-206.

cohesión social se interpreta como la promoción de un modelo de desarrollo alternativo al Consenso de Washington, así como de las reformas neoliberales, que implicaron un alto costo social. En 2004 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el reporte sobre la democracia en América Latina, advirtiendo que “la creciente frustración por la falta de oportunidades y por los altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión social, se expresa en malestar, pérdida de confianza en el sistema político, acciones radicalizadas y crisis de gobernabilidad, hechos que ponen en riesgo la estabilidad del propio régimen democrático”.¹⁷ En este contexto, mientras la Cumbre de las Américas (enero de 2004) organizada en Monterrey refrendaba los compromisos con la liberalización comercial, la Cumbre de la Unión Europea con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (EULAC) en Guadalajara (mayo de 2004) estaba dedicada a la cohesión social. En nombre de la UE, Chris Patten, el comisario de Relaciones Exteriores reconoció que “los tremendos sacrificios que las naciones latinoamericanas han dedicado en los dos últimos decenios a la modernización de sus economías (...) no se han traducido en una mejora generalizada de las condiciones de vida, que haya permeado todos los niveles de la sociedad”.¹⁸ Y refrendó el compromiso de la UE de apoyar los esfuerzos para construir la cohesión social, entendida como “compartir más ampliamente los frutos del progreso y proporcionar a quienes ahora están marginados o excluidos acceso a unos servicios públicos decentes, a una protección social adecuada y a la justicia”.¹⁹

Considerando estas prioridades europeas para América Latina y su propio modelo de integración basado en cohesión social, la Unión Europea se convirtió también en un modelo normativo de integración regional ampliamente reconocido en América Latina, y frecuentemente contrastado con la integración puramente comercial del modelo estadounidense. Simbólicamente, el 2004 es el auge de esta promisoría

17 PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/la-democracia-en-america-latina-hacia-una-democracia-de-ciudadanas-y-ciudadanos>

18 Chris Patten (2003), Discurso de inauguración Seminario sobre cohesión social en América Latina y el Caribe, Bruselas, 5 de junio de 2003. SPEECH/03/278, https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/es/SPEECH_03_278

19 *Ídem*.

etapa de cooperación entre México y la Unión Europea, en la cual la UE confiaba en su poder normativo y veía en México no solamente un socio comercial, sino una sociedad que compartía las normas y los valores de la democracia y los derechos humanos. El Acuerdo Global, a su vez, era el referente de un nuevo tipo de relaciones, donde el comercio no era el fin, sino un medio para construir una sociedad más justa y democrática.

La Unión Europea y el regreso de la geopolítica

Para ilustrar el cambio radical en las relaciones de México con la Unión Europea 20 años después, recordemos algunos hechos. En la primera participación de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo en foros internacionales, la Cumbre del Grupo de los 20 (G20) en Río de Janeiro (noviembre de 2024), la presidenta de México —según el comunicado oficial de la Presidencia— sostuvo reuniones con los mandatarios de Estados Unidos, Canadá, China, Vietnam, Francia, Colombia, Brasil y Chile, así como refrendó los compromisos de favorecer el multilateralismo y ampliar la cooperación para el desarrollo en la reunión del grupo MIKTA.²⁰ A pesar de que en la reunión estaba presente también la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, no se llevó a cabo una reunión entre las dos mandatarias. Es más, los temas centrales del poder normativo de la Unión Europea, —el multilateralismo y la cooperación para el desarrollo— se discutieron en la estructura de MIKTA, al margen del protagonismo de la Unión Europea.

Este episodio, que pasó desapercibido para la opinión pública, apunta a dos factores que determinan el deterioro de las relaciones bilaterales. Por un lado, durante la administración de Andrés Manuel López Obrador, México perdió el protagonismo internacional como consecuencia de la elección consciente del mandatario de ausentarse de los foros internacionales. El proceso de actualización del Acuerdo Global está estancado desde 2018, es decir, en los seis años de la administración anterior no hubo interés o voluntad política suficiente para traducir el acuerdo sobre principios en un tratado ratificado. El deterioro de la democracia y el giro hacia el populismo, no pasaron desapercibidos en la Unión

²⁰ Presidencia de la República, “Presidenta Claudia Sheinbaum sostiene reuniones bilaterales con mandatarios durante G20”, Comunicado del 18 de noviembre de 2004. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidenta-claudia-sheinbaum-sostiene-reuniones-bilaterales-con-mandatarios-durante-g20>.

Europea. El 10 de marzo de 2022, el Parlamento Europeo aprobó una resolución que pedía al gobierno mexicano garantizar la protección a periodistas y defensores de los derechos humanos, que fue respondida personalmente por el presidente de México, quien llamó a los eurodiputados *borregos, reaccionarios y golpistas*. Para la toma de posesión de su sucesora, Claudia Sheinbaum Pardo, fue invitado el presidente de Rusia, Vladimir Putin, pero no los reyes de España. Estos episodios, sin amenazar seriamente las relaciones bilaterales formales, demuestran que el gobierno de México liderado por el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), enmarca las relaciones con la UE en un discurso soberanista, sin identificar puntos de coincidencia en temas de justicia social, cohesión, multilateralismo o cooperación internacional.

Por el otro lado, la dinámica de la reunión del G20 apunta hacia un reto que la UE enfrenta desde hace una década, y que se manifestó con toda claridad con la invasión a plena escala de Rusia a Ucrania (febrero de 2022). El reto es que la UE está perdiendo su efectividad como una potencia normativa, esto se debe a la incapacidad de la Unión Europea de consolidar su autonomía normativa frente a Estados Unidos, particularmente ante un gran éxito de Rusia y China de imponer en el imaginario internacional el concepto del *Occidente colectivo*. Este fenómeno se observa con toda claridad en la Declaración Conjunta de Rusia y China sobre las relaciones internacionales en la nueva era.²¹ Este documento fue publicado en febrero de 2022, unos días antes de la invasión a plena escala de Rusia a Ucrania. No obstante, la Declaración no habla del regreso del realismo ni del derecho irrestricto al uso de la fuerza militar para subordinar a los Estados más débiles. Al contrario, habla del desarrollo pacífico, de la construcción del diálogo y confianza mutua, incluso de la promoción de valores universales, como la paz, el desarrollo, la equidad, la justicia, la democracia y la libertad. Estas normas, que coinciden casi textualmente con el Artículo 3 del Tratado de Lisboa, son enmarcadas como un nuevo orden promovido por Rusia y China, que aspiran a sustituir la injusta imposición de la hegemonía occidental. En la Declaración no se menciona ni a Estados Unidos ni a la Unión Europea o Estados europeos particulares, precisamente

21 Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development February 4, 2022 <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>.

porque se quiere fortalecer el enmarcamiento de la Unión Europea como parte del Occidente colectivo, un actor que representa la minoría de la comunidad internacional, defiende unilateralismo, recurre al uso de la fuerza, interfiere en asuntos internos de otros Estados, infringiendo sus derechos legítimos, incita a la confrontación y obstaculiza el desarrollo y el progreso de la humanidad.²²

La invasión de Rusia a Ucrania en 2014 y en 2022 demostró la efectividad de este discurso. Formalmente, la mayoría de los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) condenó la agresión, no obstante, la Unión Europea no pudo convencer a la comunidad internacional de apoyar las sanciones. Por un lado, está el interés económico de beneficiarse con los energéticos rusos baratos (caso de India) o con la intermediación en el comercio exterior de Rusia (caso de Turquía o Kazajistán). Pero la UE está consciente de que el problema va más allá de ganancias económicas. Las potencias emergentes comparten la interpretación china y rusa del nuevo orden mundial como el ocaso de la hegemonía de Occidente, e interpretan la guerra en Ucrania como un enfrentamiento entre Rusia y Occidente, que no les incumbe políticamente ni interpela éticamente. En este contexto, para la Unión Europea el reto es recuperar su poder normativo, no como parte de Occidente, sino como un proyecto genuinamente europeo, capaz de aportar al mundo normas y valores universales. En este proyecto, el interés de la UE se centra en las potencias medias o emergentes, como nuevos actores relevantes en el sistema internacional.

Aparentemente, la necesidad de buscar alianzas con potencias medias beneficiaría a México, miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), del G20 y socio estratégico de la UE. En realidad, en América Latina, la UE no apostó por México, sino por Brasil. México es reconocido como un socio comercial importante, que ofrece oportunidades interesantes en el contexto de la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China.²³ Pero Brasil es el país que

²² *Ídem.*

²³ Carla Hobbs, "A manufacturing powerhouse, Mexico's most important economic relationship is with the US. But increasing US-China competition may create space for the EU to boost its partnership with the country", ECFR Multilateral Matchmaker: Exploring Europe's potential partners, 2024. <https://ecfr.eu/special/multilateral-matchmaker/#country-mexico>

ofrece a Europa ser puente hacia el Sur global.²⁴ Y el problema no es la erosión de la democracia en México ni su abandono de los compromisos medioambientales. Brasil tampoco es un aliado incondicional de la Unión Europea, ni durante el gobierno de Bolsonaro, con el que entró en conflicto abierto por deforestación de Amazonas, ni actualmente, con Lula da Silva, quien ha sido un socio invaluable de China en defender los intereses del régimen de Putin en la guerra en Ucrania.²⁵ El problema es el desinterés de México en la política internacional, el repliegue hacia la política interna y las complejas relaciones con Estados Unidos, que se perfilan todavía más complicadas con el regreso de Donald Trump a la presidencia. En contraste, Brasil tiene ambición de un jugador global. No solamente es miembro de G20, sino fue anfitrión de la cumbre en 2024. Es un miembro activo del bloque económico conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS) y se opone a transformarlo en una plataforma antioccidental, al mismo tiempo que defiende la necesidad de construir un nuevo orden internacional, más inclusivo.²⁶ Brasil no es un aliado incondicional de la UE, pero comparte su defensa del orden internacional basado en derecho internacional y multilateralismo. Este papel activo, protagónico, contrasta con la ausencia de un proyecto internacional del México actual.

24 Carla Hobbs, José Ignacio Torreblanca y Pawel Zerka, "Brazil: Europe's bridge to the global south", ECFR Policy Brief, 14 de noviembre de 2024, <https://ecfr.eu/publication/brazil-europes-bridge-to-the-global-south/>

25 24 de febrero de 2023, en el primer aniversario de la invasión a plena escala a Ucrania, China presentó un documento llamado en los medios *Plan de paz*. No obstante, más que un plan de paz concreto es una declaración sobre la posición china en lo que llama la *crisis en Ucrania*. Igual que en la Declaración Conjunta sobre las relaciones internacionales en la nueva era, el lenguaje es ambiguo. Por un lado, habla de respeto al principio de soberanía e integridad territorial de los Estados. Por el otro, defiende los planteamientos de Rusia, que exigen reconocer las conquistas territoriales y asegurar mecanismos de injerencia en política interna de Ucrania postguerra. Este plan de paz ha sido promovido primero en Europa y ante Ucrania, y ante su fracaso, en los países del llamado Sur global. Brasil ha sido un socio principal de China en la promoción de esta visión de paz. Por ejemplo, en la cumbre del G20 en Río de Janeiro (noviembre de 2024), el presidente Lula adelantó la votación sobre la Declaración final, aprovechando la ausencia en la sala de representantes de Francia, Alemania, Reino Unido y Estados Unidos y Canadá, para aprobar un texto que no condena la agresión de Rusia. [Jessica Elgot y Leyland Cecco, "Ukraine allies criticise G20 statement for not naming Russia's role in conflict" *The Guardian*, 19 de noviembre de 2024, <https://www.theguardian.com/world/2024/nov/19/ukraine-russia-g20-communicate>]

26 Carla Hobbs, José Ignacio Torreblanca y Pawel Zerka, *op. cit.*

Reflexiones finales

Cuando entró en vigor, el Acuerdo Global era una propuesta novedosa de relaciones bilaterales entre México y la Unión Europea, que ofrecía oportunidad de cooperación y coordinación política benéfica para ambas partes. A la UE, le permitía ampliar su poder normativo y su influencia en definir el nuevo orden global. Pudo haber sido un laboratorio de cómo construir las relaciones con las potencias intermedias y el Sur global. A México, le ofrecía la alternativa al Consenso de Washington, le abría puerta a un liderazgo en proyectos de integración regional en América Latina, e incluso en Pacífico, una integración preocupada por el desarrollo, la cohesión social y la cooperación pacífica.

Estas oportunidades no se han concretado ni lo harán en la próxima década. Indudablemente, las relaciones comerciales se mantendrán e incluso revitalizarán, como alternativa al proteccionismo defendido por la administración Trump. Pero el Acuerdo Global aspiraba a más que liberalización comercial. Y estas aspiraciones políticas se quedarán en el papel. La Unión Europea apostó por Brasil como actor estratégico para sus intereses en América Latina y en el nuevo orden mundial de potencias emergentes. México, por su parte, nunca peleó por convertir la etiqueta del *socio estratégico* en una realidad. Para ambos actores es una oportunidad perdida, como lo es también para la comunidad internacional que busca un nuevo orden mundial basado en las normas que ponen en el centro la dignidad de cada ser humano.

Bibliografía

- Comisión Europea (2003). *Estrategia de la UE respecto de China* [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGIS-SUM:r14205>].
- Consejo de la Unión Europea (2009). *Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*. <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>
- Elgot, J. y Cecco, L. (2024). "Ukraine allies criticise G20 statement for not naming Russia's role in conflict" *The Guardian* (19 de noviembre) <https://www.theguardian.com/world/2024/nov/19/ukraine-russia-g20-communicate>]

- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
- Gil Villegas M.F. (2001). “México y la Unión Europea en el sexenio de Zedillo”, *Foro Internacional* 41(4), pp. 819-839.
- Hobbs, C. (2024). “A manufacturing powerhouse, Mexico’s most important economic relationship is with the US. But increasing US-China competition may create space for the EU to boost its partnership with the country”. ECFR *Multilateral Matchmaker: Exploring Europe’s potential partners*. <https://ecfr.eu/special/multilateral-matchmaker/#country-mexico>
- Hobbs, C., Torreblanca, J.I., Zerka, P. (2024). *Brazil: Europe’s bridge to the global south*. ECFR Policy Brief (14 de noviembre) <https://ecfr.eu/publication/brazil-europes-bridge-to-the-global-south/>
- Huntington, S. (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development February 4, 2022 <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>
- Manners, I. (2002). “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *JCMS* 40(2), pp. 235-258.
- Nieto, M.I. (2016). “Rusia y la estrategia global de seguridad de la Unión Europea”. *Revista UNISCI* 42 (octubre) <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-89564/UNISCIDP42-8NIETO.pdf>
- Ochman, M. (2008). “El reto de la cohesión social en la integración latinoamericana: una aproximación teórica”, en: Casas Gragea, Á.M. y Ochman, M. *Integración, desarrollo e interregionalismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, México: EGAP, Miguel Ángel Porrúa, pp. 173-206.
- Parlamento Europeo (1998). Resolución sobre el asesinato de 45 campesinos indígenas en el Estado mexicano de Chiapas. B4-0056, 0057, 0066, 0073 y 0095/98, <https://www.derechos.org/nizkor/europa/parlamento/chiapas.html>
- Patten, Ch. (2003). *Discurso de inauguración. Seminario sobre cohesión social en América Latina y el Caribe*. Bruselas, 5 de junio de 2003.

- SPEECH/03/278, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_03_278
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/la-democracia-en-america-latina-hacia-una-democracia-de-ciudadanas-y-ciudadanos>
- Presidencia de la República (2024). “Presidenta Claudia Sheinbaum sostiene reuniones bilaterales con mandatarios durante G20”. Comunicado del 18 de noviembre, <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidenta-claudia-sheinbaum-sostiene-reuniones-bilaterales-con-mandatarios-durante-g20>.
- Sainz Gsell, N. (2000). “El conflicto en Chechenia y las organizaciones internacionales”, *Papeles* 71, pp. 63-72. https://www.fuhem.es/papeles_articulo/el-conflicto-de-chechenia-y-las-organizaciones-internacionales/
- Shapiro, J. (2019). “Introduction: Europe’s digital sovereignty”, en Leonard, M. y Shapiro, J. (eds). *Strategic sovereignty: How Europe can regain the capacity to act*. ECFR https://ecfr.eu/archive/page/-/ecfr_strategic_sovereignty.pdf
- Schiavon, J.A. y Ortiz Mena L.N., A. (2001). “Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE”. *Foro Internacional* 166, pp. 731-760.
- Schuman, R. (1950). *Declaración del 9 de mayo*, Fundación Robert Schuman https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_en
- Tratado de la Unión Europea y Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea. Versiones consolidadas (2016/C 202/01). *Diario Oficial de la Unión Europea* [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT&from=ES>]

Relaciones México-Unión Europea: un proceso transexenal debilitado en el gobierno de López Obrador

Roberto Peña Guerrero*

Introducción

La relación México-Unión Europea cumple en 2025 un doble aniversario: 65 años de relación diplomática formal, desde el establecimiento en 1960 de una representación permanente del gobierno de México en Bruselas ante la naciente Comunidad Económica Europea (CEE), y 25 años del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, mejor conocido como Acuerdo Global, que entró en vigor el 1 de octubre del año 2000, el cual contempla también el Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM), en vigor desde el 1 de julio del 2000. De hecho, es una historia ininterrumpida de 65 años, amplia y diversa, anclada desde hace 25 años en un tratado en vigor, actualmente en la fase final de un proceso de renovación, que cubre la triada: economía (comercio e inversiones), diálogo político y cooperación. Esta historia tiene como uno de sus acicates el factor de identidad cultural occidental entre ambas partes al compartir religión (cristianismo-usos y costumbres-), idioma de raíz latina (español) y filosofía política.

* Profesor de Tiempo Completo adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Contacto: robertopena@politicas.unam.mx

El presente ensayo se organiza en tres apartados y conclusiones. En el primero se presenta un marco analítico integrado por cinco premisas básicas, de carácter teórico-metodológico, que sirven para ir abonando en el análisis de la relación México-Unión Europea durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. El segundo se centra en el desarrollo de dos hipótesis. La primera es que para México la relación con la Unión Europea (UE) ha trascendido como un proceso transexenal,¹ que desde 1960 a la fecha se ha ido ajustando al grado de relevancia que cada periodo presidencial le asigna, en un marco estructural de relación “bilateral asimétrica”, en cuanto México es un país subdesarrollado o “en vías de desarrollo” y la UE representa un polo integrado de poder económico desarrollado. La segunda hipótesis se sustenta en una propuesta de periodización por la que ha transcurrido la relación desde 1960 a 2025, estableciendo cinco etapas, considerando la dinámica de cambios que ha experimentado la sociedad internacional en las últimas seis décadas y media, así como por el desarrollo tanto del proceso de integración de la UE como de la política económica de México.

El tercer apartado se dedica a la etapa actual, que es la quinta; iniciada en el sexenio de López Obrador y continuada en lo que va de la administración de Claudia Sheinbaum Pardo. Por último, en las conclusiones se alude brevemente al impacto que ha tenido para la relación México-UE la llegada por segunda ocasión de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos y sus iniciativas iniciales de un giro radical hacia políticas proteccionistas, en detrimento del régimen internacional del libre comercio, avalado por el Tratado de Marraquech y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Marco analítico: cuatro premisas básicas

Analizar las relaciones entre México y la Unión Europea durante los periodos presidenciales en México, implica considerar cuatro premisas básicas, que ejemplificamos con el caso del sexenio de López Obrador. La primera es que el jefe del poder Ejecutivo de cualquier Estado, que

¹ México tiene un régimen político presidencialista, cuya duración del jefe del poder Ejecutivo es de seis años, sin reelección. De ahí que a cada periodo presidencial se le denomina popularmente como sexenio. En este caso de estudio, se parte de la afirmación de que la relación México-UE ha trascendido como un *proceso transexenal*; es decir, se mantiene desde que se formalizó en 1960 hasta la fecha (2025): doce administraciones presidenciales, considerando ya la de Claudia Sheinbaum Pardo.

tiene a su cargo la organización, formulación y ejecución de la política exterior (normalmente el jefe de Estado o de gobierno —presidente o primer ministro—), va a imponer o tratar de imponer, de acuerdo con los márgenes de maniobra que le permiten sus atribuciones constitucionales y/o el sistema político correspondiente, sus intereses de partido y/o personales, así como su ideología y estilo personal de gobernar. En el caso de López Obrador, se puede afirmar que, a partir del 1 de diciembre de 2018, inicia su presidencia, se inaugura una nueva etapa de la política exterior de México, sustentada en un proyecto nacionalista de corte populista de izquierda moderada, donde el “sello personal” del discurso presidencial centraliza y controla, a su capricho, toda la política gubernamental. Estilo personal que se mantuvo y se exacerbó conforme avanzaba su sexenio, que concluyó el 31 de septiembre de 2024.

La segunda premisa es que en la política exterior de los Estados prevalecen las estrategias que promuevan los intereses y proyectos económicos dominantes que representan los gobiernos en turno. Si bien durante su sexenio López Obrador mantiene a nivel de su discurso populista (principalmente en las conferencias de prensa llamadas “mañaneras”), que su gobierno iba a erradicar del país las políticas económicas neoliberales y consecuentemente ponerle freno a la economía de libre mercado; en los hechos, se alineó al paradigma económico neoliberal, por lo que su principal prioridad de política exterior fue la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ahora denominado Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC), siguiéndole en importancia la renegociación del Tratado con la Unión Europea, oficialmente denominado Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, mejor conocido como “Acuerdo Global”, que entró en vigor el 1 de octubre del año 2000. Este Acuerdo Global contempla también el Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM), en vigor desde el 1 de julio del 2000.

La tercera premisa es que la política exterior de cualquier país se puede identificar, dependiendo del sello personal del jefe de Estado y las políticas burocráticas en la toma de decisiones como activa, pasiva, asertiva, errática o simplemente como reactiva. El sexenio de López Obrador se caracterizó por ser de “bajo perfil (pasiva), reactiva y errática”, en cuanto se limitó a dar seguimiento a los asuntos en proceso heredados de la administración anterior y a reaccionar ante presiones externas, como fue convertirse en “tercera frontera segura” para detener

la migración ilegal (principalmente de mexicanos, guatemaltecos, hondureños y salvadoreños) hacia Estados Unidos por la frontera norte de México, respondiendo a las amenazas del presidente Donald Trump de incrementar los aranceles a las exportaciones mexicanas si no detenía dicha migración. Así como pasiva y reactiva ante la crisis de la pandemia del COVID 19, donde se le asignó a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) la función de negociar la compra e importación de las vacunas, marginando de este proceso a la Secretaría de Salud (SS), que es “la cabeza de sector” que tiene esa atribución. También errática, en cuanto a decisiones de política exterior que han afectado las relaciones diplomáticas con España y varios países latinoamericanos, como son los casos de Bolivia, Ecuador y Perú.

La cuarta premisa es que en política exterior se deben distinguir las relaciones “clásicas” entre Estados, de las que se dan con los demás actores internacionales, como son las organizaciones intergubernamentales (OIG), las no gubernamentales (ONG), las empresas transnacionales, etcétera. Respecto a las relaciones de un Estado con una OIG de integración regional consolidada, que cuenta con órganos e instancias supranacionales, como es el caso que nos ocupa, las relaciones entre México y la Unión Europea, se tiene que considerar que todos los ámbitos de la relación (económicos, políticos y de cooperación) se negocian y acuerdan con la UE como una unidad que representa a un colectivo de 27 Estados; pero, de manera simultánea, México mantiene relaciones bilaterales con cada uno de los Estados miembros de la UE, lo que complejiza las relaciones con este actor, en tanto que existe una diversificación y estratificación de relaciones de México con tales Estados, de mayor a menor intensidad y, por lo tanto, de más o menos importancia. No son lo mismo las relaciones de todo tipo de México con España o Alemania que con Irlanda o los Estados de Europa del Este. El caso de la relación con España es paradigmático de la relación con la UE, ya que ha sido un bastión clave desde su ingreso en 1986 a las entonces Comunidades Europeas, convirtiéndose en un interlocutor estratégico para un mayor acercamiento entre México y la UE. Relación que se ha visto afectada en el frente diplomático (ejemplo de una política exterior errática) desde el inicio del sexenio de López Obrador, cuando en marzo de 2019 envió un comunicado al rey Felipe VI, jefe de Estado de España, solicitando que pidiera perdón a los pueblos originarios de México por los abusos cometidos durante la conquista hace 500 años. Obvio que ante este

desplante nacional-populista de López Obrador para “consumo interno”, la diplomacia española fue cauta en sus respuestas, evitando una escalada del conflicto diplomático.

La relación México-Unión Europea: un proceso transexenal

México y la Unión Europea, antes Comunidad Económica Europea (CEE), mantienen una relación de 65 años, que abarca a doce administraciones presidenciales mexicanas, incluyendo la de Claudia Sheinbaum. Relación que ha sido influenciada por la dinámica de cambios que experimentó la sociedad internacional en las últimas seis décadas y media, así como por el desarrollo tanto del proceso de integración de la UE como de la política económica de México.

Esta dinámica de cambios ha influido en el desarrollo histórico de la relación, lo que metodológicamente nos obliga a visualizar diferentes etapas de la relación: en concreto cinco hasta la fecha. Ejercicio que en el presente trabajo se aborda desde la perspectiva de las once administraciones presidenciales mexicanas, encontrándose actualmente en la quinta etapa. Para México, la relación con la Unión Europea ha trascendido como un proceso transexenal, promoviendo y estrechando en el tiempo los vínculos económicos (comerciales y financieros), político-diplomáticos y de cooperación.

La primera etapa abarca de 1960 a 1970. Inicia durante el sexenio de Adolfo López Mateos (diciembre de 1958-noviembre de 1964),² cuyo gobierno visionario formaliza la relación diplomática con la naciente CEE, al establecer en Bruselas, en 1960, una representación permanente del gobierno de México ante dicha Comunidad, que se mantuvo durante 59 años,³ hasta que en noviembre de 2019 fue cerrada por el gobierno

² Desde que se restablecieron con Lázaro Cárdenas los periodos presidenciales de seis años, éstos iniciaban el 1 de diciembre y, pasados seis años, concluían el 30 de noviembre. Pero en la administración de López Obrador se cambiaron los meses de inicio y conclusión del periodo sexenal: inicio 1 de septiembre y conclusión 31 de agosto. Ello nos obliga a precisar los periodos presidenciales a partir de los meses de inicio y fin de cada sexenio. Cabe recordar que muchos analistas no precisan que los sexenios iniciaban en diciembre, faltando sólo un mes para concluir el año fiscal, que es responsabilidad de la presidencia que concluye. Por ejemplo, cuando se hace referencia al sexenio de Lázaro Cárdenas se maneja el periodo 1934-1940, lo cual suman siete años, ya que no se precisa diciembre 1934-noviembre 1940.

³ Esta representación permanente dependía en lo administrativo, de la Secretaría de Comercio, hoy Secretaría de Economía, que se apoyaba en la Embajada de México en Bruselas cuando se requería de la intervención del protocolo diplomático.

de López Obrador. Esta primera etapa, que comprende dos tercios del sexenio de López Mateos y toda la administración de Díaz Ordaz, se limita a una relación formal de bajo perfil en lo económico-comercial, con una CEE integrada sólo por los seis Estados fundadores.⁴ Es un periodo donde prevalecen a nivel mundial las políticas proteccionistas, por lo que las relaciones económicas no fueron significativas, pero para México es un periodo de observación y seguimiento del proceso de integración regional europeo, cuya ampliación exitosa hacia el objetivo de crear un mercado común era observado con atención en el mundo.

La segunda etapa abarca dos periodos sexenales, de 1970 a 1982. Arranca con el sexenio de Luis Echeverría (diciembre de 1970 - noviembre de 1976). Se reconoce al gobierno de Echeverría como el promotor de una política exterior activa; entre sus objetivos estaba la diversificación de las relaciones comerciales del país para mitigar su concentración excesiva con Estados Unidos. Por su parte, se da la primera ampliación de la CEE en 1973, al pasar de seis a nueve Estados miembros, con el ingreso del Reino Unido (en aquel entonces la segunda economía en el PIB mundial), Irlanda y Dinamarca. En el marco de la estrategia mexicana de diversificación, se amplía la relación con la CEE al suscribir, en 1975, el primer Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial,⁵ que crea una Comisión Mixta que se reunirá periódicamente, con lo que se institucionaliza la relación al darle seguimiento a su desarrollo.

Este periodo abarca también el sexenio de López Portillo (diciembre de 1976-noviembre de 1982), quien da continuidad a la estrategia de diversificación en un escenario de crisis de la deuda externa del país y la decisión de la “nacionalización de la banca privada” en septiembre de 1982; acción ante la cual —si bien la CEE no emitió ninguna declaración al respecto— fue percibida a nivel mundial como una acción autoritaria

4 Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

5 Es el primer Tratado que institucionaliza y estrecha la relación México-CEE (hoy UE), considerado por la propia UE como de primera generación: es un acuerdo acotado a lo comercial, no preferencial y opera sólo para países de manera individual; o sea, no para organizaciones de integración regional. Cabe recordar que la UE tipifica sus tratados con terceros países por generaciones y México ha negociado con ella acuerdos de primera, tercera, cuarta y quinta generación (este último acuerdo todavía no entra en vigor, ya que corresponde a la renegociación del actual Acuerdo Global, que está pendiente de ratificación). Respecto a las primeras cuatro generaciones del tratado véase Celestino del Arenal. *Relaciones entre la UE y América Latina*. Universidad de Salamanca, España, 2010. Disponible en <http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/delarenalpresentación-RRII.pdf>

que modificaba el sistema financiero mexicano. Al final de esta etapa, se promueven los vínculos político-diplomático con el involucramiento, en 1982, de la entonces CEE en el proceso de paz de Centroamérica, donde México tenía una presencia importante.

A pesar del fortalecimiento institucional con la entrada en vigor del primer Tratado, la relación durante esta segunda etapa mantuvo la inercia de la primera, en cuanto a una relación económica de bajo nivel, que se limitaba a un comercio exterior sujeto al Sistema General de Preferencias y sus correspondientes cuotas de importación impuestas por la Comunidad Económica Europea.

La tercera etapa abarca de 1982 al 2000, a partir de la cual el comercio bilateral entra en un proceso ascendente que se mantiene hasta la fecha, por lo que se incluirá, en adelante, el comportamiento de la balanza comercial de cada sexenio. La etapa inicia con el gobierno de Miguel de la Madrid (diciembre de 1982-noviembre de 1988), cuya administración impone el cambio en el país hacia las políticas económicas neoliberales, como condición para ingresar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) en la Ronda Uruguay de 1986, lo cual fue percibido por la CEE como positivo, en tanto que el propio proyecto de la integración europea se convirtió en promotor y defensor del paradigma económico neoliberal. En esta etapa se avanza con los vínculos político-diplomáticos, al mantener la participación de la CEE en el proceso de paz de Centroamérica y la intervención del gobierno de Miguel de la Madrid, por medio del Grupo Contadora, que se creó en enero de 1983. Asimismo, en esta etapa se da la segunda ampliación de la CEE, al pasar de nueve a once Estados miembros, con el ingreso de Grecia en 1981 y de Portugal y España en 1986. El ingreso de España fue clave para México, ya que desde entonces se convirtió en un interlocutor estratégico para un mayor acercamiento entre nuestro país y el proceso de integración europeo.

En el gobierno de Miguel de la Madrid el comercio bilateral favoreció a México, al obtener durante los cinco primeros años del sexenio saldos superavitarios, sumando un total de 5,627 millones de dólares (Cuadro 1) y sólo el último año tuvo un déficit de 91 millones de dólares. Por lo tanto, fue un sexenio que favoreció las relaciones comerciales de México, situación que no se ha repetido en los siguientes sexenios, hasta la fecha.

Cuadro 1

Sexenio de Miguel de la Madrid (diciembre de 1982-noviembre de 1988)			
Balanza Comercial México-Unión Europea (UE) (millones de dólares)			
Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1983	2,034	1,210	824
1984	2,682	1,458	1,224
1985	4,043	1,800	2,243
1986	2,172	1,826	346
1987	2,970	1,980	990
1988	2,691	2,782	-91
Total sexenio	16,592	11,056	5,536

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadísticas históricas de México.

Esta etapa también abarca los sexenios de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León. El gobierno de Salinas (diciembre de 1988-noviembre de 1994) promueve un México volcado hacia el exterior, anclado en el esquema más ortodoxo de la economía neoliberal. En sus primeros años acelera la política neoliberal, eliminando y/o privatizando casi el cien por ciento de las empresas estatales (más de 1,200), con excepción de Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Al principio de la administración se privilegió en el discurso presidencial la relación con la UE, como un espacio prometedor de diversificación de la economía mexicana. En 1989 se establece la delegación diplomática de la Comisión Europea en la Ciudad de México, con rango de embajada; mismo año en que se crea el Consejo Empresarial México-CEE. Además, en 1991, se suscribió el Acuerdo Marco de Cooperación (antesala del Acuerdo Global), donde la Comisión Mixta asumió nuevas responsabilidades enfocadas al impulso de la apertura de mercados. Este Acuerdo es considerado por la UE como de “tercera generación”. Se mantiene el carácter comercial, pero con excepciones en lo no preferencial y se amplían los ámbitos e instrumentos de cooperación.

Durante el sexenio de Salinas las importaciones de la UE tuvieron un crecimiento espectacular de 254%, al alcanzar un monto de 39,209 millones de dólares (Cuadro 2), triplicando el monto de 11,056 millones del sexenio anterior. Mientras las exportaciones de México sólo crecieron 11%, al pasar de 16,592 millones a 18,452 millones, la balanza

comercial favoreció a la UE, al tener México un saldo deficitario durante todo el sexenio de 20,757 millones de dólares (Cuadro 2).

Cuadro 2

Sexenio de Carlos Salinas de Gortari (diciembre de 1988–noviembre de 1994)			
Balanza comercial México–Unión Europea (UE) (millones de dólares)			
Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1989	2,662	3,393	-731
1990	3,419	5,021	-1,602
1991	3,338	6,236	-2,898
1992	3,440	7,704	-4,264
1993	2,788	7,798	-5,010
1994	2,805	9,057	-6,252
Total sexenio	18,452	39,209	-20,757

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI. Estadísticas históricas de México y del Banco Nacional de Comercio Exterior. *Indicadores de Comercio Exterior*.
<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0062000.pdf>

Con el fin de la Guerra Fría y sus manifestaciones en Europa (desde la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989, hasta el resquebrajamiento de la Unión Soviética en 1991, pasando por el colapso del socialismo real en Europa Oriental), la UE se concentrará en un proyecto de ampliación hacia Europa del Este, empezando con la disolución de Alemania Democrática y su reintegración a Alemania Federal, proceso que se conoce como “ampliación por engordamiento”. Por su parte, México se concentró en dirigir “todas sus baterías” de política exterior a la negociación de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, que venía manejando “discretamente” la oficina presidencial desde el inicio de la administración salinista, para evitar resistencias de sectores de la clase política pronacionalista que se habían escindido del partido oficial en el poder, y se habían integrado en un nuevo partido, principal fuerza opositora de la nueva política económica neoliberal; dicho acuerdo reforzaría la dependencia estructural de la economía mexicana con el vecino del norte.

No obstante los ajustes de prioridades geopolíticas tanto de la UE como de México, la suscripción en 1991 del segundo Tratado, al cual ya se hizo referencia líneas arriba, sirvió de plataforma para impulsar las

relaciones durante la década de 1990, las cuales se vieron particularmente favorecidas por los cambios experimentados tanto por la Unión Europea (con la integración promovida en los tratados de Maastricht y de Ámsterdam) como por los de México con la entrada en vigor del TLCAN en enero de 1994. En este favorable contexto se da una nueva ampliación de la UE, con la incorporación en 1995 de Finlandia, Suecia y Austria, llegando a 15 Estados miembros.

En diciembre de 1994 inicia el gobierno de Zedillo (diciembre de 1994-noviembre de 2000), en cuyo sexenio se promovió la negociación y firma en 1997 del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, mejor conocido como Acuerdo Global, que entró en vigor el 1 de octubre del 2000. Este Acuerdo Global contempla también el TLCUEM que es considerado de “cuarta generación”: ya que incorpora el libre comercio, el diálogo político, la cláusula democrática, la reciprocidad de intereses comunes y la cooperación avanzada.

Durante el sexenio de Zedillo las importaciones de la UE mantuvieron la tendencia de crecimiento al aumentar 58 %, alcanzando un monto de 62,020 millones de dólares (Cuadro 3). Mientras, las exportaciones de México sólo crecieron 31 %, al pasar de 18,452 millones a 24,262 millones. La balanza comercial favoreció a la UE, al obtener México un saldo deficitario durante todo el sexenio de 37,758 millones de dólares.

Cuadro 3

Sexenio de Ernesto Zedillo (diciembre de 1994–noviembre de 2000)			
<i>Balanza comercial México-Unión Europea (millones de dólares)</i>			
Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1995	3,353	6,732	-3,379
1996	3,440	7,739	-4,299
1997	3,950	9,917	-5,967
1998	3,909	11,713	-7,804
1999	4,738	11,885	-7,147
2000	4,874	14,034	-9,160
Total sexenio	24,262	62,020	-37,758

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía, Banco de Información Económica del INEGI y del Sistema de Información BIE Económica del Banxico.

La cuarta etapa va del 2000 al 2018. Abarca tres periodos sexenales de México, que reproducen el proyecto de un México volcado hacia el exterior, anclado en la economía neoliberal. Los tres sexenios son los de Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña. Los tres gobiernos van a contar con el marco institucional que regula y ordena la relación México-EU: el Acuerdo Global. Tratado que potencializó la relación en tres frentes complementarios, y que lo hicieron único en ese momento: el económico (comercial y financiero), el diálogo político y la cooperación de ayuda al desarrollo.

El arribo de Fox a la Presidencia de México, candidato del Partido de Acción Nacional (PAN), es considerado como un cambio histórico en México al haber derrotado en las elecciones al candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI); partido que había gobernado por más de 70 años. En el sexenio de Fox (diciembre de 2000–noviembre de 2006), la UE se posiciona como el segundo socio comercial de México (Cuadro 4) y una fuente importante de inversión extranjera;⁶ manteniéndose por mucho, en ambos sectores económicos, Estados Unidos en primer lugar. Además de que se puede apreciar como positiva la relación económica durante la administración de Fox, su gobierno mantuvo una política exterior activa donde se aprovecharon varios foros internacionales para potencializar la relación, con la asistencia del propio presidente Fox. Asimismo, el Acuerdo Global fue un marco de referencia que fortaleció el diálogo político, donde México desplegó una diplomacia de convergencia con la UE para rechazar una sociedad internacional unipolar, en la que una sola potencia impusiera sus intereses; adoptando posiciones comunes en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, como fue el rechazo a la intervención militar estadounidense en Irak, en 2003, donde hubo coincidencia y entendimiento con Francia y Alemania. Por su parte, la UE inicia su ampliación hacia Europa del Este, incorporando en 2004 a diez países (República Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia, Chipre, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Malta), llegando a 25 Estados miembros.

Durante el sexenio de Fox, las importaciones de la UE volvieron a tener un crecimiento espectacular de 115% al alcanzar un monto de

6 Véase Rafael Velázquez y Roberto Domínguez. "Relaciones México-Unión Europea: evaluación del sexenio de Fox", en Roberto Peña Guerrero (coordinador), *México-Unión Europea. Asociación estratégica para la gobernabilidad y la inclusión social*, UNAM-Plaza y Valdés, México, 2008, p. 354.

133,577 millones de dólares (Cuadro 4) respecto al monto de 62,020 millones del sexenio anterior. También las exportaciones de México tuvieron un crecimiento importante de 82 %, al pasar de 24,262 millones a 44,200 millones. La balanza comercial favoreció a la UE, al obtener México un saldo deficitario durante todo el sexenio de 89,377 millones de dólares.

Cuadro 4

Sexenio de Vicente Fox (diciembre de 2000-noviembre de 2006)			
Balanza Comercial México-Unión Europea (millones de dólares)			
Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
2001	4,746	15,397	-10,651
2002	4,970	15,676	-10,707
2003	5,485	17,252	-11,767
2004	5,989	20,261	-14,272
2005	8,016	24,010	-15,994
2006	10,120	26,947	-16,827
Total sexenio	44,200	133,577	-89,377

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía, Banco de Información Económica del INEGI y del Sistema de Información BIE Económica del Banxico.

Durante el sexenio de Calderón (diciembre de 2006-noviembre de 2012) la relación con la UE va a ser de claroscuros, ya que mientras se avanza en el diálogo político y la cooperación, en el ámbito comercial China desplaza a la UE como segundo socio comercial de México. Pero también durante el segundo lustro del presente siglo, China se posiciona como el segundo socio comercial de la UE, sólo después de Estados Unidos. En 2007 se da la incorporación a la UE de Rumania y Bulgaria, aumentando a 27 los Estados miembros. Por otro lado, cabe recordar que a partir de 2008 la crisis financiera internacional impactó en diferente grado a las economías de todos los Estados, en especial a las de los países desarrollados, lo que desaceleró el comercio mundial.

Sin embargo, en el marco de esta crisis económica, en 2008 se reforzó la relación México-UE mediante la celebración de diálogos para acordar posturas comunes en los organismos internacionales. En ese año, se inició el proceso de otorgamiento a México del estatus de socio estratégico

de la UE, con el apoyo de la Comisión Europea, la cual destacaba, en el comunicado que envió al Consejo y al Parlamento Europeo, que:

México es un actor político, económico y cultural importante en América Latina y cabe esperar que su papel en la escena mundial vaya ganando preponderancia. Su economía se halla plenamente integrada en el TLCAN y su riqueza cultural confiere peso a su voz en toda América Latina. México constituye un verdadero “puente” cultural, político y físico entre Norteamérica y América Latina y, en cierta medida, también entre los países industrializados y los emergentes. Esa característica es uno de sus principales activos en el contexto de una comunidad internacional cada vez más multilateral y multicultural.⁷

En este contexto, se dio un paso sustantivo que contribuyó a consolidar el marco político-institucional: la aprobación del Parlamento Europeo, en marzo de 2009, del establecimiento de una Asociación Estratégica con México, con lo que se le otorgó a este país un reconocimiento y estatus especial en la agenda de las relaciones exteriores de la Unión Europea.⁸ Los objetivos de esta Asociación han sido estrechar la relación política bilateral en torno a temas seleccionados de mutuo acuerdo y reforzar la coordinación en el tratamiento de los temas de la agenda internacional que se abordan en los foros e instituciones multilaterales. Se le reconoce a la diplomacia mexicana una ardua labor de negociación para lograr la Asociación Estratégica bilateral.⁹ Esta última, en resumen, amplió los alcances del Acuerdo Global, al tiempo que reforzó la cooperación y facilitó un diálogo político privilegiado en diversos temas bilaterales, regionales y globales.¹⁰

7 Comisión Europea, *Hacia una asociación estratégica UE-México*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 15 de julio de 2008, disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/mexico/docs/com08_447_es.pdf

8 México fue el noveno país con el que la Unión Europea estableció este tipo de alianza: Estados Unidos, Rusia, China, India, Japón, Canadá, Sudáfrica y Brasil.

9 Véase Roberto Peña Guerrero, “Fortalezas y debilidades de las negociaciones México-Unión Europea: diez años del Acuerdo Global”, en Marie-Anne Coninx, *et al.* (coordinadores), *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*, Gernika, México, 2010, pp. 80-81.

10 Sandra Fuentes Berain, “Introducción” en Laura Becerra Pozos y Norma Castañeda Bustamante (coords.), *Las relaciones México-Unión Europea en el marco del Acuerdo Global y la Asociación Estratégica: un balance desde la sociedad civil mexicana*, México, DECA, Equipo Pueblo, AC, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, ALOP, agosto de 2013, p. 6.

Durante el sexenio de Calderón las importaciones de la UE crecieron 48 %, al alcanzar un monto de 198,481 millones de dólares (Cuadro 5). Mientras las exportaciones de México mantuvieron un crecimiento importante de 98 %, al pasar de 44,200 millones a 87,892. La balanza comercial favoreció a la UE, al obtener México un saldo deficitario durante todo el sexenio de 110,590 millones de dólares.

Cuadro 5

Sexenio de Felipe Calderón (diciembre de 2000-noviembre de 2012)			
Balanza Comercial México-Unión Europea (millones de dólares)			
Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
2007	12,843	31,622	-18,779
2008	15,424	36,662	-21,239
2009	10,440	25,473	-15,033
2010	12,746	30,559	-17,813
2011	17,011	35,598	-18,587
2012	19,428	38,567	-19,139
Total sexenio	87,892	198,481	-110,590

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía, Banco de Información Económica () del INEGI y del Sistema de Información BIE Económica del Banxico.

Durante los primeros años del sexenio de Peña Nieto (diciembre de 2012-noviembre de 2018) la crisis económica mundial tocó fondo y empezó a estabilizarse. En este marco, en 2016 iniciaron las reuniones entre la Unión Europea y México para la actualización del Acuerdo Global. Se celebraron diez rondas de negociaciones, y en abril 2018¹¹ se anunció que se habían logrado avances importantes en sectores que no estaban incluidos en el acuerdo original. Básicamente quedaron incorporados productos agrícolas, servicios, inversión y licitaciones gubernamentales; además de incluir provisiones sobre estándares laborales,

11 "Después de 10 rondas de negociación, el 21 de abril de 2018, en Bruselas, Bélgica, los equipos negociadores lograron un acuerdo en principio sobre la modernización del TLCUEM; es decir, se han acordado todos los temas sustantivos de la negociación. Los asuntos pendientes son mínimos y serán resueltos en breve por los equipos técnicos", Secretaría de Economía, *Resultados del proceso de modernización del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea*, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/320895/Nota_Ciudadana_Modernizaci_n_TLCUEM.pdf

protección ambiental y lucha contra la corrupción.¹² También se llegó a un acuerdo sobre el reconocimiento de denominaciones de origen, en correspondencia con las indicaciones geográficas para algunos alimentos y bebidas, un tema que fue complicado en la negociación.

La Comisión Europea anunció que prácticamente todos los bienes comerciados entre la UE y México estarán exentos de impuestos, incluidos los del sector agrícola; además de incluir una simplificación de procedimientos aduaneros que favorecerá el comercio en sectores como el farmacéutico, maquinaria y equipos de transporte.¹³ Asimismo, precisó que el acuerdo “será el primero firmado por Bruselas en el que se incluya un procedimiento anticorrupción específico en los sectores público y privado”.¹⁴

El nuevo TLCUEM será resultado de un esfuerzo sistemático de actualización y modernización de las relaciones comerciales entre ambas partes, que de acuerdo con Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea de 2014 a 2019, “México se une a Canadá, Japón y Singapur en la creciente lista de socios que quieren trabajar con la UE en defender un comercio abierto, justo y fundamentado en reglas”.¹⁵

Por su parte, las autoridades mexicanas anunciaron que los negociadores continuarán su trabajo para resolver cuestiones técnicas pendientes para concluir el texto legal “lo antes posible”.¹⁶ La entonces embajadora de México en España, Roberta Lajous, precisó en una entrevista que faltaba el proceso de ratificación del tratado que llevaría uno o dos años.¹⁷

12 Ignacio Fariza y Lucía Abellán, “México y la Unión Europea alcanzan un acuerdo para la actualización de su tratado comercial”, *El País*, 21 abril de 2018, disponible en https://elpais.com/economia/2018/04/21/actualidad/1524340031_137087.html

13 Forbes, “UE y México acuerdan pacto de libre comercio ante proteccionismo de EU”, *Forbes México*, 21 abril de 2018, disponible en <https://www.forbes.com.mx/ue-y-mexico-acuerdan-pacto-de-libre-comercio-ante-proteccionismo-de-eu/>

14 *Ídem*.

15 Philip Blenkinsop, “UE y México acuerdan nuevo pacto de libre comercio”, *Reuters*, 21 de abril de 2018, disponible en <https://1ta.reuters.com/article/businessNews/idLTAKBN1HS0PL-OUSLB>

16 La Secretaría de Economía hizo este señalamiento en un comunicado. *Ídem*.

17 Véase entrevista a la embajadora Roberta Lajous, en ADN40 con Carlos Mota, 18 de junio de 2018. Mientras no sea ratificado el nuevo acuerdo, seguirá vigente el acuerdo original.

Cabe recordar que parte importante de esta etapa de las negociaciones del nuevo acuerdo se dio en un ambiente adverso, donde empezaron a resurgir políticas económicas nacionalistas y el ascenso de discursos contra la globalización neoliberal y, consecuentemente, contra los tratados de libre comercio. En especial, con la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en enero de 2017, quien inicia su administración con la amenaza de imponer obstáculos al comercio mundial: canceló la participación de Estados Unidos en el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y las negociaciones para un acuerdo con la Unión Europea. Asimismo, cuestionó el TLCAN y amenazó con imponer una sobretasa a las importaciones de acero y aluminio, lo que afectaría a sus socios americanos y europeos. Además, en este escenario adverso se presentó la decisión del Reino Unido de salirse de la Unión Europea, conocido como el fenómeno “Brexit”.

Durante el sexenio de Peña Nieto las importaciones de la UE crecieron 31 %, al alcanzar un monto de 261,245 millones de dólares (Cuadro 6). Mientras las exportaciones de México aumentaron 28 %, al pasar de 87,892 millones a 112,854 millones de dólares. La balanza comercial favoreció a la UE, al obtener México un saldo deficitario durante todo el sexenio de 148,392 millones de dólares.

Cuadro 6

Sexenio de Peña Nieto (diciembre de 2012-noviembre de 2018)			
Balanza Comercial México-Unión Europea (UE) (millones de dólares)			
Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
2013	18,179	40,582	-22,403
2014	18,384	42,012	-23,628
2015	16,282	41,380	-25,099
2016	15,940	40,273	-24,333
2017	20,875	46,467	-25,592
2018	23,194	50,531	-27,337
Total sexenio	112,854	261,245	-148,392

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía, el Banco de Información Económica del INEGI y del Sistema de Información BIE Económica del Banxico.

Quinta etapa: la debilitación del proceso transexenal en el gobierno de López Obrador.

La actual etapa de la relación México-UE (la quinta) inicia con el arribo a la Presidencia de México de Andrés Manuel López Obrador el 1 de diciembre de 2018, quien inaugura una nueva era de la política exterior de México, sustentada en un proyecto nacionalista de corte populista de izquierda moderada. Sexenio que hereda dos escenarios de negociación de la administración de Peña Nieto. En orden de importancia, el primero es la renegociación del TLCAN con el gobierno de Trump, que aun con todas las amenazas de condicionar su actualización, se logra concluir y ratificar un nuevo tratado, denominado “Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá” (TMEC), que entró en vigor el 1 de julio de 2022. En segundo lugar, se encontraba en etapa de conclusión y rectificación el Acuerdo Global con la UE. Cabe recordar que en abril de 2018 (todavía en la administración de Peña Nieto), se anunció que las negociaciones ya habían concluido y que sólo faltaban ajustes menores y la revisión integral jurídica del nuevo tratado, así como la firma y el proceso de ratificación por cada uno de los Estados miembros de la UE, que se estimaba que se podría llevar de uno a dos años. Sin embargo, transcurrió todo el sexenio de López Obrador y ya alcanzó el inicio del sexenio de Claudia Sheinbaum, manteniéndose a la fecha en suspenso su ratificación y entrada en vigor.

Se ha intentado justificar que los nueve años transcurridos desde que inició la renegociación del Acuerdo Global (y que a la fecha supuestamente sólo falta la firma y ratificación del nuevo Tratado), se debe a que tanto México como la UE le han dado prioridad a otros asuntos, pasando a segundo término la entrada en vigor del nuevo Acuerdo (la relación complicada durante la primer presidencia de Donald Trump, la emergencia de la pandemia del covid-19, el Brexit, el conflicto y guerra ruso-ucraniano, entre otros asuntos).

Pero además de este contexto complicado, desde los primeros meses del gobierno de López Obrador se fue perfilando una política exterior pasiva: se limita a dar seguimiento a los asuntos en proceso heredados de la administración anterior (las negociaciones del TLCAN y del Acuerdo Global); es además reactiva: respondiendo a las amenazas del presidente Donald Trump de incrementar los aranceles a las exportaciones mexicanas si no detenía la inmigración ilegal, y se torna errática, tanto

en la atención de la crisis de la pandemia del covid-19 y la importación de la vacunas, como a decisiones de política exterior que han afectado las relaciones diplomáticas con varios países latinoamericanos, como son los casos de Bolivia, Ecuador y Perú.

Respecto a la relación con la Unión Europea, la primera decisión errática de López Obrador fue afectar la relación diplomática con España (principal interlocutor que tiene México en la UE, desde su ingreso a la CEE en 1986), a partir de enviar una carta al rey Felipe VI de España y al papa Francisco, el 25 de marzo de 2019 (apenas cuatro meses de iniciar su presidencia), solicitando pidieran perdón a los pueblos originarios de México por los abusos cometidos durante la conquista del país, hace 500 años. La respuesta del gobierno de España, días después, fue expresar su molestia respecto a que López Obrador hiciera pública la carta y rechazó “con toda firmeza” su contenido, afirmando que la “llegada, hace 500 años, de los españoles a las actuales tierras mexicanas no puede juzgarse a la luz de consideraciones contemporáneas”. Ante la negativa de pedir perdón y pasados cinco años, el 15 de mayo de 2024, a cuatro meses de concluir su sexenio, López Obrador solicitó de nueva cuenta a España que se disculpara por los excesos cometidos durante la conquista. Solicitud que no tuvo respuesta. El deterioro de la relación diplomática ha sido heredado al gobierno de Sheinbaum, quien no invitó al rey de España a su toma de posesión, porque no respondió a la petición de disculpas de López Obrador, manifestándolo por escrito en una carta publicada el 25 de septiembre de 2024. Por su parte, el gobierno español anunció días después que no iba a tener representación “a ningún nivel” en la ceremonia de posesión de la primera mujer presidenta de México, al calificar como “inaceptable” la exclusión de Felipe VI, en su calidad de jefe de Estado español. Cabe señalar que no obstante estos desencuentros diplomáticos provocados por ese nacionalismo populista de “la cuarta transformación”, no han repercutido de manera importante en los ámbitos sociales, económicos y culturales de la relación bilateral.

Lo que sí llamó la atención, fue que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 del gobierno de López Obrador, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 30 de abril de 2019, se ignorara y no se hiciera mención alguna a la relación con la UE. En el apartado de política exterior sólo se hace referencia explícita a las relaciones, en primer lugar, con América Latina y el Caribe, en especial con Centroamérica, y en segundo lugar con Estados Unidos y Canadá, por la relevancia del

TMEC, destacando la importancia y complejidad de la relación bilateral con el vecino del norte.

Se esperaba que en el Programa Sectorial de la Secretaría de Economía (SE), derivado del PND 2019-2024, se hiciera referencia explícita a la UE. El 24 de junio de 2020 se publicó en el DOF su Programa Sectorial, pero tampoco se hace referencia a la UE, manteniéndola ignorada. Sólo se limita a afirmar que “México cuenta con 13 Tratados de Libre Comercio con 50 países, por lo que se considera una de las economías más abiertas del mundo”.¹⁸

Días después, el 2 de julio, se publicó en el DOF el Programa Sectorial de la SRE, donde, por fin, se hace referencia a la UE, en el marco de la “Estrategia Prioritaria 1.4 Impulsar la ampliación de los vínculos políticos, comerciales y de cooperación con los países europeos...”, detallando las siguientes acciones, que a la letra se exponen:¹⁹

- 1.4.1 Fortalecer el diálogo político con todos los países europeos y avanzar en la profundización de las asociaciones estratégicas existentes para ampliar los proyectos de cooperación.
- 1.4.2 Impulsar una nueva dimensión de las labores de promoción de las representaciones de México en Europa para identificar oportunidades de comercio, inversión y cooperación, además de promover una imagen positiva de nuestro país en Europa.
- 1.4.3 Intervenir en la conclusión de las negociaciones y, en su momento, dar cabal cumplimiento al renovado Acuerdo Global entre México y la Unión Europea.

Como se puede apreciar, sólo en el numeral 1.4.3 se hace referencia a la UE, afirmando que se va a “intervenir en las conclusiones” del Acuerdo Global. Al respecto, es atinado y procedente la utilización del verbo “intervenir” en infinitivo, cuya acción acota la responsabilidad de la SRE sólo a intervenir como un actor coadyuvante (de apoyo) en el proceso de las conclusiones de las negociaciones del Acuerdo, ya que la secretaría

18 Secretaría de Economía, “Programa Sectorial de Economía 2020-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de junio de 2020, México, p. 24.

19 Secretaría de Relaciones Exteriores, “Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de julio de 2020, México.

que tiene a su cargo la responsabilidad directa de concluir las negociaciones es la SE, cabeza de sector del poder Ejecutivo federal en el ámbito del comercio exterior e interior del país. Sin embargo, como se señaló líneas arriba, en su Programa Sectorial se mantiene la postura errática del PND de no hacer referencia explícita o velada a la Unión Europea.

Por otro lado, en el *interin* entre la publicación del PND y las publicaciones de los programas sectoriales de las SE y de SRE (donde se detallan las acciones sectoriales que complementan el PND), el gobierno de López Obrador decide, en noviembre de 2019, cerrar la representación permanente del gobierno de México ante la UE, que se mantuvo operando desde 1960, durante 59 años.²⁰ Esta decisión errática, que pasó desapercibida o considerada como un simple ajuste burocrático-administrativo, rompió la línea histórica de comunicación directa que mantenía la SE con sus contrapartes de la UE, para el seguimiento del intercambio comercial y el buen funcionamiento de los acuerdos suscritos desde 1975, en especial a partir de la entrada en vigor del Acuerdo Global y el TLCUEM en el año 2000.

No obstante, esta decisión errática y los desencuentros diplomáticos provocados por el nacionalismo populista de “la cuarta transformación”, el comercio bilateral se mantuvo en crecimiento durante el sexenio. En los primeros cinco años las importaciones de la UE se incrementaron 21 %, al pasar de 261,245 millones de dólares a 316,687 millones (Cuadro 7). Mientras las exportaciones de México aumentaron 18 %, al pasar de 112,854 a 133,689 millones de dólares. La balanza comercial favoreció a la UE, al obtener México un saldo negativo de 182,997 millones de dólares.

²⁰ Como se señaló cuando se explicó el primer periodo de la relación México-UE, con el establecimiento de esta representación permanente se inició en 1960 la formalización de la relación. Representación que dependía administrativamente de la SE, anteriormente Secretaría de Comercio.

Cuadro 7

Sexenio de López Obrador (diciembre de 2018-septiembre 2024)			
Balanza comercial México-Unión Europea (millones de dólares)			
Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
2018	23,194	50,531	-27,337
2019	21,399	48,837	-27,439
2020	18,148	40,045	-21,898
2021	21,435	50,420	-28,985
2022	22,836	58,939	-36,103
2023	26,677	67,913	-41,235
2024	ND	ND	ND
Total 5 años	133,689	316,685	-182,997

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía, del Banco de Información Económica del INEGI y del Sistema de Información BIE Económica del Banco de México.

Conclusiones: a manera de epílogo (el gobierno de Sheinbaum)

La quinta etapa de la relación México-UE ya se mantiene en los primeros meses del sexenio de Claudia Sheinbaum (oct. 2024-sep. 2030), que inició el 1 de octubre de 2024 con el discurso presidencial de continuidad del proyecto de López Obrador: nacionalista-populista de izquierda moderada, que se ha anunciado como el “segundo piso de la cuarta transformación”. Se inauguró reproduciendo la decisión errática (primera pifia sexenal de política exterior), como ya se señaló, de no invitar al jefe de Estado español, rey Felipe VI, a la toma de posesión de la presidenta Sheinbaum. En los primeros meses del gobierno de Sheinbaum, la política exterior mantuvo una postura de “cautela” ante el proceso electoral presidencial en Estados Unidos, donde se vislumbraba como una gran posibilidad el triunfo de Donald Trump y, en consecuencia, el regreso a la Casa Blanca de un proyecto nacionalista-populista de derecha radical, que amenaza la estabilidad de las relaciones bilaterales con México y, en general, con todo el mundo. La amenaza se cumplió y Trump ganó las elecciones en noviembre del 2024. A partir de entonces se va dando un cambio en el contexto internacional, hacia un nuevo escenario mundial que configura un ambiente conflictivo y de incertidumbre que obliga

a todos los Estados a “ajustar” a la defensiva su política exterior, ante las acciones y desplantes de política de poder de la primera potencia económico-militar del planeta. Esta situación genera un efecto “dominó” que también pone en alerta a todas las organizaciones internacionales intergubernamentales (OIG) de esencia económica, como la UE, y de carácter militar, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN): ambos ejemplos de OIG involucran directa e indirectamente a la Unión Europea.

Ante este nuevo escenario de incertidumbre, por fin la UE reaccionó de su “tortugismo burocrático”, anunciando el 6 de diciembre de 2024 que se había concluido, tras nueve años de negociaciones, la modernización del Acuerdo Global UE-México, que incluye el TLCUEM. Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, considera a este nuevo acuerdo como “histórico” que “demuestra que el comercio abierto y basado en normas puede contribuir a nuestra prosperidad y seguridad económica, así como a la acción climática y al desarrollo sostenible”. El nuevo tratado se tipifica como de “quinta generación” al incorporar novedades, entre las que destacan: la apertura de los mercados agrícolas, la liberalización del sector servicios y la contratación pública. Un mes después, el 17 de enero de 2025, se volvió anunciar que concluyeron las negociaciones para la modernización del Acuerdo Global con México, y que sólo tras la “revisión jurídica final”, la UE y México procederán a su firma y posterior ratificación; proceso que en el caso de México no se perciben problemas, ya que el gobierno de Sheinbaum cuenta con mayoría en la Cámara de Senadores. Pero en el caso de la UE el proceso de aprobación es más complejo, ya que la dimensión comercial de los acuerdos requiere de la aprobación unánime de los 27 parlamentos nacionales de los Estados miembros; a diferencia de los acuerdos de diálogo político y de cooperación que sólo requieren de la aprobación del Consejo de la UE y del Parlamento Europeo para entrar en vigor.²¹

Trump inició su segundo mandato presidencial el 20 de enero de 2025, anunciando en su discurso inaugural las tres prioridades de su gobierno: el comercio, la inmigración y la seguridad nacional. A partir

21 Véase Juan Carlos Baker, Antoni Esteveordal y Ernesto Talvi, “El nuevo acuerdo UE-México: la UE acelera a fondo la integración con América Latina”, *Real Instituto Elcano*, 3 de febrero de 2025, España. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-nuevo-acuerdo-ue-mexico-la-ue-acelera-a-fondo-la-integracion-con-america-latina/>

de esa fecha se ha dedicado a firmar todo tipo de “acciones ejecutivas”, amenazando a aliados, socios y adversarios con incrementar los aranceles a las exportaciones que realizan hacia Estados Unidos. En el caso de la UE, sorprendió a propios y extraños los comentarios de Trump el 25 de marzo, en la conferencia de prensa celebrada en la “Oficina Oval de la Casa Blanca”, al afirmar que “la Unión Europea se creó para joder a Estados Unidos” y su respuesta a pregunta expresa de un periodista sobre la falta de compromisos de defensa de la UE en el seno de la OTAN: “¿Realmente quiere que le diga lo que pienso? Sí creo que han estado gorroneando”.²² A la siguiente semana, el 2 de abril, en una reunión con miembros de su gabinete y algunos congresistas, Trump afirmó, como introducción al anuncio de imponer un arancel del 20% a las importaciones provenientes de la UE: “Nunca le cobramos nada a nadie, pero ahora le vamos a cobrar a la Unión Europea. Son negociadores muy, muy duros. Uno piensa que la Unión Europea es muy amigable. Nos estafan. Es muy triste decirlo. Es muy patético”.²³ Obvio que las autoridades de la UE reaccionaron ante tales comentarios, descalificándolos como falsos, además de precisar que la UE está preparada para responder en términos similares a los incrementos arancelarios que le impone Estados Unidos.

Respecto al caso de México, se vuelven a recibir las amenazas de Trump de su primera presidencia, de incrementar los aranceles a las exportaciones mexicanas si no detiene la inmigración ilegal (principalmente de mexicanos, guatemaltecos, hondureños y salvadoreños) hacia Estados Unidos por la frontera norte de México. Además, se agrega a las amenazas el tema del “trasiego de fentanilo” hacia Estados Unidos, que controlan los cárteles de narcotráfico mexicanos, declarados por la administración Trump como terroristas. La atención y respuesta del gobierno de Claudia Sheinbaum a estas amenazas ha sido expedita, haciendo su tarea para contener la migración ilegal hacia Estados Unidos (se restablece el papel de tercera frontera segura) y desplegar una serie

²² Véase “Donald Trump acusó a la Unión Europea de aprovecharse de Estados Unidos”, en *Infobae*, 25 de marzo de 2025 (con información de *EFE*). <https://www.infobae.com/america/mundo/2025/03/25/donald-trump-acuso-a-la-union-europea-de-aprovecharse-de-estados-unidos/>

²³ Véase Miguel Jiménez, “Trump declara la guerra comercial del mundo con un arancel universal del 10% y castigos mayores a sus propios socios”, en *El País*, 2 de abril de 2025, España. <https://elpais.com/internacional/2025-04-02/trump-declara-la-guerra-comercial-al-mundo-con-aranceles-minimos-del-10-y-tasas-mayores-a-sus-principales-socios-comerciales.html#>

de acciones y “golpes” en contra de los cárteles, deteniendo y extraditando a sus principales “capos” a Estados Unidos y destruyendo sus laboratorios y campos de cultivo; con lo que se distancia de la política de complacencias de López Obrador de “abrazos y no balazos” con la delincuencia organizada del país.

En resumen, el fenómeno Trump o, en términos más analíticos, la “coyuntura Trump” ha provocado un estímulo positivo a la relaciones México-Unión Europea, renovando el interés de ambas partes por estrechar los vínculos económicos y políticos, aprovechando la base consolidada del comercio bilateral, que en los últimos 25 años, desde que entró en vigor el Acuerdo Global, que incluye el TLCUEM, en el año 2000, se ha incrementado 400 %, al pasar el intercambio total (importaciones más exportaciones) de 18,908 millones de dólares en ese año, a 94,590 millones de dólares en 2023. Además, el hecho de que la UE ocupe el segundo lugar de destino de las exportaciones mexicanas y sea la segunda fuente de inversión extranjera directa en México, favorece a la Unión Europea como la principal región para concentrar la política de diversificación de la economía mexicana, por encima de América Latina u otra región del mundo.²⁴ Pero la estrategia de esta política de diversificación debe tender a equilibrar la permanente balanza comercial deficitaria de México, que cada año se profundiza y contribuye a la reproducción de una relación estructural desigual, en cuyo marco se debe tener presente tanto la concentración del comercio con cuatro socios tradicionales (Alemania, España, Italia y Francia —y hasta el 2020 también con el Reino Unido), como el hecho de que parte considerable del comercio se realiza en operaciones intrafirma de las propias empresas transnacionales europeas establecidas en México.

Fuentes de información

Baker, Juan Carlos, Estevadeordal, Antoni y Talvi, Ernesto. “El nuevo acuerdo UE-México: la UE acelera a fondo la integración con América Latina”, *Real Instituto Elcano*, 3 de febrero de 2025, España.

²⁴ Véase Roberto Peña Guerrero, “México y la Unión Europea: a 20 años del Acuerdo Global”, en Beatriz N. Pérez Rodríguez, et al. (coords.), *La nueva Europa: cambios internos y externos*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México 2021, p. 193.

- Blenkinsop Philip. “UE y México acuerdan nuevo pacto de libre comercio”, *Reuters*, 21 abril de 2018, disponible en <https://lta.reuters.com/article/businessNews/idLTAKBN1HS0PL-OUSLB>
- Del Arenal, Celestino. *Relaciones entre la UE y América Latina*. Universidad de Salamanca, España, 2010. Disponible en <https://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/delarenalpresentaciónRRII.pdf>
- Comisión Europea, *Hacia una asociación estratégica UE-México*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 15 de julio de 2008, disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/mexico/docs/com08_447_es.pdf
- Fariza, Ignacio y Abellán, Lucía. “México y la Unión Europea alcanzan un acuerdo para la actualización de su tratado comercial”, *El País*, 21 abril de 2018, disponible en https://elpais.com/economia/2018/04/21/actualidad/1524340031_137087.html
- Fuentes Berain, Sandra. “Introducción”, en Laura Becerra Pozos y Norma Castañeda Bustamante (coords.), *Las relaciones México-Unión Europea en el marco del Acuerdo Global y la Asociación Estratégica: un balance desde la sociedad civil mexicana*, México, DECA, Equipo Pueblo, AC, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, ALOP, agosto de 2013, p. 6.
- Forbes, “UE y México acuerdan pacto de libre comercio ante proteccionismo de EU”, *Forbes México*, 21 abril de 2018, disponible en <https://www.forbes.com.mx/ue-y-mexico-acuerdan-pacto-de-libre-comercio-ante-proteccionismo-de-eu/>
- Infoabe. “Donald Trump acusó a la Unión Europea de aprovecharse de Estados Unidos”, en *Infoabe*, 25 de marzo de 2025 (con información de *EFE*). <https://www.infobae.com/america/mundo/2025/03/25/donald-trump-acuso-a-la-union-europea-de-aprovecharse-de-estados-unidos/>
- Jiménez, Miguel. “Trump declara la guerra comercial del mundo con un arancel universal del 10% y castigos mayores a sus propios socios”, en *El País*, 2 de abril de 2025, España. <https://elpais.com/internacional/2025-04-02/trump-declara-la-guerra-comercial-al-mundo-con-aranceles-minimos-del-10-y-tasas-mayores-a-sus-principales-socios-comerciales.html#>

- Mota, Carlos. Mientras no sea ratificado el nuevo acuerdo, seguirá vigente el acuerdo original, entrevista a la embajadora Roberta Lajous, en *ADN 40*, México, 18 de junio de 2018.
- “Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 del Gobierno de López Obrador”, *Diario Oficial de la Federación* (DOF), el 30 de abril de 2019.
- Peña Guerrero, Roberto. “Fortalezas y debilidades de las negociaciones México-Unión Europea: diez años del Acuerdo Global”, en Marie Anne Coninx, *et al.* (coords.), *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*, Gernika, México, 2010, pp. 80-81.
- Peña Guerrero, Roberto. “México y la Unión Europea: a 20 años del Acuerdo Global”, en Beatriz N. Pérez Rodríguez, *et al.* (coords.), *La nueva Europa: cambios internos y externos*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, 2021.
- Secretaría de Economía. “Programa Sectorial de Economía 2020-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de junio de 2020, México, p. 24.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. “Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2020-2024”, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de julio de 2020, México.
- Velázquez, Rafael y Domínguez, Roberto. “Relaciones México-Unión Europea: evaluación del sexenio de Fox”, en Roberto Peña Guerrero (coord.), *México-Unión Europea. Asociación estratégica para la gobernabilidad y la inclusión social*, UNAM-Plaza y Valdés, México, 2008, p. 354.
- Secretaría de Economía, *Resultados del Proceso de Modernización del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea*, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/320895/Nota_Ciudadana_Modernizaci_n_TLCUEM.pdf

Economía y comercio

La modernización del acuerdo comercial entre México y la Unión Europea†

César Guerra Guerrero*

Antecedentes

El Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM) o Acuerdo Global (AG) se negoció a finales de la década de 1990 y concluyó en diciembre de 1999. La parte de bienes entró en vigor en el año 2000 y la de servicios en el 2001. Es el primer acuerdo de libre comercio que la Unión Europea (UE) negoció con un país del continente americano. Y en este capítulo será considerado específicamente desde su vertiente de Acuerdo Comercial. En ese entonces, México ya era parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que entró en vigor en 1994, el cual eliminó paulatinamente los aranceles para bienes industriales a más tardar el 1 de enero de 2003 y lo mismo hacía para los productos agrícolas, salvo en productos muy sensibles cuya eliminación se había pactado a más tardar en el 2007. A diferencia de la UE, cuya agenda de negociaciones de acuerdos recíprocos de libre comercio era muy limitada, México ya contaba con tratados de libre comercio con países como Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela,

† *A la memoria de Mauro Petriccione, un brillante abogado y tenaz negociador comercial europeo, quien fue clave para impulsar el proceso. Su contribución y pericia fue clave para resolver los elementos más complicados.*

* Ex negociador en jefe de la modernización del acuerdo comercial, consultor de comercio internacional en Bruselas y secretario general de la Cámara de Comercio México-Unión Europea (Mex-ChamEU).

cuando arrancaron las negociaciones con la UE. Esta situación también ponía en desventaja a las exportaciones de la UE a México frente a Estados Unidos, su principal competidor en el mercado mexicano, ya que tenían que pagar los aranceles de nación más favorecida, los cuales, en el caso de bienes industriales, podían llegar a 35% o 50% en aquel entonces. Esta situación de desventaja motivó a la UE a solicitar a México negociar un acuerdo comercial que buscara eliminar esta discriminación en el trato arancelario.

La estructura del TLCUEM, es muy simple, y denota que su principal objetivo era el tema arancelario en bienes industriales. Incluso los acuerdos que México tenía con países de América Latina contenían disciplinas más desarrolladas en temas comerciales que el TLCUEM, el cual básicamente refiere a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en temas como medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y obstáculos técnicos al comercio (OTC), hay compromisos limitados en servicios y compras de gobierno, y enuncia cooperación en temas como competencia.

La UE planteó, en la negociación de acceso a mercados en bienes industriales, la eliminación de aranceles a más tardar en el año 2003, para empatar la liberalización arancelaria con el tratamiento que México otorgaba a Estados Unidos y Canadá. Por su parte, la posición de México era que la UE reconociera sus sensibilidades en ciertos productos, en los cuales la UE era más competitiva que Estados Unidos, como es el caso de los recubrimientos cerámicos, en donde la eliminación arancelaria se dio hasta el 2007. En cuanto a la desgravación por parte de la UE, la mayoría de las exportaciones mexicanas podían entrar libres de arancel desde la entrada en vigor del TLCUEM (2000), salvo excepciones como algunas prendas de vestir, principalmente de algodón, y autos, que se desgravaron en el 2003. Es decir, la discusión se centró en definir las canastas de desgravación y los productos que entrarían en éstas. No había duda de que la totalidad de los productos industriales llegarían al libre comercio.

En el caso de la pesca se acordó la eliminación arancelaria para casi todos los productos, excepto para lomo de atún y atún procesado, en donde el acceso a la UE se da a partir de cuotas arancelarias. La oposición, principalmente, de la flota atunera de España trajo este resultado.

Por el contrario, la negociación de productos agropecuarios fue muy distinta, aquí los bienes para los que se acordó eliminar los aranceles

fueron la excepción. En el TLCAN, México había negociado la eliminación de aranceles de todos los productos, lo que había dejado insatisfechos a algunos de sus sectores productivos, como lácteos, cárnicos y granos. Por el lado europeo, sus altos y complejos aranceles (específicos, *ad valorem* con un mínimo incluido en determinados términos, mixtos en función del precio del producto, para asegurar mayor protección contra la mercancía más competitiva, o técnicos, en función del contenido de insumos sensibles en el bien final) protegen un mercado altamente regulado y de precios altos que es muy atractivo para los exportadores de terceros países. Además, su política agrícola común (PAC) generaba distorsiones de las decisiones de sus productores al premiar ciertos sectores con subsidios a la exportación.

Es por ello que las negociaciones entre la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea (DG AGRI) y el equipo de negociadores mexicanos (Secofi y Sagdr) prácticamente no prosperaron. Mientras que los europeos querían una apertura como la que México había pactado en el TLCAN, al mismo tiempo no podían eliminar sus subsidios a la exportación ni ofrecer eliminación arancelaria en los principales productos de interés de México. Si bien la UE ofreció cuotas y/o reducciones parciales del arancel a México para productos como jugo de naranja, espárragos, miel, flores, entre otros, la mayoría de los productos quedaron pendientes para una futura negociación, salvo para productos de interés mutuo como la cerveza o bebidas espirituosas en donde se acordó la eliminación inmediata del arancel en aquel momento.

Un producto de gran interés para la UE era el vino. Por la preocupación que había por parte de los productores de vino mexicano en competir con vino europeo barato, de baja calidad, que ya estaba llegando a los anaqueles en México, se acordó una desgravación más larga para los vinos menores a alrededor de 3 dólares por litro. A la UE le interesaba no quedar en desventaja frente al vino chileno y al de Estados Unidos. Lo paradójico de este caso digno de estudio para los investigadores en temas de comercio internacional es que, contrario a la sospecha, la apertura generó mayor interés por el vino y creó una mayor demanda en México, lo que permitió el desarrollo del sector vitivinícola mexicano que se ha expandido por varios estados y ha crecido en volumen y calidad. En contraste, la apertura en el brandy llevó a desaparecer la producción en México.

En aquellos tiempos, la ratificación por parte del Parlamento Europeo era un mero trámite y no representaba un riesgo para los resultados del TLCUEM. Tampoco se esperaba que el Senado rechazara el acuerdo.

La cláusula de revisión buscaba volver a la mesa de negociación en unos años, cuando se acordara la eliminación de los subsidios a la exportación, de acuerdo con el proceso de reforma para el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. La UE argumentaba que sólo mediante negociaciones multilaterales podría aceptar remover los pagos a los exportadores.

La oportunidad para concretar el proceso de reforma del Acuerdo de la Agricultura de la OMC llegó con la Ronda Doha. Este ejercicio se vislumbraba como un intento serio, ampliando los temas en la mesa de negociación, como el acceso a mercados en bienes no agrícolas (NAMA por sus siglas en inglés) con el fin de facilitar los balances para acordar: 1) la eliminación de los subsidios a la exportación en sus términos más amplios (créditos a la exportación y ayuda alimentaria estaban en el paquete); 2) la reducción sustancial de los apoyos distorsionantes a los productores; y, 3) mejorar el acceso a los mercados. Como sabemos, la Ronda Doha prácticamente quedó sepultada en el 2008 sin resultados. A pesar de esta situación, la UE y México intentaron mejorar las condiciones de acceso a los mercados en el TLCUEM en esos años, con poco éxito.

El porqué de la modernización del Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México

El fracaso que representó la Ronda Doha como vehículo para lograr mejores condiciones de acceso a mercados orilló a la UE a cambiar de estrategia para relacionarse comercialmente con el mundo. Sus esfuerzos ahora se centrarían en negociar acuerdos de libre comercio bilaterales o regionales. Si bien tenía un acuerdo con Chile similar al que negoció con México y con los países vecinos en el PAN-EURO-MED, su agenda ambiciosa los llevó a iniciar procesos serios de negociación con Sudáfrica, los países de Centroamérica (Panamá, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador), los países Andinos (Colombia, Perú y Ecuador), Corea, Japón, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Canadá y hasta con Estados Unidos, la fallida Asociación Transatlántica para el Comercio (TTIP, por sus siglas en inglés). En el caso del GCC (*Gulf Cooperation Council* —Bahréin, Kuwait, Omán, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita—) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), sus

negociaciones con la UE comenzaron en la década de 1990, pero no llegaron a buen puerto.

Por su parte, posterior a la negociación con la UE, México llegó a acuerdos con Japón, Uruguay y Perú, amplió la apertura con los países de Centroamérica, creó la Alianza del Pacífico y entró al Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP por sus siglas en inglés), con lo que México abrió su mercado a Australia, Nueva Zelanda, Singapur, Vietnam, Malasia y Brunei.

Es por toda esta apertura que ya se había negociado con otros socios comerciales y el surgimiento de nuevas disciplinas que la modernización del acuerdo entre la UE y México era más que necesaria. Las reformas a su PAC, la eliminación de los subsidios a la exportación pactada en la OMC en la Ministerial de Nairobi, en el 2015, y los acuerdos recientes de la UE con países latinoamericanos indicaban que la UE estaría en posibilidades de comprometerse con la eliminación de los subsidios a la exportación, lo que abriría la puerta a una negociación de acceso a mercados donde todo estuviera incluido.

El ejercicio exploratorio (*scoping exercise*) es una herramienta mediante la cual las partes negocian los temas a tratar y la ambición esperada en una negociación comercial en la que estará involucrada la Comisión Europea. Este documento se lleva al Consejo Europeo para que los países miembros aprueben el mandato de negociación, lo que le permite a la Comisión Europea (DG TRADE) tener un marco de referencia e iniciar eventualmente negociaciones con sus contrapartes. Este ejercicio se llevó a cabo entre 2014 y 2015. La negociación de este documento no fue fácil y se encontró la ambigüedad constructiva en el lenguaje en los temas escabrosos para evitar prejuzgar que el resultado fuera en detrimento de los intereses de algunas de las partes.

Después de cierto retraso en la obtención del mandato, debido a cuestionamientos de algunos Estados miembros, el Consejo otorgó a la Comisión el mandato para modernizar el acuerdo con México en mayo de 2016. Por cierto, el retraso no sucedió por preocupaciones por las negociaciones por México, sino por cuestiones sistémicas vinculadas, por ejemplo, a las competencias otorgadas a la Comisión, es decir, la división entre lo que puede hacer la Comisión Europea y lo que es facultad de los Estados miembros.

El proceso y las rondas de negociación

En julio de 2016 se llevó a cabo el primer encuentro a nivel de subsecretarios en Bruselas para intercambiar puntos de vista sobre cómo debería llevarse a cabo el proceso. La agenda incluía definir los grupos de negociación para abarcar los temas, así como la frecuencia de las rondas. El primer reto era mostrar compromiso con el proceso para evitar una negociación larga. México ya había concluido la negociación del TPP y Trump todavía no ganaba la presidencia de Estados Unidos. Además, el golpe de Estado en Turquía generaría una pausa en las negociaciones con ese país, por lo que México tenía los recursos para una negociación intensa. La propuesta era tener una ronda de manera trimestral para tratar de concluir lo antes posible. Por otro lado, la Comisión tenía varios frentes de negociación abiertos y no estaban convencidos de que hubiera avances con México en las primeras etapas, por lo que ofrecieron dos o tres rondas por año.

Después de cabildear, y a medida que México mostraba con hechos que estaba listo para progresar en las negociaciones, la Comisión Europea destinó recursos en el proceso con México y se competía de alguna forma con el *momentum* en las negociaciones que la UE sostenía con el Mercosur, con quienes tenían dos décadas negociando. La primera ronda de sustancia se llevó a cabo en noviembre de 2016. Después de varias rondas formales e informales, y de dos intentos de cierre, el acuerdo, en principio, se logró en abril de 2018. Es decir, tomó año y medio de negociaciones para concluir de manera general la parte comercial, faltando sólo aterrizar las ofertas de México de compras del sector público a nivel subfederal, lo cual tomó un par de años concretar.

El anuncio de la conclusión de la negociación en abril de 2018 fue hecho por la entonces Comisaria de Comercio, Cecilia Malmström, y el Comisario de Agricultura, Phil Hogan (quien posteriormente tomaría el puesto de Comisario de Comercio en sustitución de ella a partir de diciembre de 2019 y después fue sustituido por faltas vinculadas con el encierro en tiempos del COVID), por la parte europea, mientras que por el lado mexicano estuvo el entonces secretario de Economía, Idelfonso Guajardo. Todo parecía estar listo para que ambas partes, una vez concluida la revisión legal, firmaran la versión final del nuevo acuerdo comercial. Sin embargo, por algunas razones que explicaremos más adelante, México y la UE han tomado más tiempo para decretar la

conclusión del documento a traducir a los 22 idiomas de la UE para aprobación en el Consejo Europeo, y finalmente ratificado por el Parlamento Europeo y el Senado en México.

Los principales temas en la negociación

La parte comercial del nuevo acuerdo entre México y la UE contiene más de 20 capítulos. Como se mencionó anteriormente, lo que en el acuerdo actual son artículos, ahora son capítulos ampliamente desarrollados como medidas sanitarias y fitosanitarias, competencia, obstáculos técnicos al comercio, e incluye acceso a la inversión, servicios, compras de gobierno, entre otros. A continuación, se presentan las discusiones en los temas más significativos de la negociación.

Acceso a mercados

El principal interés de México en la negociación era obtener mejores condiciones para acceder al mercado europeo. Las concesiones del acuerdo original resultan obsoletas al no estar alineadas con la apertura que ahora puede otorgar la UE, como ha quedado demostrado en la liberalización arancelaria negociada con otros socios comerciales, incluyendo los países de Centroamérica y la región andina. Por ejemplo, México puede exportar espárragos con arancel preferencial a la UE hasta por 600 toneladas al año. Por encima de esa cantidad, los espárragos mexicanos no tienen beneficios. Mientras tanto, Perú, uno de los principales exportadores de este producto, no paga aranceles y este beneficio no está acotado a una cuota. Otro ejemplo muy emblemático es el plátano. Los principales países exportadores como Ecuador, Colombia, Costa Rica o Guatemala pagan 75 euros/t conforme sus acuerdos comerciales con la UE, mientras que México no recibe ningún tratamiento preferencial. Así podríamos continuar la lista con miel, jugo de naranja y otros, en donde México exporta a la UE con beneficios limitados o nulos, lo que resta competitividad en el mercado europeo frente a competidores, especialmente latinoamericanos.

En la modernización, la UE ofreció apertura arancelaria para una gran cantidad de productos y concesiones a partir de cuotas a productos sensibles de interés de México como la carne de res y el azúcar. En el caso del atún, aunque habría cuotas en los primeros años, la UE dejará de cobrar aranceles a México en un plazo no mayor a siete años a partir de la entrada en vigor.

Por otro lado, los intereses de la UE se concentraban en productos procesados como chocolates, productos de la panadería, algunas preparaciones a base de carne y principalmente productos lácteos. Si bien México ofreció igualmente apertura en una gran cantidad de productos, se cuidaron las sensibilidades. Por ejemplo, se excluyó el azúcar para evitar eludir compromisos con Estados Unidos y el tratamiento preferencial para los productos lácteos más sensibles como leche en polvo, mantequilla y la mayoría de los quesos se da a partir de cuotas.

Reglas de origen

Este tema fue uno de los más relevantes en la negociación porque se aprovechó esta modernización para actualizar las reglas de origen a casi 20 años de que se habían negociado las del acuerdo vigente. Como resultado, se modificaron las reglas para dos terceras partes de los productos, incluyendo químicos, maquinaria, aparatos electrónicos, entre muchos otros.

El principal interés de México estaba en el sector automotriz, en donde se buscaban reglas más flexibles para facilitar la exportación con tratamiento preferencial a la UE. Cabe recordar que casi la mitad del comercio bilateral entre México y la UE se explica por el intercambio en el sector automotor. La UE había ofrecido flexibilidad de entrada en cinco puntos porcentuales adicionales a la regla de contenido actual, lo cual no era suficiente para lo que buscaba México. Esta discusión provocó la cancelación de la visita de la Comisaría Malmström a México en febrero de 2018 al percibirse que el cierre de la negociación en principio todavía estaba lejos porque la UE no estaba preparada para flexibilizar su oferta.

Posteriormente, la UE ofreció mejoras temporales, especialmente para vehículos de pasajeros de alta cilindrada. El gran tema pendiente fue establecer reglas de origen más audaces para vehículos eléctricos, lo cual sucedió de manera limitada porque dicha industria estaba en sus inicios en la UE y no tenían definido aún cómo estructurarían sus cadenas de valor.

Los principales intereses de la UE se centraron en obtener proveeduría para exportar productos procesados en donde han desarrollado ventajas competitivas, para los cuales carece de producción primaria, como es el caso del café. En este tema, se negoció una flexibilidad limitada a cierto monto. Asimismo, la UE buscaba flexibilizar las reglas de origen

en el sector textil-vestido; sin embargo, por las sensibilidades de la industria mexicana, las modificaciones fueron mínimas.

Por otro lado, la negociación incluye un entendimiento que limita la capacidad de la agencia antifraude de la UE (OLAF) para desconocer el origen de las mercancías sin verificaciones previas, conforme al apartado de procedimientos aduaneros y verificaciones de origen. Esto es significativo porque exportadores mexicanos de ajo a la UE habían sido afectados hace algunos años por acciones unilaterales de la agencia antifraude de la Unión Europea.

Indicaciones geográficas

México y la UE tienen un convenio en el marco del acuerdo vigente en el que se protegen los nombres en bebidas espirituosas. El tequila, por ejemplo, se beneficia de la protección conforme a la normativa en México en el mercado europeo ante los intentos no sólo de terceros países que buscan vender la bebida aprovechando la fama, sino también la autoridad en Europa ha tenido que intervenir ante sus propios ciudadanos para cumplir con las reglas acordadas con México. Por supuesto que este tema es de enorme interés para la UE por la gran cantidad de nombres que buscan proteger. El objetivo de los europeos era ir más allá de las bebidas espirituosas, para establecer protección a otras bebidas y alimentos. Esto implicaba mayor costo para México en el cumplimiento de los nuevos compromisos, así como ir en la dirección contraria a la postura de Estados Unidos en estos temas.

Como resultado de la negociación, México protegerá más de 550 nombres europeos entre cervezas, aceitunas, carnes frías, quesos, etcétera. Es precisamente en quesos donde la discusión se volvió más complicada debido a los nombres que se usan en la UE y que se venden en México desde hace tiempo, pero que no son de orígenes europeos. Por ello, se tuvieron que buscar soluciones excepcionales para algunos casos como el queso parmesano o el queso manchego, permitiendo que México siga comercializando este último que produce en grandes cantidades a base de leche de vaca, distinto al manchego español que se produce con leche de oveja.

Por su lado, las peticiones de México no solamente se basaron en las denominaciones de origen con las que ya contaba en su legislación como, por ejemplo, bebidas espirituosas (que en su mayoría no están incluidas en el acuerdo de protección con la UE, como el Bacanora y la Charanda),

alimentos como café de Veracruz, vainilla de Papantla, o mango ataulfo de la zona del Soconusco de Chiapas, o productos que van más allá de los alimentos y bebidas como el ámbar de Chiapas, Olinalá y la talavera. México convocó al sector privado a identificar posibles indicaciones geográficas para que se beneficiaran de la protección del nombre en la UE, sin embargo, se tenía que probar la viabilidad de la protección en el propio territorio mexicano previa a la solicitud.

Lo curioso es que, en el momento de la negociación, la UE no contaba con legislación para proteger a productos más allá de bebidas y alimentos. Como resultado de esta, la UE se comprometió a proteger como mexicanos alrededor de 40 productos, la mayoría son artesanías y muchas de ellas de Michoacán, como las guitarras de Paracho o las esferas de Tlalpujahua. El compromiso de la UE era que dicha protección llegaría hasta que tuvieran legislación en vigor. El retraso en la conclusión de la modernización superó la capacidad de la UE para legislar, debido a que fue hasta diciembre de 2023 que empezó a contar con el marco para que la UE otorgue la protección. En el momento de la negociación, la UE no podía pedir a México protección para sus artesanías y bienes industriales porque no las tenía formalmente identificadas. En el futuro cercano se espera que pida ampliar la lista de protección para incluir productos como el vidrio de Murano o la porcelana de Limoges.

Compras de gobierno

En la negociación de compras del sector público, las partes suelen discutir las disciplinas por un lado y las ofertas por otro. Las disciplinas se basan en el Acuerdo de Contratación Pública de la OMC, de la cual la UE es parte. No obstante que México no es parte de este acuerdo plurilateral, la legislación interna y los acuerdos comerciales de México siguen los mismos principios. Por ello no fue muy complicado llegar a un acuerdo. No así en el tema de las ofertas, en donde se partía de realidades totalmente distintas.

Por política interna, para que el gasto del Estado se ejerza de manera más eficiente en favor del contribuyente y para adquirir los productos del mejor postor, la UE tiene abierto su mercado de compras públicas a todos los niveles, desde federal hasta municipal. Debido a esto, la UE requería reciprocidad y buscaba que México abriera igualmente más allá del nivel federal, lo que parecía una línea roja para ambas partes. Si México aceptaba, sería la primera vez que adquiriera compromisos más

allá de la federación. En su negociación con Canadá, la UE mostró que también fue la primera vez que dicho país otorgó concesiones a nivel de provincias. En el caso de su negociación con Japón, la UE obtuvo concesiones en ciudades como Tokio.

Era imposible que México comprometiera ofertas específicas a nivel subfederal para la fecha en la que se llegó a un acuerdo, en principio, en abril de 2018. Sin embargo, la UE necesitaba tener una noción del tamaño del mercado que México podía poner en la mesa. La obligación quedó plasmada, incluyendo a estados que representarían por lo menos 62.5 % del producto interno bruto (PIB). Tocaba al gobierno federal trabajar con los estados mexicanos para convencerlos en sujetarse a nuevas reglas en su contratación pública, además en tiempos electorales. Finalmente, después de dos años de trabajo interno y negociación del contenido de las ofertas con la UE, se llegó a un acuerdo entre las partes negociadoras. A partir de ese momento, se concluía la negociación técnica.

Corte permanente de inversión

El mecanismo tradicional para protección de los inversionistas ante las medidas de gobiernos, es el de solucionar las controversias entre inversionista-Estado (ISDS por sus siglas en inglés). México estaba muy familiarizado con este esquema que sustituiría a los Acuerdos Bilaterales de Inversión que México tiene con los países miembros de la UE. Sin embargo, la UE propuso un nuevo mecanismo en la forma de una corte bilateral de inversión permanente (ICS por sus siglas en inglés) que se basaba en las discusiones que se llevaban a cabo en el marco de la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil Internacional (UNCITRAL por sus siglas en inglés).

Si bien la principal objeción de México era el costo de mantener una corte permanente, comparado con el poco uso que se esperaba del mecanismo por la baja afluencia histórica de casos entre la UE y México, era claro que el esquema tradicional no era opción para los europeos por su experiencia reciente en el acuerdo con Canadá, en el que el Parlamento Europeo los obligó a buscar un sustituto para que el CETA (como se le conoce al acuerdo comercial Canadá-UE) viera la luz. El principal argumento de los enemigos del ISDS para desaparecerlas es que se crean incentivos por parte de los jueces que participan *ad hoc* en los casos para otorgar a los inversionistas la “victoria” en perjuicio del Estado, con el fin de crear jurisprudencia y propiciar que solicitar casos se vuelva

atractivo para los inversionistas, generando un mejor mercado para los despachos de abogados en donde los jueces *ad hoc* suelen trabajar.

El principal elemento de la corte permanente bilateral es la neutralidad al pagar a un grupo de jueces que no podrán ejercer una actividad adicional a esta función, con el riesgo de permanecer sin actividad por la alta posibilidad de no atender solicitudes de inversionistas. Ante los avances en las discusiones en UNCITRAL, cabe la posibilidad de que las partes prefieran utilizar esta instancia a crear una corte bilateral permanente.

El retraso en la conclusión

La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, anunció con sus pares del Mercosur el 6 de diciembre, la conclusión de las negociaciones del acuerdo comercial, después de unos años de haber anunciado que habían llegado a un acuerdo en principio, y que provocó el malestar de países con grandes intereses en la agricultura como Francia. Es por ello que la Comisión tuvo que negociar disciplinas adicionales en los temas de comercio y desarrollo sustentable con el objetivo de suavizar el ánimo de algunos de sus Estados miembros. Sin embargo, Francia y Polonia lideran el grupo que busca conformar la minoría que pudiera bloquear la aprobación del reciente entendimiento en el Consejo Europeo. Es poco probable que se consolide una coalición que consiga frenar el acuerdo, pero el camino no será fácil. Agricultores se preparan para intensificar las protestas. ¿Y México?

Pasó prácticamente el sexenio del presidente López Obrador sin poder concretar lo que parecía un acuerdo concluido. Los motivos del retraso se pueden dividir en dos: 1) la arquitectura del acuerdo, y 2) los cambios en el rumbo de la política energética en el gobierno del presidente López Obrador.

La arquitectura del acuerdo

De acuerdo con el Tratado de Lisboa que rige las relaciones entre las instituciones europeas, la Comisión Europea, como brazo ejecutivo de la UE, recibe de los Estados miembros el mandato para negociar acuerdos comerciales. Sólo requiere la ratificación del Parlamento Europeo para su puesta en marcha, por lo que no es necesaria la ratificación de los parlamentos nacionales. Sin embargo, con el fin de validar y generar mayor credibilidad en sus políticas comerciales en los Estados miembros, y

para evitar la crítica por falta de transparencia y diálogo, hubo una época en la que la Comisión Europea decidió que sus acuerdos que incluyeran comercio, tanto los globales que contienen secciones sobre cooperación y diálogo político —como el de México—, al igual que los meramente comerciales —como el de Canadá— fueran llevados a los parlamentos nacionales. Esto, debido a la lección aprendida en su proceso con Estados Unidos que la sociedad civil descarriló, argumentando un proceso antidemocrático y con poca transparencia.

Sin embargo, esta maniobra resultó contraproducente porque se sujetaba a un posible rechazo en el discurso de los acuerdos comerciales por parte de los parlamentos nacionales, lo que podría paralizar la agenda comercial. Además, esta posible situación implicaría un lío legal porque el rechazo de un convenio comercial por parte de un parlamento nacional tendría mensaje político, sin repercusiones en la entrada en vigor si el Parlamento Europeo ya lo hubiera ratificado, por lo establecido en el Tratado de Lisboa en materia de competencias.

Debido a lo caótico que estaba resultando el proceso de ratificación del acuerdo con Canadá o los países de Centroamérica en los parlamentos nacionales, los negociadores comerciales mexicanos solicitaron a sus contrapartes europeas en el 2017, es decir, antes de llegar al acuerdo en principio, separar el acuerdo comercial del acuerdo global para evitar entrar en un ejercicio que pudiera llevar a confusión, al no ser legalmente vinculante el hecho de que un parlamento vote a favor o en contra. Sin embargo, los negociadores de la Comisión Europea (DG TRADE) explicaron que preferían mantenerlo de esa forma para validar “democráticamente” los acuerdos comerciales, con el riesgo de que algún parlamento votara en contra y pasar un trago amargo de manera gratuita. Asimismo, argumentaron que el mandato que habían recibido de los Estados miembros era negociar la modernización del Acuerdo Global, el cual es un solo acuerdo. Tener un solo acuerdo global que iría a los parlamentos nacionales no impediría poner en vigor la parte comercial, porque el texto preveía la aplicación provisional una vez que el Senado en México y el Parlamento Europeo lo ratificuen.

Eventualmente, la realidad terminó por convencer a la Comisión Europea de que no era buena idea llevar los acuerdos comerciales a los parlamentos nacionales, y concluyó los acuerdos con Singapur y Vietnam sin involucrar a los parlamentos nacionales. La discusión de un acuerdo

comercial de la UE con los países del Mercosur hubiera sido terrible, por ejemplo, en el parlamento francés.

Es por ello, que la Comisión Europea propuso al gobierno del presidente López Obrador, en plena pandemia, separar el acuerdo comercial. Es decir, la UE propuso lo mismo que un par de años atrás había escuchado de sus contrapartes mexicanas. Sin embargo, la visión sobre este tema ya no era la misma por parte del gobierno mexicano. Esto implicó meses de diálogo para encontrar una fórmula en la arquitectura del acuerdo que permitiera a ambas partes estar conformes.

Cambios en la política energética en México

Una vez que ambas partes encontraron la arquitectura del acuerdo correcta para sus necesidades, parecía que los obstáculos para anunciar la conclusión habían quedado atrás. Sin embargo, el 20 de julio de 2022, Estados Unidos solicitó consultas formales a México bajo el T-MEC por considerar que su política energética no cumplía con los compromisos de México en este acuerdo comercial. Esto prendió las alarmas en el gobierno de México porque las disposiciones en materia energética en el T-MEC y el acuerdo modernizado con la UE eran prácticamente las mismas, lo que implicó la revisión de las disposiciones en este sector y nuevamente posponer la conclusión del acuerdo comercial con la Unión Europea.

Se debe recordar que los compromisos de México en materia energética que se habían negociado en el T-MEC y en la modernización con la UE, se construyeron con base en lo que estaba vigente en México en esos años (2017-2018) y que ya había negociado en el CPTPP, acorde con los cambios que el entonces presidente Peña Nieto había solicitado previo a estas negociaciones.

Desde que se detectó esta diferencia, las partes habían trabajado a todos los niveles sin éxito para encontrar una solución satisfactoria en las disposiciones relevantes al sector de energía. Ante la falta de avance a nivel técnico, la presidenta Von der Leyen visitó al presidente López Obrador en agosto de 2023 para buscar el impulso político que llevara a encontrar la salida. Dicho ejercicio no arrojó resultados.

El anuncio de conclusión de la Comisión Europea del 17 de enero de 2025

La llegada de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo al gobierno de México trajo un impulso a las negociaciones, muestra de una voluntad política renovada. El hecho de que Marcelo Ebrard hubiese llegado a la Secretaría de Economía (SE) fue un elemento clave para tender puentes con la UE y retomar el proceso.

El 17 de enero, la Comisión Europea anunció la conclusión de las negociaciones con México, fruto de las intensas negociaciones que habían tenido con funcionarios mexicanos las semanas previas en Bruselas. De acuerdo con la información que la Comisión Europea compartió con la prensa durante el anuncio del cierre de las negociaciones y a su comunicado de prensa, los ajustes al acuerdo se hicieron reduciendo las cuotas de acceso que la UE otorgó a México en carne de res, pollo y etanol, así como la modificación de la regla de origen de vehículos eléctricos para hacerla más estricta, atendiendo a las preocupaciones de la UE. Sin que los textos hayan sido publicados para conocer los detalles, aparentemente ese fue el pago que se acordó para retirar los compromisos en el sector de energía, dejando solamente una cláusula de recibir el mejor trato que México otorgue a sus socios comerciales.

Sin embargo, la presidenta Sheinbaum aclaró días después que si bien había progreso en las negociaciones con la UE, el proceso de negociación no había concluido. El 29 de enero el comisario de Comercio de la Comisión Europea, Maroš Šefčovič, reiteró en el Comité de Comercio Internacional del Parlamento Europeo que las negociaciones con México habían llegado a buen puerto a partir de una llamada que él tuvo con el secretario de Economía, Marcelo Ebrard. Ante preguntas de algunos parlamentarios sobre los temas que México buscaba continuar revisando, el comisario Šefčovič confirmó que no había temas adicionales en discusión con México, por lo que la revisión legal de los rubros que se habían modificado en este cierre estaba en curso y las traducciones estarían listas relativamente pronto, por el avance que se había tenido previamente. Es decir, según su versión, la firma del acuerdo podría darse antes del verano y el proceso de ratificación durante el segundo semestre del 2025. Si bien estas fechas no han sido corroboradas por el gobierno de México, la diplomacia mexicana, principalmente parlamentaria y empresarial, ha sido muy importante para otorgar las seguridades

necesarias del compromiso de México para firmar la modernización del acuerdo en un futuro cercano, pero no antes del verano del 2025.

El porvenir de la relación comercial

El segundo mandato para la presidenta Von der Leyen inició a finales de 2024 y, fiel a su tradición, la UE continúa buscando una agenda ambiciosa de negociación de acuerdos comerciales. Ahora, dependiendo del acuerdo, esta tarea incluso se da en contra de la voluntad de uno de sus países más representativos de la UE. La Comisión se encuentra negociando con India, Tailandia, Filipinas, Indonesia y recién anunció la reanudación de sus negociaciones con Malasia. Además, hay un creciente interés de países africanos para tener acuerdos comerciales y la UE estará muy activa en esta región, como es natural. Asimismo, la UE busca distintos esquemas para retomar las negociaciones comerciales con los países del Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (GCC por sus siglas en inglés). Es decir, a menos que Francia ponga en el congelador la negociación de los acuerdos comerciales por el tema Mercosur, la búsqueda de aliados por parte de la UE para mejorar su posición en un panorama geopolítico complicado continuará.

De acuerdo con el diálogo parlamentario, la modernización del acuerdo entre México y la UE ha sido muy bien recibida en el Parlamento Europeo y en el Senado mexicano, por lo que no se esperan problemas en su ratificación. México seguirá siendo un socio importante para la UE. Mientras ésta es el segundo inversionista en México después de Estados Unidos y el segundo destino de las exportaciones mexicanas. Pero el proceso de ratificación podría enfrentar las siguientes dificultades:

- Los problemas para que el acuerdo comercial entre la UE y el Mercosur vea la luz implicaran que los esfuerzos de quienes apoyan el libre comercio, tanto en el sector privado, el Parlamento Europeo y los Estados miembros, se enfoquen en este proyecto, al ser un acuerdo nuevo que elimina aranceles en una región que se caracteriza por altos aranceles. Es decir, si tienen que enfrentarse a Francia por el libre comercio, el tema Mercosur es prioridad por los beneficios futuros esperados.
- La problemática relación comercial con Trump que se vislumbra en México, puede tener dos efectos en la reacción de México hacia el acuerdo pendiente con la UE. 2025 será el primer año de

la segunda administración del presidente Trump, lo que conlleva mucha incertidumbre respecto al acceso al mercado de Estados Unidos. ante las amenazas anunciadas sobre aranceles. Esta situación es un llamado para que el sector privado mexicano busque mercados alternativos, por lo que la UE se vuelve más importante, lo que aportaría un grado de urgencia para concluir la negociación. Por otro lado, encima de las posibles medidas de Trump en el 2025, la revisión del T-MEC se llevará a cabo en 2026, lo que podría implicar que tanto gobierno como sector privado estén totalmente dedicados a proteger la relación comercial más importante para México, dejando a la UE en segundo término.

Para concluir, a pesar de las dificultades políticas que prevalecen en ambos lados del Atlántico para un acuerdo comercial ambicioso, México y la UE fueron capaces de encontrar los balances que les permitirán llevar su relación comercial a un nivel muy superior al actual. Este hecho es sobresaliente por el panorama actual, que luce cada vez más complicado para el libre comercio.

La integración política entre la Unión Europea y México: revisiones, avances y perspectivas

Fernando Ábrego Camarillo*

Introducción

Aunque los antecedentes de la relación entre México y Europa datan de los tiempos de la conquista y la época colonial, en estas líneas se retoman elementos históricos que marcan los procesos de integración que refieren un antes y un después de la oficialización del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Miembros de las Comunidades Europeas que fue firmado en 1999, y que también se llamó Acuerdo Global, y entró en vigor en el año 2000; además, el presente texto busca analizar los avances y las perspectivas que se tienen a partir de la firma del mismo, ahora que se cumplen 25 años de su entrada en vigor, justo a la luz del cambio del milenio.

Así, es imperante reconocer el estudio de las relaciones bilaterales entre México y la Unión Europea (UE) que se transforman en espacios multilaterales, ya que permiten un entendimiento económico, comercial y social entre todos y cada uno de los miembros de la UE con México, es decir, existen muchas oportunidades basadas en el ámbito político que

* Doctor en ciencias administrativas por el Instituto Politécnico Nacional, catedrático e investigador en la misma institución, en la Academia de Bloques Regionales de la Licenciatura en Negocios Internacionales de la ESCA, Santo Tomás. Es asociado del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi).

han apoyado a la sociedad en general para encontrar nuevos mercados, que tienen que ver no sólo con la atracción y proyección de mercados y negocios, sino con la cooperación mutua en aspectos tales como la educación y la cultura.

Este texto está dirigido al estudio de los avances y dificultades acontecidas en este primer cuarto de siglo, vivido como parte de una integración regional que ha mostrado la evolución política y de integración por parte de ambos frentes, pues al inicio de las relaciones entre Europa y México (1960), los europeos vivían: “una mayor integración hacia dentro, lo que afectó sus relaciones con el exterior”¹ al tiempo que en México se trabajaba con el modelo de sustitución de importaciones.

Cabe hacer referencia a que los procesos de integración de la Unión Europea y México han pasado por diferentes momentos a través de los años, pues del lado europeo, se ha fortalecido una regionalización basada en contextos comunes propios de sus procesos históricos, mientras que en el caso de México se ha priorizado el proceso de integración a partir del término de la Guerra Fría, a inicios de la década de 1990, pero enfocándose a la firma de tratados comerciales, a diferencia de lo buscado por Europa, que no sólo exploraron acuerdos con preferencias unilaterales y acuerdos de cooperación económica, sino también acuerdos de asociación económica que abarcan: “además de libre comercio, diálogo político y cooperación económica”.²

Antecedentes

Es importante hacer referencia al proceso con el que la Unión Europea y México se han ido integrando, pues antes de la firma y entrada en vigor del Acuerdo Global (AG) existieron dos acercamientos que terminaron en acuerdos de cooperación. El primero aconteció en 1975 con la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) integrada por Francia, Reino Unido, Alemania, Bélgica, Italia, Países Bajos, Luxemburgo, Irlanda y Dinamarca; luego, en 1991, se renovó el acordado 16 años antes con la firma del Segundo Acuerdo Marco de Cooperación Económica, sin que éste incrementara el nivel de integración que se tenía con el anterior.

1 G. Uberetagoiyena Pimentel y G. Parra Gaviño (coordinadoras), *Negocios internacionales. México en la economía mundial del siglo XXI*, Instituto Politécnico Nacional, México, 2013, p. 152.

2 *Ibidem.*, p. 153.

Fue en esa misma década y con el inicio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que México encontró una ventana importante para que la, ahora Unión Europea, tuviese un mayor interés en elevar el nivel de integración con esta nación, situación que se concretó en 1997, cuando ambas partes se pusieron de acuerdo para comenzar la negociación comercial a partir de la emisión de un calendario de desgravación, arancelaria entre ambas partes que ahora incluía también a España, Portugal, Grecia, Austria, Finlandia y Suecia, lo cual suponía mayores oportunidades para México.

Por ello, conocer el antes del AG es trascendente para entender lo sucedido en materia de integración política entre todos los involucrados, en el entendido de que la Unión Europea, al albergar distintos Estados, ha tenido cambios como las adhesiones de Chequia, Chipre, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia en 2004; Bulgaria y Rumania en 2007 y; Croacia en 2013, amén de la salida del Reino Unido en 2020, con el cual México sigue negociando como un solo Estado, pero que atiende intereses políticos, comerciales y económicos que provienen principalmente de Estados Unidos.

Sobre todo, es importante reconocer lo que Rodríguez³ refiere pues en Europa siempre han existido algunas asimetrías que no han consolidado el proyecto de integración como se tenía propuesto desde un principio. De hecho, las principales economías europeas partícipes del proceso de integración continental, derivado luego de la Segunda Guerra Mundial, han tenido disputas y enfrentamientos por el nivel de integración que han buscado desde su concepción. Por ejemplo, Alemania y Francia siempre han buscado una integración supranacional que coadyuve con el desarrollo de todos aquellos que participaron en algún momento de los conflictos bélicos, sin embargo, el Reino Unido mantuvo un claro establecimiento de que el objetivo de la integración no tenía nada que ver con un orden supranacional, sino, a lo más, es un tratado de libre comercio del cual pudiera valerse para mejorar su economía con respecto a lo que los países de la Europa continental le pudieran ofrecer.

3 P.M. Rodríguez Suárez, "El Brexit y el futuro de Europa", *Oasis*, 31, nov. 2019, pp. 147-166. DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.09>

¿De qué hablamos cuando hablamos de integración?

Astíe-Burgos y Rosas refieren que: “la palabra tratado proviene del vocablo latino *tractatus* que significa conclusión de un negocio después de haber hablado o negociado en torno a él”,⁴ lo cual cobra suma importancia para efectos de estas líneas, porque el AG toma relevancia como Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM) y tiene que ver con la participación de dos entes, México y las naciones de la Unión Europea, en aquel entonces, más todas las que se fueron integrando con el paso del tiempo, desde la adhesión de 2004 hasta la de Croacia en 2013, pasando por la de Bulgaria y Rumania en 2007.

De hecho, en el ámbito internacional, hay que referir al artículo dos de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, donde se establece que un tratado es un acuerdo de orden internacional que celebran, por escrito, dos o más Estados y que, además, es regido por el derecho internacional. Empero, a decir de Uberetagoyna,⁵ el AG hace referencia a un acuerdo preferencial que tiene como objetivo el incrementar la relación bilateral a partir del diálogo político, la liberación comercial y la cooperación económica, donde los temas comerciales se han basado en documentos normativos llamados decisiones, que ayudan a los gobiernos a establecer las pautas para el comercio y donde se toman en cuenta temas relacionados con el comercio de bienes, las compras públicas y, por supuesto, con la solución de controversias.

Así los tratados también pueden ser incluidos en diferentes clasificaciones, esto básicamente tiene que ver con quienes lo firman, pues pueden ser celebrados entre Estados, entre Estados y organismos internacionales, entre organismos internacionales o, como en el caso del TLCUEM, entre varios Estados, donde ahora se encuentran involucrados México y las 27 naciones pertenecientes a la Unión Europea.

Entonces, al hablar de la integración política del Acuerdo Global, siempre es importante analizar el contexto que se vive a la hora de la firma y la ratificación del tratado, pues, como ha sucedido, los integrantes o firmantes pudieran sufrir modificaciones futuras que podrían cambiar

4 Véase W. Astíe Burgos y M.C. Rosas, *Las relaciones internacionales en el siglo XXI*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2019, p. 253.

5 G. Uberetagoyna Pimentel y G. Parra Gaviño (coords.), *Negocios internacionales. México en la economía mundial del siglo XXI*, op. cit.

la perspectiva original del tratado, lo cual trae la idea de hacer revisiones futuras al propio tratado, si el contexto o los miembros han sufrido modificaciones relevantes y que, a su vez, no permitieran el mejor aprovechamiento del mismo.

En este orden de ideas, Perrotta⁶ refiere que la integración regional está directamente relacionada con dos variantes, la que tiene que ver con el modelo europeo y la del nuevo regionalismo, también llamado abierto. De hecho, el europeo fue concebido como una estrategia de política exterior del bloque continental, mientras que el regionalismo abierto fue pensado basado en las políticas emanadas de los organismos financieros internacionales a partir de: “la liberación de bienes, servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras públicas”,⁷ situación completamente diferente al modelo europeo en el que la idea primaria fue ceder soberanía.

Entonces, a pesar del compromiso existente entre los Estados firmantes, se deben revisar las reservas establecidas que permiten proteger algunos intereses que vulneran sus disposiciones o normativas internas, o simplemente no sumen al margen de ganancia que pretende alguno de los involucrados, pero que, de acuerdo con Astié-Burgos y Rosas, sólo son permitidas “cuando no estén expresamente prohibidos en el tratado; cuando el tratado disponga que pueden hacerse determinadas reservas y las que se pretende formular, no estén incluidas dentro de éstas; y cuando la reserva no sea incompatible con el objeto y fin del tratado”.⁸

De hecho, cuando se habla del Acuerdo Global, es importante reconocer que la diferencia inicial entre lo firmado por México y la Unión Europea, con respecto a otros tratados de libre comercio firmados por México con otras naciones, tiene que ver con los ámbitos políticos y de cooperación, ya que se ha buscado, desde el inicio, que existan mecanismos de comunicación a los más altos niveles que promuevan la liberación de problemas existentes en la relación bilateral. Es por ello que la cooperación forma parte fundamental del AG, debido a que ésta ayuda a mejorar la colaboración y el intercambio de información para

6 D. Perrotta, “El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina”, *Relaciones Internacionales*, 38, junio-septiembre de 2018, pp. 9-36.

7 *Ibidem.*, p. 10.

8 W. Astié Burgos y M.C. Rosas, *Las relaciones internacionales en el siglo XXI*, op. cit., p. 267.

supervisar y mejorar los acuerdos sectoriales involucrados, tales como la cooperación industrial, los servicios financieros, aduanas, sociedad de la información, inversiones, minería, energía, turismo, derechos humanos, democracia y salud, entre muchos otros.

Ahora, la integración política incluye los aspectos comerciales, lo cual revela la importancia de este acuerdo, pues la decisión 2/2000 promovió el calendario de desgravación arancelaria que ayudó a que todos los productos industriales mexicanos y europeos estuvieran libres de arancel desde 2003 y 2007, respectivamente. De hecho, la desgravación fue gradual priorizando la entrada del mercado mexicano al europeo debido a la decisión política de entender que el mercado mexicano es más sensible.

Factores que influyen

Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos emanados luego de la consolidación de la Unión Europea y la firma del AG con México, existen algunos factores que, aunque no han sido determinantes, han tenido algún impacto en la relación comercial y diplomática entre México y la UE y que están vinculadas con problemas puntuales como el Brexit o el posicionamiento de algunas naciones hegemónicas en el continente europeo como Francia, en cuanto a su visión sobre la guerra en Ucrania o el problema en los Estados árabes, pero también con lo que Actis y Creus⁹ consideran acontecimientos de impacto sistémico y que, sin duda, han marcado la relación bilateral por su vínculo con Estados Unidos y con el mundo multilateral.

Estos eventos se refieren a situaciones fundamentales que han marcado el devenir histórico del planeta en el siglo XXI y que puntualmente son: los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York; “la crisis financiera internacional iniciada formalmente con la quiebra del banco *Lehman Brothers*, declarada el 15 de septiembre de 2008”,¹⁰ así como la pandemia sanitaria provocada por el coronavirus en 2019 pues, a pesar de que ya se tenía firmado el Acuerdo Global, los Estados firmantes resintieron los estragos económicos y comerciales por

9 Véase E. Actis y N. Creus, *La disputa por el poder global: China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*, CI, Capital Intelectual, Argentina, 2020.

10 *Ibidem.*, p. 39.

las restricciones de movimiento, además de que Europa no resaltó como una potencia en la recuperación sanitaria como sí lo hicieron los chinos, los rusos, los estadounidenses y hasta los cubanos.

Sin embargo, a pesar de estos problemas y acontecimientos, sumados al Brexit que se consumó luego de cinco años de negociaciones, México ha permanecido siempre atento a mejorar la relación comercial con el Reino Unido y toda la Unión Europea. De hecho, aunque: “el Brexit ha creado una de las peores crisis que ha enfrentado la Unión Europea en toda su historia”,¹¹ la importancia de este Estado sigue siendo relevante para las relaciones bilaterales, a pesar del poco interés que el Reino Unido ha demostrado respecto de compartir una identidad colectiva con el resto de los miembros de la Unión Europea.

Es más, el Brexit es el mejor ejemplo de lo que Rodríguez¹² llama el euroescepticismo británico, pues algunas variables como el desempleo, la crisis de migración y de refugiados políticos, el poco crecimiento económico, la pérdida de soberanía y la política agraria común fueron un apunte medular para el rompimiento del Reino Unido con la Unión Europea y sus consecuencias con quienes se tenían tratados y acuerdos comerciales firmados como el caso del Acuerdo Global establecido con México.

Por su parte, Hakanson¹³ habla de dos principales problemas que la Unión Europea tenía con respecto a su proceso de integración en un inicio y luego del término de la Segunda Guerra Mundial, los cuales se refieren a que el continente europeo anhelaba y buscaba una zona de paz y un, cada vez más constante, apoyo de Estados Unidos para alcanzar sus propósitos, no sólo de paz, sino también de orden comercial que terminara fortaleciendo la infraestructura que llevará a buen puerto la integración europea; sin embargo, este último punto traería un conflicto sumamente grande porque podría influir en la pérdida de la identidad europea.

Esta remembranza resulta importante en la actualidad, porque en el marco del aniversario 25 de la firma del Acuerdo Global, Europa

11 P.M. Rodríguez Suárez, “El Brexit y el futuro de Europa”, *Oasis*, *op. cit.* p. 163.

12 *Idem.*

13 C. Hakanson Nieto, *El ejemplo institucional de la Unión Europea*, núm. 12, Año 2007, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, 2007.

sigue luchando por la premisa de la paz en Ucrania y Estados Unidos sigue apoyándolo para alcanzarla, lo cual sigue amenazando su propia identidad, sobre todo en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); pero, lo relevante para México es que ambos contextos siguen siendo fundamentales también en el territorio nacional porque Estados Unidos, a partir de lo comentado por el presidente Donald Trump, quien ha fijado a la seguridad fronteriza como un punto medular para su desarrollo, sigue viendo a México y a Europa como una zona que no garantiza la paz debido a los múltiples problemas que atentan contra ésta en ambas regiones, por lo que el sentimiento de codependencia para con Estados Unidos sigue siendo relevante en ambos lados.

A pesar de todo, el AG ha seguido avanzando debido al constante interés de quienes han concebido al proceso de integración como un logro para beneficio comercial y económico mutuo pues ha sido Europa quien mejor ha entendido que la integración no puede darse sin un proceso que no sea por etapas, pues ésta debe ser vista y analizada desde una perspectiva integral y no sólo desde el aspecto comercial, económico o político puesto que el objetivo primordial se refiere a: “lograr avanzar en el proceso de desarrollo de los países y en el mayor bienestar de sus ciudadanos”.¹⁴

Ahora, aunque los números hablan de un incremento en la relación comercial entre la Unión Europea y México, es necesario rescatar que mucho de este avance tiene que ver con factores fundamentales para la organización y la cooperación. De hecho, Acharya¹⁵ menciona un mundo multiplex, donde ya no hay naciones hegemónicas globales, sino un gran número de actores que complementan las relaciones internacionales, por lo que es un mundo con diversidad cultural, además, que tiene ideologías y políticas diversas que promueven la estabilidad, la paz y la prosperidad, situación que el Acuerdo Global ha tomado como referencia a través de estos 25 años, sobre todo luego de su propia modernización iniciada en abril de 2018.

14 E. Cornejo, “El marco teórico de la integración económica: revisión y propuesta”, *Gestión en el Tercer Milenio*, 24(47), 2021, p. 62.

15 Amitav Acharya, Antoni Esteveadoral, Louis W Goodman, “Multipolar or multiplex? Interaction capacity, global cooperation and world order”, *International Affairs*, Volume 99, Issue 6, November 2023, pp. 2339-2365, <https://doi.org/10.1093/ia/iad242>

En dónde estamos y hacia dónde vamos

Luego de que se concretó la modernización del Acuerdo Global por parte de los gobiernos europeos y mexicano, se debe analizar el hecho del incremento comercial entre ambas partes, es más, Olmos y Segura señalan que: “la cultura, la educación, la tecnología, la transparencia, la anticorrupción y el desarrollo sostenible trascienden fronteras como ejes de la relación bilateral entre ambas partes”,¹⁶ siendo tal su importancia que México representa un puente natural entre Europa y Norteamérica y América Latina, situación que ha traído como consecuencia que la política exterior mexicana haya sido muy cercana a los aliados europeos a partir de la diversificación de las relaciones económicas que coadyuven en la reducción de la dependencia frente a Estados Unidos.

La realidad es que el TLCUEM ha catapultado a la Unión Europea como el tercer socio comercial, luego de lo que representan Estados Unidos y China, con sus más de 81.7 billones de euros en comercio de bienes al año en 2023, según cifras de la propia Comisión Europea.¹⁷ Además, aunque el Acuerdo Global representó un crecimiento importante en el mercado europeo y mexicano para los inversionistas y destinatarios finales, luego de su modernización, el comercio total entre ambas partes se ha incrementado de 2.5 veces en la primera década del siglo XXI a 3.6 veces en estos últimos años de acuerdo con lo señalado por Olmos y Segura.¹⁸

Ahora, la Comisión Europea prevé un panorama alentador para el éxito de este acuerdo pues, aunque entiende que la mayor carga comercial política está orientada hacia Norteamérica y China, respectivamente, resalta que la Unión Europea fue el segundo mayor mercado de exportación de México tan sólo después de Estados Unidos, con alrededor de 28,600 millones de euros en 2023, teniendo como principales exportaciones de la Unión Europea desde México: maquinaria, electrodomésticos, equipos de transporte, productos minerales, así como productos de

16 Abrego Camarillo, F. (coordinador). *Los retos de México en el mundo después del COVID-19*, Viceversa Editores, México, 2021.

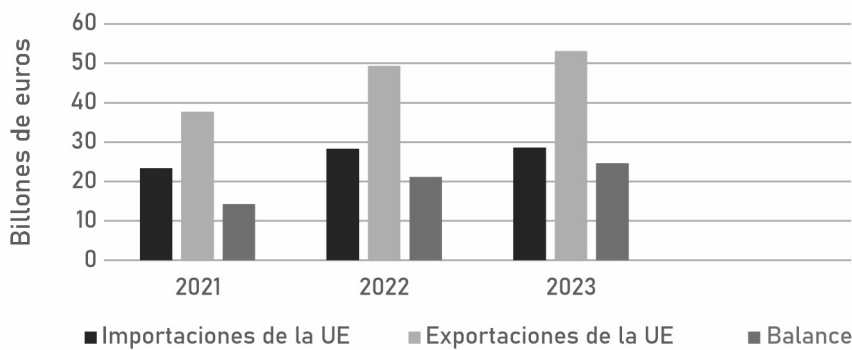
17 Comisión Europea, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mexico_en

18 *Idem*.

las industrias químicas, situación que ha robustecido la relación comercial en ambas partes del Atlántico.

De hecho, como se comentó, la Unión Europea fue la tercera fuente de importaciones más importante para México en 2023, luego de Estados Unidos y China, a partir de la exportación de maquinaria, electrodomésticos, equipos de transporte, productos químicos y metales básicos. Incluso, la Comisión Europea señala que el superávit ha aumentado de 21.1 billones de euros en 2022 a 24.6 billones de euros en 2023, situación que se ve reflejada en que la propia UE funge como el segundo mayor inversor de México después de Estados Unidos.¹⁹ Las gráficas 1 y 2 muestran el incremento comercial que se tiene entre la Unión Europea y México luego de la firma y modernización del Acuerdo Global, sobre todo, a pesar de la pandemia, tanto en bienes como en servicios.

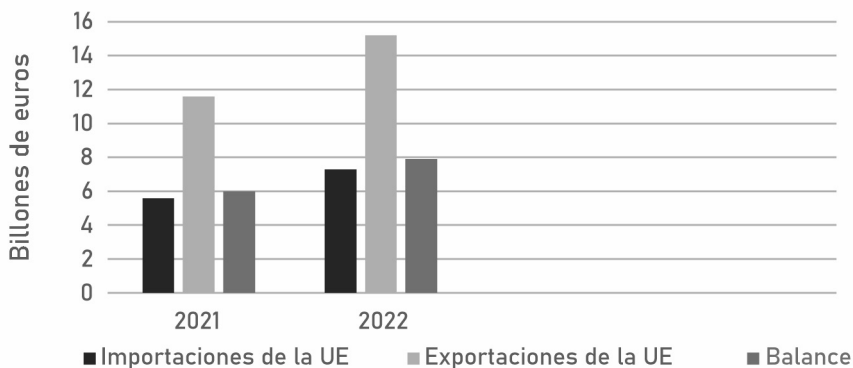
Gráfica 1. Comercio de bienes



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea. (2024). Trade in goods. European Commission. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mexico_en

¹⁹ Comisión Europea. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mexico_en

Gráfica 2. Comercio de servicios

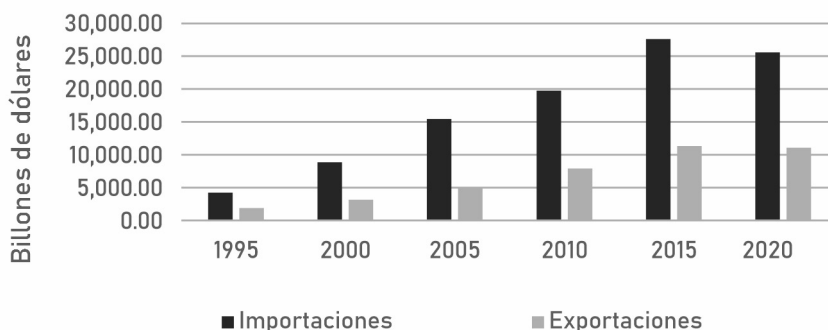


Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Europea, *Trade in goods. European Commission*, 2024. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mexico_en

Entonces, el AG, al pasar los años, ha sido factor relevante para el incremento de las relaciones comerciales y, por ende, de las políticas de los Estados que han participado de este acuerdo porque, como lo demuestra la Gráfica 3, México aumentó en cinco veces su comercio de importaciones con respecto a la UE, mientras que en el tema de exportaciones lo ha hecho en el mismo múltiplo a pesar del desbalance provocado por la pandemia del covid-19 que disminuyó el comercio a principios de esta década.

Por otro lado, las relaciones diplomáticas entre los Estados miembros de la Unión Europea y México siempre se han mantenido en buenos términos, siendo respetuosos de las decisiones que se toman en ambas partes y respetando también el contexto de cada uno, pues México entiende la complejidad que involucra organizar 27 naciones y la Unión Europea acepta que México no es un Estado que les tenga como su principal prioridad a pesar de los avances mencionados en líneas anteriores. Luego, esta concepción fortalece el vínculo entre ambas partes y les motiva a seguir con los acercamientos que se traducen en avances económicos y comerciales, pero también de cooperación en ambos lados del Acuerdo Global para beneficio de un mercado de casi 600 millones de personas.

Gráfica 3. Importaciones y exportaciones de México a la Unión Europea (1995-2020)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Economía. (2024). Cuadros resumen de información estadística. <https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/comercioexterior/estadisticas/Acum-Exporta-ago2022.pdf>

Reflexiones finales

El Acuerdo Global ha sido primordial para promover diferentes acciones que tienen que ver con el desarrollo de Europa y de México, entendiendo que cada uno a diferente nivel; sin embargo, al entender a la cooperación y la integración como parte de un proyecto que ofrece seguridad y desarrollo a quienes le pertenecen, los alcances en temas como el desarrollo social y el económico se vuelven trascendentales porque al modernizar los alcances, se hace lo mismo con el espectro político que, como se ha mencionado a lo largo de este texto, promueve el avance regional.

Luego, a pesar de que se puedan observar avances en la integración política y económica del AG, es necesario recordar que no todo es positivo, pues existen algunos retos que refieren a las asimetrías existentes en la región y los Estados involucrados, tales como:

- a) Las hegemonías de algunos por encima de otros, como en los casos de Alemania y Francia por encima de naciones como Estonia, Letonia y Lituania, por mencionar algunos.
- b) La falta de desarrollo regional, tanto interno como externo, pues las diferencias en las economías y representación política de algunas naciones de la Unión Europea con respecto a otras de la misma

Unión o de México pueden ser abismales a la hora de concretar proyectos políticos o económicos.

- c) La distancia entre México y la propia Unión Europea, pues no es lo mismo tener un vínculo comercial y político con naciones de la Europa occidental como Francia, España o Portugal con quienes tenemos más en común que con otras naciones como Croacia, Bulgaria o Rumania, que se encuentran alejadas social y geográficamente de México.

Finalmente, estos retos pudieran funcionar como un punto de revisión en futuras negociaciones, no porque no hayan sido tomadas en cuenta en la modernización del TLCUEM, sino porque podrían ser incluidas y tomadas como referencia para futuros proyectos que abarquen un mayor mercado dentro de la propia Unión Europea, esto es, que el mercado mexicano (diplomático, político y comercial) encuentre nuevas oportunidades en cada uno de los 27 Estados de la Unión Europea y no sólo en los mismos de siempre.

Esta idea surge con el interés de que México continúe con su diversificación y cooperación regional, tal como lo refiere el Acuerdo Global que ha terminado su modernización este mismo año y en el que se han alcanzado una serie de compromisos dirigidos a “promover y proteger los derechos humanos, el multilateralismo y la paz y la seguridad internacionales”, donde se incluyen temas como “la reducción del riesgo de las cadenas de suministro, la garantía del suministro sostenible de materias primas fundamentales y la lucha contra el cambio climático” (Comisión Europea, 2025).²⁰

Fuentes de consulta

Abrego Camarillo, F. (coord.), *Los retos de México en el mundo después del covid-19*, Viceversa Editores, México, 2021.

Actis, E. & Creus, N., *La disputa por el poder global: China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*, CI, Capital Intelectual, Argentina, 2020.

²⁰ Comisión Europea. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_248, fecha de consulta 22 de enero de 2025.

- Amitav Acharya, Antoni Estevadeordal, Louis W Goodman, “Multipolar or multiplex? Interaction capacity, global cooperation and world order”, *International Affairs*, vol. 99, Issue 6, November 2023, pp. 2339-2365, <https://doi.org/10.1093/ia/iiaad242>
- Astíe Burgos, W. y Rosas, M., *Las relaciones internacionales en el siglo XXI*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2019.
- Comisión Europea. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mexico_en, fecha de consulta 2 de diciembre de 2024.
- Comisión Europea. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_248, fecha de consulta 22 de enero de 2025.
- Cornejo, E., “El marco teórico de la integración económica: revisión y propuesta”, *Gestión en el Tercer Milenio*, 24(47), 2021, pp.61-100.
- Hakanson Nieto, C., *El ejemplo institucional de la Unión Europea*, núm. 12, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, 2007.
- Perrotta, D., “El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina”, *Relaciones Internacionales*, núm. 38, junio-septiembre de 2018, pp. 9-36.
- Rodríguez Suárez, P.M., “El Brexit y el futuro de Europa”, *Oasis*, núm. 31, nov. 2019, 147-166. DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.09>.
- Secretaría de Economía. (2024). Cuadros resumen de información estadística. <https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/comercioexterno/estadisticas/Acum-Exporta-ago2022.pdf>, fecha de consulta 5 de diciembre de 2024.
- Uberetagoiyena Pimentel, G. y Parra Gaviño, G. (coords.) (2013). *Negocios internacionales. México en la economía mundial del siglo XXI*. Instituto Politécnico Nacional: México.

Análisis de la vertiente Asociación económica del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea

Santiago Anima Puentes*

Introducción

Este trabajo tiene el objetivo de mostrar la evolución del contenido económico del Acuerdo Global (AG) mediante el análisis de los títulos III al VI¹ del Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM) desde julio del 2000, cuando entró en vigor con 15 Estados miembros y tiempo después se amplía a 28 hasta empezar el 2020, cuando Reino Unido decide salir del bloque comunitario.

Se presenta en dos apartados: el primero recupera los principales acontecimientos de la relación económico-comercial de los primeros 15 años y, el segundo, desde que se decide que el TLCUEM entre en un proceso de modernización. Las negociaciones iniciaron en junio de 2016, concluyeron el 28 de abril del 2020 en plena pandemia, y como ha tardado tantos años en entrar en vigor el tratado modernizado, esbozaremos

* Profesora investigadora de tiempo completo, responsable de la asignatura de Economía Europea en la División de Estudios Profesionales y Coordinadora del Centro de Estudios Económicos de la Unión Europea-México (CEEUEM) de la Facultad de Economía, UNAM.

¹ El título III alude al comercio de mercancías, el IV a la liberación de movimientos de capitales y pagos, el V a mercados de contratación pública sobre la base de reciprocidad complementado con disposiciones sobre competencia, propiedad intelectual y otros aspectos relacionados con el comercio. El VI comprende numerosos compromisos de cooperación económica.

algunas hipótesis del porqué el atraso y con información estadística veremos cómo fue la relación de intercambio durante este periodo.

Los primeros XV años del Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México

En los primeros años de operación del TLCUEM, destaca el interés de ambas partes por arropar este instrumento en el entendido de que México tiene su mayor relación comercial con Estados Unidos la cual aumentó por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que estuvo en vigor desde 1994 y que fue revisado en 2018. Sin embargo, problemáticas como la crisis *punto com* de 2001 y los tiempos de desgravación arancelaria impidieron intercambios importantes en el comercio y la inversión durante este periodo, no obstante, la creación de programas de cooperación en el campo económico para aprovechar las facilidades del tratado con la aportación económica de 50-50 de cada una de las partes, uno es el Programa de Innovación y Apoyo Integral a las PyME² (PIAPYME), otro el Proyecto de Facilitación del Tratado, denominado PROTLUCEM³ con un presupuesto de 24 millones de euros el primero y 19 el segundo, también se crea el Programa de Competitividad e Innovación (Procei),⁴ el cual coadyuvó en el proceso de superación y expansión de las pequeñas y medianas empresas (PYME) mexicanas, desencadenando procesos regionales y sectoriales en puntos de interés común entre la Unión Europea (UE) y México. Estos proyectos se fundamentaron en el Título VI del Acuerdo Global, modificando ámbitos clave como la agricultura, los servicios y la inversión, para cumplir la

² Este programa se lanza en mayo del 2004 e inicia operaciones en agosto de este mismo año. Ofrece tres instrumentos de apoyo para PYME y operadores: capacitación, información y asistencia técnica, concluye en 2009.

³ El objetivo principal del PROTLUCEM fue fortalecer las relaciones económicas, comerciales y empresariales entre México y la UE a partir de actividades que enriquecieron a cada uno de los componentes en los que se dividió este instrumento, a saber: aduanas, normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, inversión, competencia, protección al consumidor y propiedad intelectual e industrial. Los verdaderos beneficiarios del proyecto fueron los operadores económicos (empresas) que se aprovecharon de los procedimientos y las políticas más eficientes. Los resultados principales abrieron caminos hacia ambos lados del Atlántico.

⁴ Sanjuana Sánchez hizo un balance de los alcances y limitaciones de la internacionalización que han tenido las PYME con estos tres programas como tesis de licenciatura, concluyendo que los resultados de las dinámicas de cooperación son una variable importante para que las PYME mexicanas pudieran llegar al mercado comunitario.

expectativa vislumbrada por la UE, al utilizar las relaciones comerciales como la plataforma impulsora para el desempeño de las inversiones extranjeras, las cuales encontraron un nicho de mercado en la dinámica de consumo global que los países partícipes realizan.

En 2004 la inversión de más de 7,200 empresas de la UE operando en México se incrementó considerablemente. En mayo de este mismo año, la UE incorporó 10 nuevos países a los 15 que la conformaban; en 2007 se agregaron Bulgaria y Rumania; de este modo 27 países serían beneficiados de las acciones realizadas con nuestro país conformando un mercado de casi 500 millones de personas.

Los avances logrados con estas iniciativas se vieron interrumpidos por la crisis financiera que surge en Estados Unidos en 2008-2009, pero que tuvo sus repercusiones en la UE en 2010-2012, cuando el euro se puso a prueba y el endeudamiento de algunos países rebasó con creces la senda fiscal que debía conducir a una deuda inferior al 60 % del producto interno bruto (PIB) y a un déficit menor al 3 % conforme lo establecido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).⁵ Los países con mayor desequilibrio económico fueron Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España, los denominados (PIIGS). El inicio de la debacle fiscal griega en 2010 constituyó una de las secuelas más serias de la crisis, superarla fue todo un reto, igual ocurrió con la economía mexicana por el mayor grado de integración que tiene con Estados Unidos y que se ve reflejado en los flujos comerciales, servicios e inversión extranjera directa (IED). Con datos del Banco de México (Banxico) y de la Secretaría de Economía (SE) veremos la evolución de estos indicadores en los dos periodos en los que dividimos el análisis de los resultados económicos.

El comercio muestra que a pesar de la reducción progresiva de aranceles tanto para productos industriales como agrícolas el comercio de la UE con México no tuvo el crecimiento potencial que diversificara el conjunto de los intercambios, lo cual puede constatarse con los datos de

5 El pacto fue esbozado por una resolución y dos reglamentos del Consejo en julio de 1997. El primero sobre el fortalecimiento de la vigilancia de las situaciones presupuestarias, la vigilancia y coordinación de las políticas económicas, conocido como el brazo preventivo y, el segundo, para acelerar y aclarar la aplicación del procedimiento de déficit excesivo conocido como brazo disuasorio. Fue adoptado para asegurar la continuación de la disciplina fiscal que se estableció con los criterios de convergencia, sin embargo, por las dificultades que ha presentado se ha planteado rehacerlo.

las exportaciones (X), importaciones (M) e inversión (IED) que veremos enseguida:

Las exportaciones, aunque se incrementaron en millones de dólares, fueron mucho menores que las importaciones como puede constatar en los cuadros 1 y 2 y sus gráficas en el Anexo. Puede verse que la importancia de la UE para México es mayor que, al contrario, sosteniendo una tendencia creciente durante los años de vigencia del TLCUEM, mientras las exportaciones de México a la UE han pasado de suponer en promedio sólo 4%, las importaciones casi triplican al crecer entre 8.7% -11%, por tanto, el saldo deficitario de la balanza comercial creció a una tasa promedio de 8.72% durante el periodo, según información de la Secretaría de Economía.

Los datos muestran que los intercambios comerciales entre la UE y México han sido más favorables para la Unión Europea, quienes registraron un superávit creciente con excepción de 2009; mientras México mantuvo déficit a lo largo del periodo, acrecentado en ese año por las mismas razones. Para México la UE es nuestro tercer socio comercial después de Estados Unidos y China. Para la UE, México es el número 13.

Las inversiones Unión Europea-México

Las inversiones europeas en México son mayores a las de nuestro país en la UE. Sin embargo, es importante notar que, en ocasiones, la inversión extranjera localizada en México tiene como objetivo el mercado de Estados Unidos aprovechando el TLCAN, y no precisamente por las bondades del Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México.

Aunque registra una tendencia ascendente, la inversión de la UE en México ha sido muy errática; aun así, la UE permanece como el segundo mayor inversor extranjero en México. En algunos años específicos ha registrado incrementos por compras importantes como cuando HSBC compró Afore Allianz-Dresdner, SA de CV en 1,130 millones de dólares, como parte de una estrategia para expandir sus operaciones en América del Norte en 2003 y, en 2010, Heineken adquirió todas las operaciones de la cervecera FEMSA (productora de Sol, Tecate o XX entre otras marcas) con una inversión de 7,347 millones de dólares. Este negocio no es el único que contribuyó al crecimiento holandés en nuestro país, otros gigantes como Philips, Shell o Unilever decidieron también establecerse con algunas de sus principales oficinas. El departamento económico de

la embajada holandesa en México informa que la decisión de acrecentar cada vez más la inversión en nuestro país es porque los salarios están más bajos que en Holanda y el conocimiento técnico de los mexicanos es relativamente alto por ello, sus empresas llegan para quedarse a largo plazo, informaron también que empresas multinacionales europeas, no necesariamente holandesas, tienen su sede fiscal en Países Bajos y, por tanto, son consideradas como inversiones holandesas en México, a pesar de que su capital pueda tener origen en otro lugar.

En 2010 también la empresa sueca Svenska Cellulosa compró la división de producción de pañales para bebés de Copamex que cubre el mercado de México y América Central por un monto aproximado de 50 millones de dólares.

España, Alemania, Bélgica y Países Bajos (Holanda) son los miembros de la UE que más invierten en México, aunque con oscilaciones en los años y con cierta especialización. Destaca la banca española en el sector financiero mexicano, colocándose como los segundos inversores tras los estadounidenses con los bancos BBVA Bancomer y Santander. El sector automotriz cuenta fundamentalmente con empresas alemanas; la industria de bebidas y tabaco con empresas belgas, holandesas, británicas y españolas. Por ejemplo, en 2013 destaca la compra del grupo cervecero Modelo por 16,670 millones de euros por la compañía belga-brasileña Anheuser Busch-InBev (AbInBev),⁶ adquisición con la que, sin duda, reforzó su liderazgo en el mundo; la holandesa Philip Morris México (PMM) compró una planta de producción de cigarros y productos libres de humo en Zapopan, Jalisco, primera en América en ser declarada neutral de carbono y quinta a nivel mundial.

En la industria química (productos farmacéuticos, jabones y preparaciones de tocador, entre otros) sobresale la participación tanto de Alemania como de Francia, también este último país destaca en la industria de los alimentos (Danone), además de Holanda (entre sus productos

6 El grupo AbInBev tiene sus inicios en la empresa belga Interbrew fundada en 1987, se fusionó en 2004 con la cervecera brasileña Ambev para formar InBev. Después en 2008 adquirió la firma Anheuser-Busch que tenía 50% de las acciones del Grupo Modelo, así se formó Ab InBev. Tiene sedes en Leuven, Bélgica y Sao Paulo, Brasil. Es el mayor fabricante de cerveza con una cuota del 50% del mercado de EU y 70% del de Europa. Es la empresa que produce las cervezas Budweiser, Stella, Artois, Beck's, Staropramen, Leffe y Hoegaarden.

destaca el queso holandés “El gallo azul” el cual fue posicionado como el principal consumidor para la gastronomía yucateca).

En el sector energético sobresale la inversión española con empresas como Iberdrola o Unión Fenosa, que aprovecharon el mercado de las energías renovables. Además, Francia invierte en el sector aeroespacial, con el principal fabricante de motores aeronáuticos Safrán, ubicando diez plantas en el estado de Chihuahua.

Observamos que algunos de los principales sectores de exportación de México, como el automotriz y el agroalimentario, cuentan con inversores de la Unión Europea donde ha tenido resultados favorables por el TLCUEM, que facilitó la adquisición de compromisos relacionados con las reglas de origen, la garantía de inversiones y algunos de los temas que no se han resuelto en los foros internacionales, particularmente en la Ronda de Doha, entre éstos, los relacionados con la propiedad intelectual y la política de competencia; no obstante estos logros, el tratado no ha podido aprovecharse al cien por ciento por las PYME, sobre todo, por las dificultades que conllevan algunos procesos burocráticos.

Primer periodo 2000-2015

En el periodo de análisis la composición sectorial del comercio ha registrado pocos cambios, las exportaciones de la UE están concentradas en unos cuantos sectores, destaca maquinaria y equipo de transportes, productos químicos y otros bienes manufacturados. Los cambios han sido mayores en las importaciones que realiza la UE de México, donde también la maquinaria y el equipo de transporte, los artículos manufactureros y los combustibles minerales son importantes. Con los datos de los cuadros 3, 4 y 5 del Anexo y sus respectivas gráficas constatamos que los países que más invierten y exportan son Alemania, España, Países Bajos, Bélgica, Francia, y antes de que saliera, Reino Unido, los cuales no han impulsado el comercio con el mismo dinamismo que lo han hecho con las inversiones. Aun cuando la UE es considerada una potencia en materia de comercio, México no logró incrementar sus exportaciones al mercado europeo como podría haberlo hecho aprovechando el gran número de países que integran a la UE, lo que sí consolidó fue el déficit en su balanza comercial, aun así, los Estados Miembros que participan, son el motor que consolida el proceso de integración de la mano de los bancos europeos y las empresas trasnacionales. En épocas de crisis los países de América Latina no terminan de voltear a verse entre sí

para desarrollar estrategias de comercio que les posibiliten reducir la dependencia hacia los países o regiones hegemónicas con las cuales han establecido comercio. El caso de México, aun cuando es el país que más tratados comerciales ha firmado frente al mundo, tampoco ha generado una política comercial capaz no sólo de impulsar, sino de recuperar las cadenas productivas de su mercado interno, desde la política pública es un escenario que requiere mayor exploración.

Segundo periodo: 2016-2024

En este lapso destaca la llegada de varias perturbaciones que desorganizaron la evolución de las relaciones económico-comerciales de México con la Unión Europea, como la guerra comercial que promovió Estados Unidos contra China con el ascenso de Donald Trump en 2017, problema que vino a desordenar las “*commodities* industriales”⁷ con la Unión Europea y México. Otro factor sorpresa fue el COVID convertido muy pronto en pandemia y con la decisión de que se realizaran únicamente las actividades esenciales, sólo lo relacionado con la salud y la alimentación, la industria paró y por primera vez se presentó un paro tanto de oferta como de demanda, con esta decisión, obviamente el comercio se vio afectado; tanto las exportaciones como las importaciones disminuyeron. Durante la pandemia, según datos del Sistema de información económica del Banxico el principal producto de exportación de México a la UE fue el aguacate y el café verde con 71,664 y 351,702 toneladas respectivamente. El tercer producto fue la cerveza en envases menores de 10 litros. También la IED en el contexto de la pandemia disminuyó, pero los sectores (automotriz, aeroespacial, bebidas y farmacéutica) y los países fueron los mismos (España, Alemania, Países Bajos, Bélgica) igual que los estados de la República Mexicana adonde se dirige esta inversión: Ciudad de México, Estado de México, Nuevo León, Puebla y Jalisco principalmente.

Durante el tiempo de análisis, tanto la Unión Europea como México, han registrado cambios, algunos previstos y otros forzados por la coyuntura internacional. La UE introdujo el euro, amplió el número

⁷ Aunque el término *commodities* se refiere principalmente a granos y productos naturales, me tomé la libertad de llamar *commodities* industriales a productos industriales comunes y producidos en masa que forman parte de manufacturas mayores, por ejemplo, tuercas y tornillos, cables eléctricos de determinada denominación o chips básicos que se encuentran en cualquier tlapalería y que sirven de componente para una lavadora, televisión o cualquier electrodoméstico.

de acuerdos con terceros países, sufrió la crisis económico-financiera detonada en Estados Unidos e hizo frente al reto de negociar y asumir el Brexit además, el Tratado de Lisboa de 2009 reconoció las competencias del Parlamento Europeo en la participación y aprobación de los acuerdos internacionales, especialmente en sus contenidos relativos a la cláusula democrática y, México, aunque firmó un tratado con 28-27 Estados Miembro (EM) de la UE no ha podido reducir la elevada dependencia comercial que tiene con Estado Unidos (EU), la cual se vio afectada igualmente por la crisis internacional; lo que sí hizo más complejo este panorama fue la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, desde entonces ha logrado escalar a los primeros puestos y hoy es una de las economías más fuertes, además de convertirse literalmente en la fábrica del mundo, destaca el papel tan activo en proporcionar lo necesario para resolver la pandemia.

El proceso de modernización del Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México

El estancamiento global y los persistentes efectos del estallido financiero de 2008 se extendió al resto del mundo y en Europa condujo a una crisis del euro y a que algunos países se plantearan su permanencia en la UE, así fue como en junio de 2016 Reino Unido (RU) llevó a cabo un referéndum en donde decidió salir del bloque. Ante el sorprendente resultado, las gestiones para su salida se extendieron por varios años hasta enero de 2020, después de 48 años de haber permanecido en la UE, no obstante, la relación comercial “preferencial con México se mantiene” al amparo del TLCUEM como resultado del acuerdo de retirada entre la UE y el RU.⁸ La nueva embajadora designada de Reino Unido en México expresa su deseo porque el 2025 sea un año de todo tipo de colaboraciones para fortalecer la relación bilateral.

Otro hecho que ocurrió en 2016 fue que Donald Trump gana las elecciones para gobernar Estados Unidos de 2017 a 2020, con una agenda proteccionista y con la amenaza desde el principio de entablar una

⁸ Ante la salida de RU la UE, Secretaría de Economía, consultado en diciembre de 2024. El régimen comercial preferencial se mantiene bajo el Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México.

guerra comercial contra China⁹ lo cual llevó a cabo, y ahora que vuelve en 2025, las consecuencias irán a peor por las amenazas que desde que ganó está repitiendo una y otra vez. Para Europa el regreso de Trump plantea varias preocupaciones por su abierto apoyo a Rusia. Una vez en funciones buscará encontrarse con Putin. Las relaciones de Trump con Rusia preocupan a los europeos mucho más allá de la guerra en Ucrania, la interferencia de Moscú en 2016 en las elecciones estadounidenses y en general su relación con Rusia hacen que Europa reconsidere su modelo de seguridad como lo sugirió Macron en la reciente reunión de 50 líderes europeos en la capital húngara el pasado 6 de noviembre.

También en 2016 se decide modernizar el TLCUEM con el objetivo de incluir nuevas disciplinas y mejorar las relaciones económicas entre la UE y México. Se consideraron temas como desarrollo sostenible, pequeñas y medianas empresas, buenas prácticas regulatorias, inversiones y energía, entre otros. Los primeros acuerdos se logran en 2018 y lo pendiente se terminó de negociar en abril del 2020, sin embargo, no queda claro que está impidiendo su entrada en vigor.

De entre lo visible para el atraso destaca la pandemia, que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró en marzo del 2020, después de que en 2019 China diera a conocer el primer caso de COVID que se presentó en la ciudad de Wuhan. Desde ese momento el mundo entero concentró todos sus esfuerzos en resolver este problema de salud y lidiar con todas sus consecuencias. Cada país estaba resolviendo y haciendo todo lo humanamente posible para evitar nuevos brotes, cuando el 24 de febrero de 2022 comienza la invasión de Rusia a Ucrania que se presenta como la culminación de un conflicto larvado desde la anexión de Crimea en 2014 y en este conflicto el apoyo de la Unión Europea a Ucrania es total.¹⁰ La mayor consecuencia fue lidiar con la desorganización energética que generó dejar de depender abruptamente de Rusia y buscar nuevos proveedores de energía en Catar y Estados Unidos, que por la

9 Quien había cambiado su modelo de exportador a otro basado más en el consumo interno y la decisión de un programa de estímulo fiscal para salir de la crisis financiera que dejó una deuda superior al 200% del PIB, por tanto, el crecimiento después de 25 años, disminuyó.

10 A la luz de los acontecimientos se ha revelado que esta guerra tiene mucha similitud con las guerras de Corea, Vietnam y Afganistán donde las grandes potencias se pelean a partir de terceros países, la Unión Europea se evidenció como parte interesada en el conflicto y no neutral aún en contra de sus propios intereses y del bienestar de su población, situación que condujo a la caída de buena cantidad de gobiernos en la Unión Europea.

distancia el precio tanto del gas como del petróleo se elevó, no obstante, les disminuyó la presión de garantizar el suministro por el acuerdo que firmó Ucrania con Rusia en 2019 por cinco años. Este acuerdo permitía que las exportaciones de gas natural licuado (GNL) de Moscú al continente europeo transitaran en Ucrania antes de ser desviadas a su destino final. El acuerdo fue muy lucrativo, ya que pagó miles de millones al Kremlin en ingresos y a Kiev en tarifas de tránsito. A pesar de la disminución significativa de importaciones de gas ruso, varios EM del este de la UE todavía dependen de él. En diciembre pasado la Comisión publicó un plan para ayudar a guiarlos en el camino hacia la sustitución total del gas ruso cubriendo sus necesidades mediante el suministro de gas griego, turco y rumano a través de la ruta transbalcánica, sin embargo, el plan es logísticamente difícil, ya que requiere construir soluciones alternativas para sistemas que han estado en funcionamiento durante décadas. Específicamente Rusia transporta gas a Europa a través de Ucrania desde 1991.

En octubre de 2023 los conflictos continúan y ahora es Israel quien invade nuevamente a Palestina. La participación europea ha sido acusada de parcialidad, indiferencia y complicidad ocultando los crímenes de guerra de la sobre-reacción israelí contra el pueblo palestino.

En 2024 en la UE y en México se llevaron a cabo elecciones para determinar quién llevará el mando para los siguientes años. En México gana Claudia Sheinbaum Pardo, la primera mujer en ocupar la silla presidencial y en la UE se decide que Ursula Von der Leyen continúe presidiendo por cinco años más la Comisión Europea. Con estas dos mujeres al frente pareciera que estamos presenciando el cierre de esta negociación en 2025, con la posibilidad de que el TLCUEM modernizado pueda entrar en vigor, así lo han afirmado Francisco André, el nuevo embajador de la UE en México y recientemente el subsecretario de comercio exterior de la SE, Luis Rosendo Gutiérrez, quien indicó que los principales pendientes están relacionados con aspectos de inversiones y energía.¹¹ Afirma que la modernización aumentará las facilidades que otorgan los flujos de comercio de productos, servicios e inversión entre

11 De los pendientes del tema de energía se trata que reconozcan las características que tiene México en su legislación, ellos tienen una norma diferente a la nuestra y simplemente es adecuarse a la normatividad que nosotros tenemos y sobre inversión, estamos revisando los términos para que tengamos las mismas reglas, pero la verdad es que está en muy buenos términos. Ambas partes

México y las 27 naciones de la UE, sin embargo, queda la duda de si esta culminación fue forzada por las políticas de Donald Trump.

El contenido económico del Acuerdo modernizado amplía tanto las facilidades comerciales a los productos industriales como a los agrícolas, los cuales estaban sujetos a ciertas limitaciones como la libertad de prestación de servicios entre ambos socios y, sobre todo, incorpora compromisos respecto de las inversiones directas bilaterales.

Conclusiones

A pesar de todos los esfuerzos que se han hecho durante 24 años de vigencia del TLCUEM el monto de exportaciones e importaciones, aunque se ha incrementado para México, se concentra en pocos países miembros de la UE y en pocos productos, fundamentalmente del sector industrial. Sobresale la relación con Alemania y otros cuatro países: Bélgica, Países Bajos, Alemania, Francia (véase información estadística y gráficas en el Anexo), lo que podemos apreciar es que el TLCUEM no ha modificado las tendencias comerciales previas a la firma, sino que las ha reforzado.

Aunque hubo interés en adecuar el TLCUEM a las condiciones geoeconómicas y políticas que el siglo XXI demanda, la entrada en vigor del tratado modernizado se fue atrasando a pesar de que, en teoría, ya se habían resuelto los detalles que lo detenían, entre éstos estuvo la llegada de Donald Trump al gobierno de Estados Unidos 2017-2020, quien generó una guerra comercial contra China que tuvo consecuencias sobre todo en las manufacturas industriales de las que gran parte del mundo depende, y en diciembre de 2019, el COVID que se convirtió en pandemia teniendo consecuencias en todos los ámbitos, en el económico la interrupción de las cadenas de suministro fue el mayor problema. También el conflicto entre Rusia y Ucrania trastocó gravemente la dependencia que la UE tenía con Rusia. Estos hechos distrajeron la atención del mundo y llevaron a la resolución de problemas particulares.

En 2024 ambas regiones centraron la atención en las elecciones de cada una, en junio, en la UE, se aprobó la continuidad de Ursula Von der Leyen por otros cinco años y en México se eligió a Claudia Sheinbaum

acordaron modernizar el tratado por el creciente peso estratégico de México y una Unión Europea cada vez más integrada y amplia.

para 2024-2030; en noviembre Estados Unidos decidió el retorno de Trump para 2025-2029.

La conjunción de los hechos que se presentaron desde 2016 empuja a un mejor manejo de las relaciones con la UE, aprovechando la experiencia lograda durante todos estos años, sería bueno que las autoridades aquilaten la gran oportunidad que México tiene para realmente diversificar su relación comercial con los 27 y no sólo con los 5 de siempre. Apenas el 10 de enero pasado el canciller Ramón de la Fuente sostuvo una llamada de trabajo con la alta representante de la UE para asuntos exteriores, en la que estuvieron de acuerdo en fortalecer la relación entre México y el bloque europeo. La conversación se centró en identificar los avances hacia la firma del Acuerdo Global Modernizado, el cual establece el marco para la cooperación política, económica y social entre ambas regiones. Durante la llamada destacaron los logros alcanzados en las negociaciones con énfasis en la sostenibilidad, innovación y respeto a los derechos humanos. También estos puntos fueron abordados en la reciente elección de México como miembro del Consejo Económico y social (ECOSOC) y del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas para el periodo 2025-2027 en donde la UE reconoció el compromiso de México en estas áreas y de seguir trabajando en conjunto para impulsar agendas globales inclusivas y sostenibles.

Sorpresivamente, el viernes 17 de enero la Comisión Europea informa que concluyeron las negociaciones y que una vez firmado y ratificado el acuerdo será sustituido por el que está en vigor desde el año 2000, sin duda la aprobación de la reforma constitucional en México y la llegada de Trump a la Casa Blanca por segunda ocasión, ha dado el impulso para que el bloque europeo multiplique sus alianzas comerciales, que disminuyan los riesgos en las cadenas de suministros e impulsen sustancialmente el comercio entre los 27, la presidenta del Ejecutivo comunitario expresó su deseo de trabajar con la presidenta de México para cumplir las promesas del acuerdo que prevé un aumento de las exportaciones europeas de vehículos y sus partes, maquinaria y productos farmacéuticos, servicios empresariales, financieros, de telecomunicaciones y transportes gracias a la mayor apertura de los mercados públicos mexicanos.

Bibliografía

- Andrade, Frida, “Complica el entorno geopolítico modernizar el TLCUEM”, en *Reforma*, 28 de octubre de 2022, <https://www.reforma.com/complica-el-entorno-geopolitico-modernizar-el-tlcuem/ar2494344>
- Aguirre Reveles, Rodolfo y Pérez Rocha, Manuel L. *Siete años del Tratado Unión Europea-México (TLCUEM): una alerta para el Sur Global*. Documentos de Debate Regionalismos Alternativos, Transnational Institute Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio ICCO TNI, junio 2007.
- Marcelo Justo, BBC Mundo “Trump, Brexit, elecciones europeas y otros enigmas de la economía para 2017”, 3 de enero de 2017. *El Economista*, <https://www.eleconomista.com.mx>
- Morales, Roberto, “La UE retrasa firma de TLC con México y el Mercosur”, 29 de marzo 2024, <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/La-UE-retrasa-firma-de-TLC-con-Mexico-y-el-Mercosur-20240329-0002.html>
- Morales, Roberto, “Conflicto ruso retrasa más firma de TLCUEM 2.0”, en *El Economista*, 7 de abril 2022, <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Conflicto-ruso-retrasa-mas-firma-de-TLCUEM-2.0-20220407-0011.html>
- Morales, Roberto, “El TLCUEM 2.0 podría firmarse en 2025: Secretaría de Economía”, En *El Economista*, 3 de diciembre de 2024, <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/tlcuem-2-0-firmarse-2025-secretaria-economia-20241203-736839.html>
- Sánchez Jiménez, Arturo, “Dialogan SER y UE sobre acuerdo global modernizado”, en *Reforma*, 10 de enero de 202, <https://www.reforma.com>
- , “Seis razones para NO ratificar el Acuerdo global UE”, en tni, 5 jul 2022, <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/seis-razones-para-no-ratificar-el-acuerdo-global-union-europea-mexico-tlcuem>
- Silvetti, Rafaella, “El Acuerdo de Libre Comercio UE-México: guía de uso”, 2006. http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/documents/eu_mexico/guiauso.es
- Véanse materiales publicados por la web oficial de la Unión Europea y Proméxico-Secretaría de Economía.

Tapia, Patricia, “Países de Europa apuestan por México, inversiones extranjeras, en ascenso”, en *Expansión*, 9 de enero de 2025, <https://expansion.mx/economia/2025/01/09/estos-paises-de-europa-estan-aumentando-su-inversion-en-mexico>

Información estadística:

<https://www.banxico.org.mx>. Sistema de información económica de Banxico.

https://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/estadisticas, Secretaría de Economía

<https://globalmx.sre.gob.mx>, Secretaría de Relaciones Exteriores

<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-andrregions/countries/mexico/> Dirección General de Comercio de la Comisión Europea

Fouda, Malek “Se interrumpe el suministro de gas ruso a Europa a través de Ucrania al expirar el acuerdo” *Euronews*, consultado el 1/1/2025

La inversión extranjera directa de la Unión Europea en México (1999-2024)[†]

Cuauhtémoc Pérez Llanas* | Teresa del S. Pérez Rodríguez**
Beatriz Nadia Pérez Rodríguez***

La inversión extranjera directa (IED) ha tenido un papel importante en la economía mexicana y su participación viene a suplir la falta de ahorro que se transformaría en inversión en el país. Los antecedentes se remontan a la época del Porfiriato, periodo en el que la inversión extranjera fue fundamental para la estrategia de desarrollo y por ello recibió incentivos para su participación en la economía mexicana. Moreno Brid y Ros señalan: “a partir de 1880 entró inversión extranjera de Estados Unidos y de Europa (...) de 1884 a 1911, la inversión extranjera se incrementó por un múltiplo de treinta”.¹

El gobierno de Porfirio Díaz tuvo interés en que la relación con los países europeos se convirtiera en un contrapeso a la influencia y cercanía estadounidenses, por lo que la inversión europea se incrementó y superó los intereses de Estados Unidos en el país:

[†] Agradecemos el apoyo brindado por Andrea Jacinto Martínez para recabar información.

* Profesor e investigador y miembro del área Sistema Económico Mundial del Departamento de Producción Económica de la UAM-Xochimilco.

** Profesora de Tiempo completo adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Contacto: ttperez@politicas.unam.mx.

*** Profesora e investigadora y miembro del área de Política Internacional del Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

¹ Juan Carlos Moreno Brid y Jaime Ros Bosch, *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, FCE, México, 2010, p. 84.

El capital americano y británico controlaban la mayoría de los ferrocarriles y la minería. Empresarios alemanes, franceses, españoles dominaban el comercio al mayoreo y tuvieron un papel importante en los primeros bancos. Para 1911 el capital europeo representaba el 62% del total de capital extranjero, en tanto que el de Estados Unidos el 38% restante. Para entonces México recibía más del 45% del total de inversión que Estados Unidos hacía en el mundo; sin embargo, era un destino de segunda importancia para el capital europeo.²

La participación se concentraba en la minería, la construcción del ferrocarril y la compra de deuda pública, así como en las plantas textiles donde participaba capital francés; en la producción de cerveza, el capital alemán, y en las industrias del papel, cemento, explosivos y acero contaban con aportaciones de capital francés, inglés, español y estadounidense.

Si bien la IED ha sido un componente fundamental de la economía nacional, también ha estado condicionada por los cambios en las políticas públicas internas y por los intereses geopolíticos y geoeconómicos que la ubicación geográfica de México le otorga. De tal manera que en la historia de la IED en el país se pueden apreciar sus cambios y fluctuaciones en función de políticas públicas nacionales, como lo fue el viraje que se dio después la Revolución mexicana, cuando se plasmó en la Constitución la propiedad legítima e inalienable de la nación de los recursos naturales; por lo que la partición de la IED se restringió principalmente en los sectores extractivos. Sin embargo, el flujo de IED siguió siendo constante, al punto en el que para la década de 1970 Estados Unidos era el principal inversor, seguido de la República Federal Alemana, Reino Unido y Suiza. En 1973 se estableció que la IED no podría participar en sectores estratégicos y extractivos, congruente con lo establecido en la Constitución en referencia a los recursos naturales, pero su participación sería posible en otros sectores en una proporción no mayor al 49%. Estas limitaciones pretendían contribuir al modelo de sustitución de importaciones, en aras de alentar la producción nacional.³

² Daniel Cosío Villegas, "El Porfiriato", en *Historia moderna de México*, México, Ed. Hermés, 1965, citado en Juan Carlos Moreno Brid, *op. cit.*

³ Véase Enrique Dussel Peters, *Inversión extranjera en México*, Cepal, Santiago de Chile, 2000, pp. 10-14, en <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8b78c395-e42c-4049-9f0f-c4497093dc99/content>.

La década de 1980 presentó un reto para el país, ya que la incapacidad de seguir financiando el gasto del gobierno a partir de préstamos y la exportación de petróleo obligó a plantear un cambio en la política económica nacional hacia la apertura comercial y de inversión, lo que hizo posible que la IED pudiera incursionar en diversos sectores. Esta política se consolidó en la década de 1990, cuando a la par de la reconfiguración del orden internacional por la desintegración del bloque socialista, y la crisis del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) por la extensa duración de la Ronda de Uruguay, se dio un resurgimiento del regionalismo. Para México, este fenómeno representó un impulso para negociar acuerdos de libre comercio. El primero que firmó fue el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), lo que añadió al país un factor de atracción para la firma de otros acuerdos tanto con América Latina, Asia y, el caso que nos ocupa, con la Unión Europea.

El Acuerdo tiene la característica de que no sólo incluyó aspectos comerciales, sino que, además, contempló la cooperación y el diálogo político, por lo que su nombre oficial es: “Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación Unión Europea-México”, también denominado “Acuerdo Global” (AG), constituyéndose en uno de los acuerdos más avanzados de su época. Sin embargo, la inversión no formó parte del Acuerdo, por lo que se optó por regular la inversión de los socios extranjeros mediante los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) con cada uno. Esto aplica tanto para los socios de América del Norte como para los de la Unión Europea.⁴ Cabe mencionar que estos Acuerdos son complementarios, a los acuerdos de libre comercio firmados por México.

Al respecto, los APPRI tienen como objetivos establecer un piso parejo para la competencia, un marco legal para la seguridad de los inversionistas, asegurando el control de éstos sobre sus inversiones, y cuentan con un mecanismo de solución de controversias. De acuerdo con datos de la Secretaría de Economía (SE), en la actualidad México cuenta con 30 APPRI firmados con 31 países, de los cuales 14 pertenecen hoy a la Unión Europea: Alemania, Austria, Bélgica y Luxemburgo, Dinamarca, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Países Bajos, Portugal

⁴ *Ibidem.*, p. 18.

y República Checa; y Reino Unido, que a pesar de ya no ser miembro de la UE mantiene su acuerdo con México.⁵

El principal interés de la Unión Europea (UE) con la negociación del Acuerdo Global era mantener relaciones privilegiadas, tanto comerciales como de inversión, ante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que fortaleció el vínculo económico de México, Estados Unidos y Canadá a partir de 1994.

En 1997 se iniciaron las negociaciones entre México y los representantes de la Unión Europea; en 1999 se firmó el Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM) que entró en vigor el 1 de julio de 2000, siendo el primer acuerdo que la UE firmó con un país de América, pues le interesaba su participación en esta zona, ya que México puede ser considerado como un país estratégico por su ubicación geográfica entre América del Norte y América Latina y el Caribe.

Desde la firma del TLCUEM hasta la fecha, la UE ha incrementado el número de Estados miembros pasando de los 15 países que lo conformaban en 1999 hasta llegar a 28 en el 2013 con la adhesión de Croacia; sin embargo, actualmente son 27 Estados miembros debido a la salida de Reino Unido en el 2020. A pesar de los cambios suscitados en la conformación de la UE, los países que pudieran adherirse en un futuro contarían con la posibilidad de negociar con México.

En el presente trabajo se presenta el comportamiento de la IED de la Unión Europea en México durante el periodo en que ha tenido vigencia el “Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación México-Unión Europea” y la importancia que ha tenido dicha participación en la economía mexicana.

La inversión extranjera directa de la Unión Europea en México 2000-2024

En 1999 la IED en México era de 13,945 millones de dólares y la participación de la UE era de 3,886.9 millones de dólares, representando 27.8 % del total. Aunque en el periodo 1994-1999 el monto acumulado

5 Secretaría de Economía, “Comercio exterior, países con tratados y acuerdos firmados con México”, gobierno de México, SE, 28 de febrero de 2025, en [https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico#:~:text=M%C3%A9xico%20cuenta%20con%20una%20red,Parcial\)%20en%20el%20marco%20de](https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico#:~:text=M%C3%A9xico%20cuenta%20con%20una%20red,Parcial)%20en%20el%20marco%20de)

había sido de 8,670,191.70 de un total de 41,232,859.20; ello representaba sólo 21 por ciento.

A partir del 2001, la inversión extranjera directa en México presenta un aumento constante, superando siempre el monto de 13,945 millones que se registró en 1999, en buena parte dicho incremento se debió a la IED de la Unión Europea.

México logró atraer más IED gracias a los acuerdos firmados; el TLCAN y el TLCUEM permitieron que México se convirtiera en un país atractivo, pues estos acuerdos favorecieron un aumento del comercio hacia las diferentes regiones del mundo así, México acumuló, en el periodo de 2000 a 2024, un monto total de 727,985.8 millones de dólares con crecimiento, a excepción de los años 2003 y 2009, este último por la crisis internacional del 2008. El registro en los otros años superaba los 20,000 millones de dólares, e incluso en algunos fue superior a los 30,000 millones de dólares.

La participación de la Unión Europea en la IED en México presentó un incremento a partir de la entrada en vigor del TLCUEM, pues uno de los objetivos de la firma era lograr una mayor vinculación. El monto acumulado de la inversión, en los años de vigencia del Tratado, ascendió a 215,612.9 millones de dólares y representa 30 % de la IED en México.

A nivel regional, la inversión proveniente de la UE sólo ha superado los montos de América del Norte, que incluye a Estados Unidos y Canadá, en el 2004. Sin embargo, la IED proveniente de la Unión Europea superó a la inversión realizada por Estados Unidos en el 2004, 2010, 2013 y el 2019 (Cuadro 1).

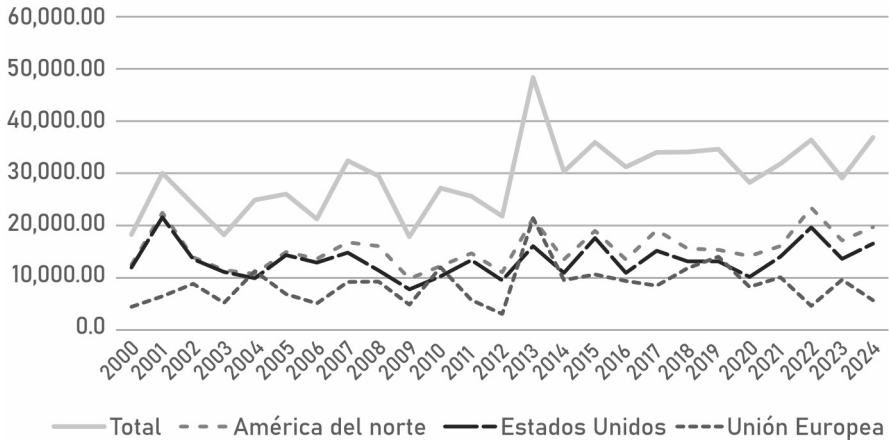
Cuadro 1.

Inversión extranjera directa 2000-2024 (millones de dólares)								
País y Áreas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Total	18,249.3	30,041.5	24,059.5	18,223.7	24,910.4	26,013.1	21,234.8	
América del Norte	12,496.7	22,465.1	13,899.8	11,452.8	10,733.1	14,934.3	13,613.6	
Estados Unidos	11,926.7	21,582.6	13,560.3	11,082.9	9,892.6	14,337.6	12,907.1	
Unión Europea	4,446.6	6,432.5	8,808.8	5,197.0	11,256.3	6,846.3	5,065.4	
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
32,393.3	29,503.1	17,849.9	27,189.3	25,632.5	21,769.3	48,354.4	30,351.3	35,943.8
16,751.4	16,033.9	9,806.4	12,235.8	14,699.7	11,023.3	21,392.3	13,484.1	18,985.0
14,808.4	11,388.1	7,773.0	10,266.8	13,390.7	9,467.1	16,071.0	10,900.4	17,620.5
9,178.3	9,237.7	4,846.5	12,036.7	5,742.3	3,058.9	21,419.4	9,549.9	10,601.3
2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
31,189.0	34,017.7	34,101.0	34,614.7	28,205.9	31,829.1	36,396.0	29,040.8	36,872.4
13,484.1	19,073.3	15,609.5	15,359.5	14,144.5	16,082.5	23,402.3	17,112.9	19,728.5
10,900.4	15,186.2	13,152.5	13,152.5	10,158.9	14,008.3	19,620.2	13,640.9	16,512.8
9,377.4	8,486.3	11,829.4	14,044.8	8,234.4	10,060.8	4,572.9	9,607.4	5,695.6
País y Áreas	Total		% Total					
Total	727,985.8							
América del Norte	388,004.4		53%					
Estados Unidos	333,308.5		46%					
Unión Europea	215,612.9		30%					

Fuente: Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, “Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México (enero-diciembre de 2018)”, Secretaría de Economía, México, 2018, p. 15. Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, “Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México (enero-diciembre de 2023)”, Secretaría de Economía, México, 2023, p. 18.

Nota: Del 2000 al 2005 fue tomado del informe de 2018 y del 2006 al 2023 del informe de 2023.

Gráfica 1. Inversión Extranjera Directa 2000-2024



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, Secretaría de Economía.

Durante el periodo 2000-2024, los países miembros de la UE que realizaron una mayor inversión fueron los que tradicionalmente lo han hecho, pero aumentando su participación e incluso se volvieron dominantes en algunos sectores como veremos posteriormente. De hecho, España es el mayor inversionista en México con 79,048 millones de dólares, seguida por Alemania, Bélgica, Países Bajos, Reino Unido, Francia e Italia, que siguen siendo los mayores inversores de la UE en el periodo estudiado (Cuadro 2).

Cuadro 2

Inversión extranjera directa realizada en México por países de la Unión Europea(2000-2024)	
Países	Total 2000-2024 (millones de dólares)
España	79,048
Alemania	36,367.90
Bélgica	25,032.90
Países Bajos	23,466.70
Gran Bretaña	18,675.40
Francia	11,567.80
Italia	8,066

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, Secretaría de Economía, periodo 2001-2024.

Cabe señalar que en 2022 la inversión de los países miembros de la Unión Europea representó la segunda fuente de IED para México, alcanzando un acumulado de 203 mil millones de dólares (mmd), según datos de la Comisión Europea.⁶ Incluyendo las cifras de 2023 y 2024 el monto alcanza los 215,612.9 millones de dólares.

En relación con las empresas que presentaron flujos de IED hacia México en el periodo 2006-2024 (a junio de ese año) fueron España con 5,211 empresas, mostrando su participación mayoritaria tanto en capital invertido como en número de empresas, principalmente en el sector manufacturero y de servicios, en los que se encuentran el sector financiero así como el de la construcción y la industria automotriz.

Por su parte, Alemania tiene inversiones en 1,614 empresas con una fuerte participación en la industria automotriz, así como en la manufactura de aparatos tecnológicos.

⁶ “Tratado Unión Europea-México (TLCUEM) impulsa certidumbre a las inversiones”, BBVA, 4 de febrero de 2025, p. 3, en <https://www.bbva.com/es/mx/economia-y-finanzas/tratado-union-europea-mexico-tlcuem-impulsa-certidumbre-a-las-inversiones/>

Cuadro 3

Número de empresas que presentaron flujos de IED en México por país de origen 2006-2024*			
País inversor	Número de empresas	País inversor	Número de empresas
España	5,211	Dinamarca	157
Alemania	1,614	Portugal	141
Reino Unido	1,398	Irlanda	125
Italia	1,379	Luxemburgo	114
Francia	1,354	Noruega	92
Países Bajos	971	República Checa	48
Suecia	207		

Fuente: Secretaría de Economía. Información estadística de la inversión extranjera directa en México. (Consultado el 6 de enero de 2025).

*Información a junio de 2024.

Distribución de la IED de países de la UE por tipo de inversión en el periodo 2006-2024

Con el objetivo de identificar el comportamiento de la IED en el país, y de acuerdo con la SE, la distribución de la inversión extranjera directa en México se distingue a partir de la nueva inversión, la reinversión y la cuenta entre compañías. En el periodo de 2006 a 2024, el país ha recibido un flujo de IED de 589,525 millones de dólares, lo que se traduce en un promedio aproximado de 32,751.38 millones de dólares anuales, si se recuerda que el año 2024 sólo incluye seis meses, se da cuenta del importante flujo de inversión.

En el Cuadro 4 se muestra cómo ha sido la distribución de las inversiones en los tres rubros marcados por la SE: las nuevas inversiones, la reinversión de utilidades y la cuenta entre compañías. De los mencionados, 589,525 millones de dólares, 44.58% corresponde a la reinversión de utilidades, siendo el mayor porcentaje del total y el más dinámico. Por su parte, las nuevas inversiones representan 36.29%, sector que en nuestra opinión debería ser el de mayor aporte para la economía mexicana. La menor participación corresponde a lo que se maneja en la cuenta entre compañías que representa sólo 19 por ciento.

Esta distribución se modifica si se compara con el periodo 1994-2003, donde el acumulado era de 142,507.9 millones de dólares y las nuevas

inversiones representaban 57.8%; en tanto que la reinversión de utilidades fue del 18.1, la cuenta entre compañías era 18.5% y las maquiladoras 13.6%. El aspecto más dinámico fueron las nuevas inversiones con más de la mitad.

De acuerdo con la información proporcionada por la SE, España acumula la mayor cantidad de inversión de los países de la Unión Europea con un total de 56,921.4 millones de dólares, lo que representa 9.6% de un total de 589,525 millones de dólares. Este país sólo destina como nueva inversión 18,204 millones de dólares, siendo 31%. Del total acumulado, Alemania sigue en monto a España, con 5.8%, representado por 34,636 millones de dólares; después están Bélgica, Países Bajos, Reino Unido y Francia.

Cuadro 4

Inversión extranjera directa en México por país europeo y tipo de inversión 2006-2024 (millones de dólares) *				
País	Total	Nuevas inversiones	Reinversión de utilidades	Cuenta entre compañías
Alemania	34,636.2	8,659.1	13,310.9	12,666.2
Bélgica	26,249.8	15,208.1	9,781.9	1,259.8
España	56,921.4	18,204.0	35,908.8	2,808.6
Francia	11,464.9	4,014.8	5,451.8	1,998.3
Países Bajos	14,213.5	8,515.1	6,173.3	-474.9
Reino Unido	12,291.1	4,049.4	6,277.8	1,964
Total IED en México	589,525.00	213,970.6	262,855.6	112,699.0

Fuente: Secretaría de Economía. Información estadística de la inversión extranjera directa en México. (Consultado el 6 de enero de 2025).

*Información a junio de 2024.

En relación con el monto de nuevas inversiones, después de España se encuentra Bélgica con 15,208 millones de dólares que representa 5.8% del total, y en porcentaje en nuevas inversiones, Países Bajos destina el mayor porcentaje con 60% de su IED en México, con 8,515 millones de dólares.

Respecto de la reinversión, España destina 63% con 35,908 millones de dólares, en tanto que Reino Unido y Francia lo hacen con 51 y 47% respectivamente.

En lo que se refiere a inversión en cuentas entre compañías, es Alemania el país que en mayor cantidad lo hace con 12,666 millones de dólares, en tanto que Países Bajos presenta un saldo negativo de 474.9 millones, es decir, una desinversión.

En 2024 se registró el aumento de la inversión de algunos de los países europeos, entre los que se cuentan Países Bajos, Bélgica y Alemania. De tal manera que la inversión de Países Bajos en México alcanzó la cifra de 1,910 millones de dólares, significando un incremento de 238 % con respecto al año anterior. La inversión de Bélgica se incrementó 101% en el mismo periodo, alcanzando la cifra de 1,528 millones de dólares, en tanto que Alemania tuvo un incremento mucho menor del 34.2%, con un monto de 3,889 millones de dólares. Los sectores a los que se dirigen las inversiones de estos países son: fabricación de equipo de transporte, automóviles, camiones y autopartes, bebidas y tabaco.⁷

La IED de la UE en las 500 empresas más importantes de México

La revista *Expansión* publica desde hace años las 500 empresas más importantes de México y esta información nos permite conocer con mayor detalle las empresas extranjeras más importantes con origen de capital de los países miembros de la Unión Europea.

Con la información disponible de esta fuente se presenta una mayor cantidad de empresas de España, seguidas muy de cerca por las de Alemania. En 2001, el primer año del TLCUEM la suma era de 41 empresas inversoras, de las cuales 14 tenían capital de origen español y 13 alemán, en tanto que Francia e Italia participaban sólo con cuatro y tres empresas, respectivamente.⁸ Para el 2021, se enlistan 69 empresas de capital europeo; las 49 más representativas se distribuyen de la siguiente forma, según el origen del capital: de España figuran 16 empresas, de Alemania 14, Francia cuenta con 12 y Países Bajos con 5.⁹

7 Patricia Tapia, "Países de Europa apuestan por México; inversiones extranjeras, en ascenso", *Expansión*, México, 9 de enero de 2025, pp. 3-4, en [https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico#:~:text=M%C3%A9xico%20cuenta%20con%20una%20red,Parcial\)%20en%20el%20marco%20de](https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico#:~:text=M%C3%A9xico%20cuenta%20con%20una%20red,Parcial)%20en%20el%20marco%20de)

8 *Expansión*, "Las 500 empresas más importantes de México 2001", en *Expansión*, México, 24 de julio de 2002, pp. 340-380.

9 *Expansión*, "Las 500 empresas más importantes de México 2021", en *Expansión*, año LII, núm. 1292, México, 1 de junio de 2022, pp. 78-101.

Para 2023, la suma aumentó a 67. Entre los países con mayor participación se encuentran España y Alemania con 15 y 14 empresas, respectivamente; Francia con 11 y Suecia con 7.¹⁰ Para 2024, el último año del que se tiene información, fueron 68 empresas dentro de las 500 más importantes en México con capital de la Unión Europea, Alemania contó con 15, de España fueron 14; de Francia 10 y de Suecia, 7.

Los empleos que proporcionan las empresas en los años señalados son 123,405 en 2001; 344,884 en 2021; 342,442 en 2023 y 344,884 en 2024. Los sectores en los que mayor participación tienen las empresas europeas son: el financiero, con España de líder, y el automotriz con Alemania a la cabeza.

Esto muestra un dinamismo e incremento de inversión y de empleo de las empresas con capital europeo en los años de la vigencia del Tratado.

Conclusión

México ha sido un polo de atracción para la inversión extranjera directa por sus tratados de libre comercio, su ubicación geográfica al lado del mayor mercado de América, su mano de obra calificada y salarios bajos.

La Unión Europea con el TLCUEM ha aumentado su participación en la IED en México, alcanzando en el periodo de vigencia del tratado 30% en el país, incluso en cuatro años superó la de Estados Unidos, la cual ha sido predominante desde los años postrevolucionarios.

Los países que realizaron IED en México de manera importante son: España, Alemania, Bélgica, Países Bajos, Reino Unido y Francia. El que mayor reinversión realiza es España, en tanto que los que han traído nuevas inversiones son Países Bajos y Bélgica. En relación con cuentas entre compañías ha sido Alemania el país que mayor inversión de este tipo ha tenido.

Las empresas que tienen capital de la Unión Europea tienen una participación importante en los servicios financieros, en la industria automotriz y en la de bebidas alcohólicas.

¹⁰ *Expansión*, "Las 500 empresas más importantes de México 2023", en *Expansión*, año LV, núm. 1315, México, 1 de junio de 2024, pp. 80-103.

En referencia a la actualización del Acuerdo entre México y la Unión Europea, las perspectivas son que éste favorezca el incremento de las actividades comerciales y facilite aún más la IED, especialmente para las pequeñas y medianas empresas.

Se puede destacar que los países que invierten en México son los que tradicionalmente ya tenían intereses en nuestro país, es decir, a pesar de que la Unión Europea al momento de la entrada en vigor del TLCUEM contaba con 15 países miembros y hoy son 27, sólo los países que ya invertían en nuestro país han continuado con esta dinámica. De hecho, de los 14 países miembros de la UE que tienen un APPRI vigente con México, sólo cinco tienen una participación activa y concentran la inversión europea en México; más Reino Unido, país que desde 2020 dejó de formar parte de la Unión Europea, pero que mantiene una relación comercial y de inversión activa con nuestro país.

En el presente trabajo no se hizo mención de los cambios de gobierno y de la política exterior de México en los años recientes, particularmente de 2018 a la fecha, pero es significativo que en 2022 y 2024 se registró un descenso de la IED de la UE, alcanzando los montos de 3,339.1 y 5,695.6, respectivamente. En 2024 presentaron montos negativos España, Francia e Italia, las cifras fueron de -1,134.20; -803.80 y -16.60 respectivamente; donde España, país que se distinguía por ser uno de los mayores inversores, en estos años presenta un descenso en su inversión en México. No podemos obviar que el diseño de política exterior en nuestro país depende del Ejecutivo, y particularmente las acciones y decisiones del presidente en turno, por su jerarquía en nuestro sistema de gobierno, pueden tener un efecto en la proyección del país en el exterior como socio confiable. A lo anterior es importante añadir la necesidad de certeza jurídica, política y social que requieren los inversionistas para tomar la decisión de llevar su capital a uno u otro país, por lo que será necesario considerar los factores de cambio político, como los suscitados en el ámbito jurídico del país, con las elecciones del poder judicial en 2025, en el flujo futuro de la IED europea en México.

Cuadro 5

País y número de empresas de capital europeo entre las 500 más importantes en México (2001, 2021, 2023 y 2024)				
País	2001	2021	2023	2024
Alemania	13	14	14	15
España	14	16	15	14
Suecia	3	6	7	7
Países Bajos	-	-	4	5
Francia	4	12	11	10
Italia	3	5	4	5
Luxemburgo	-	3	3	3
Holanda	2	5	-	-
Bélgica	-	3	2	1
Irlanda	-	2	2	2
Dinamarca	-	1	2	2
Portugal	-	-	1	1
Austria	-	2	1	1
Noruega	-	-	1	2
Total de empresas	40	69	67	68

Fuente: *Expansión*, “Las 500 empresas más importantes de México 2001”, en *Expansión*, México, 24 de julio de 2002, pp. 340-380.

Fuente: *Expansión*, “Las 500 empresas más importantes de México 2021”, en *Expansión*, año LII, núm. 1292, México, 1 de junio de 2022, pp. 78-101.

Fuente: Elaboración propia con datos de “Las 500 empresas más importantes de México 2023”, en *Expansión*, año LV, núm. 1315, México, 1 de junio de 2024, pp. 80-103.

Fuente: *Expansión*, “Las 500 empresas más importantes de México 2025”, en *Expansión*, año LVI, núm. 1327, México, 1 de junio de 2025, pp. 74-97.

Cuadro 6

Principales sectores de inversión de empresas de capital europeo en las 500 empresas más importantes en México (2001, 2021, 2023 y 2024)							
2001		2021		2023		2024	
Sector	#	Sector	#	Sector	#	Sector	#
Afore	3	Alimentos y bebidas	1	Armadora:	6	Agroindustria	1
Aseguradora	6	Armadora	5	Automotriz y autopartes	7	Alimentos y bebidas	1
Banco	3	Automotriz y autopartes	8	Bebidas alcohólicas y tabaco	2	Armadora	6
Casa de bolsa	1	Bebidas alcohólicas y tabaco	2	Cemento	1	Automotriz y autopartes	7
Construcción	1	Cemento	2	Comercio departamental	2	Bebidas alcohólicas y tabaco	2
Electrodomésticos	1	Comercio departamental	2	Computación y servicios	1	Cemento	1
Embotelladora	1	Computación y servicios	1	Construcción	1	Comercio departamental	1
Equipo y aparatos electrónicos	2	Cuidado personal	1	Cuidado personal	1	Computación y servicios	1
Grupo financiero	2	Dulces y confitería	1	Dulces y confitería	1	Construcción	1
Hardware y software	3	Energía	3	Electricidad y energía	3	Cuidado personal	1
Imprenta y editorial	1	Equipo eléctrico	1	Energía	1	Dulces y confitería	1
Industrias básicas de hierro y acero	1	Hotelería y turismo	2	Hotelería y turismo	1	Electricidad y energía	2
Lácteos	1	Infraestructura	2	Infraestructura	3	Hotelería y turismo	1
Maquinaria y aparatos eléctricos	2	Juegos y sorteos	1	Logística y transporte	1	Infraestructura	3
Maquinaria y equipo no eléctrico	1	Logística y transporte	1	Maquinaria y equipo	1	Logística y transporte	1
Papel y cartón	1	Maquinaria y equipo	1	Materiales y herramienta	2	Maquinaria y equipo	1
Petroquímica básica	1	Materiales y herramienta	1	Papel y cartón	1	Materiales y herramienta	2

Productos alimenticios	1	Papel y cartón	1	Productos de consumo	2	Papel y cartón	1
Productos farmacéuticos	3	Petróleo y gas	2	Química farmacéutica	4	Petróleo y gas	2
Química básica	1	Productos de consumo	4	Química y petroquímica	2	Productos de consumo	3
Servicios profesionales	1	Química farmacéutica	5	Seguros y finanzas	1	Química farmacéutica	5
Siefore	2	Química y petroquímica	2	Servicio al cliente	1	Química y petroquímica	1
Transporte y almacenaje	1	Seguros y finanzas	7	Servicios financieros	5	Seguros y fianzas	7
Vehículos automotores	2	Servicio al cliente	1	Servicios públicos	1	Servicios financieros	6
		Servicios financieros	5	Siderurgia y metalurgia	3	Servicios profesionales	1
		Servicios públicos	1	Tecnología diversificada	4	Siderurgia y metalurgia	3
		Siderurgia y metalurgia	2	Telecomunicaciones	2	Tecnología diversificada	4
		Tecnología diversificada	3			Telecomunicaciones	2
		Telecomunicaciones	1				
Total de sectores: 24		Total de sectores: 29		Total de sectores: 27		Total de sectores: 68	

Fuente: Elaboración propia con datos de Expansión, “Las 500 empresas más importantes de México 2024”, en Expansión, año LV, núm. 1315, México, 1 de junio de 2024, pp. 80-103.

Cuadro 7

Empresas europeas que participan en las 500 empresas más importantes en México (2001)				
RK 2001	Empresa	País	Actividad	Personal ocupado
7	Daimler-Chrysler de México	ALE	Vehículos automotores	10,641
8	Volkswagen de México	ALE	Vehículos automotores	15,683
24	Grupo Financiero BBVA	ESP	Grupo financiero	0
28	Cintra	ESP	Transporte y almacenaje	20,181
31	BBVA-Bancomer	ESP	Banco	27,520

La inversión extranjera directa de la Unión Europea en México (1999-2024)

47	Grupo Financiero Santander Mexicano	ESP	Grupo financiero	0
52	Siemens	ALE	Equipos y aparatos electrónicos	7,248
57	Ericsson Telecom	SUE	Hardware y software	2,000
104	Bancomer Real	ESP	Siefore	0
110	Grupo Bayer	ALE	Petroquímica básica	2,622
124	Banco Santander Mexicano	ESP	Banco	4,509
131	Philips Mexicana	NDL	Equipos y aparatos electrónicos	11,470
145	Seguros Génesis	ESP	Aseguradora	380
153	Danone de México	FRA	Lácteos	1,717
159	Thyssenkrupp Mexinox Group	ALE	Ind. Básicas de hierro y acero	1,044
160	Grupo smurfit cartón y papel de México	IRL	Papel y cartón	2,894
170	Siefore Santander Mexicano	ESP	Siefore	0
175	Boehringer Ingelheim Promeco	ALE	Productos farmacéuticos	940
179	Schneider Electric México	FRA	Maquinaria y aparatos eléctricos	2,137
181	Pensiones Bancomer	ESP	Aseguradora	31
185	Afore Bancomer	ESP	Afore	0
187	Seguros Bancomer	ESP	Aseguradora	1
214	Rhodia México	FRA	Química básica	639
228	Techint	ITA	Construcción	4,500
238	Sistema Axis	SUE	Embotelladora	689
245	Afore Santander Mexicano	ESP	Afore	0
257	Olivetti Mexicana	ITA	Hardware y software	2,500
260	Merck México	ALE	Productos farmacéuticos	1,219
317	Pastelerías El Globo	ITA	Productos alimenticios	ND
350	Deutsche Bank	ALE	Banco	32
351	Atlas Copo	SUE	Maquinaria y equipo no eléctrico	270
360	Media Planning	ESP	Servicios profesionales	238
373	Braun de México	ALE	Electrodomésticos	635
378	Organon Mexicana	HOL	Productos farmacéuticos	294
380	Kemper de México, Compañía de Seguros	ALE	Aseguradora	193
389	Allianz México Compañía de Seguros	ALE	Aseguradora	267
410	Afore Allianz Dresdner	ALE	Afore	0
428	Allianz Rentas Vitalicias	ALE	Aseguradora	21

433	Casa de Bolsa BBVA-Bancomer	ESP	Casa de bolsa	258
468	Editorial Larousse	FRA	Imprenta y editorial	182
481	Getronics México	HOL	Hardware y software	450
Total:				123,405

Fuente: *Expansión*, “Las 500 empresas más importantes de México 2002”, en *Expansión*, México, 24 de julio de 2002, pp. 340-380.

Cuadro 8

Empresas europeas que participan en las 500 empresas más importantes en México (2021)				
RK 2021	Empresa	País	Sector	Empleos 21
11	Grupo Financiero BBVA	ESP	Servicios financieros	39,400
12	Stellantis México	HOL	Armadora	ND
18	Ternium México	LUX	Siderurgia y metalurgia	9,066
28	Volkswagen de México	ALE	Armadora	12,719
38	Grupo Financiero Santander México	ESP	Servicios financieros	24,486
41	Grupo Modelo AB-InBev	BEL	Bebidas alcohólicas y tabaco	40,617
45	Heineken México	HOL	Bebidas alcohólicas y tabaco	18,000
52	Iberdrola México	ESP	Energía	1,300
61	Continental México	ALE	Automotriz y autopartes	20,000
67	Robert Bosch México	ALE	Tecnología diversificada	18,000
92	ArcelorMittal México	LUX	Siderurgia y metalurgia	6,263
95	BBVA Seguros México	ESP	Seguros y finanzas	ND
96	Adient México	IRL	Automotriz y autopartes	ND
99	AXA Seguros	FRA	Seguros y finanzas	3,985
105	Valeo México	FRA	Automotriz y autopartes	11,500
108	Naturgy México	ESP	Energía	778
125	A.P. Moller Maersk México	DK	Logística y transporte	ND
129	MAPFRE México	ESP	Seguros y finanzas	1,402
140	Telefónica Movistar México	ESP	Telecomunicaciones	1,958
142	Unilever de México	HOL	Productos de consumo	7,610
151	Holcim México	FRA	Cemento	3,200
156	Danone de México	FRA	Alimentos y bebidas	13,878
159	Smurfit Kappa México	IRL	Papel y cartón	ND

La inversión extranjera directa de la Unión Europea en México (1999-2024)

165	Plastic Omnium México	FRA	Automotriz y autopartes	ND
180	Grupo Inditex México	ESP	Comercio departamental	1,398
188	Shell México	HOL	Petróleo y gas	166
206	Bayer de México	ALE	Química farmacéutica	5,007
210	Allianz México	ALE	Seguros y finanzas	450
212	Henkel Mexicana	ALE	Productos de consumo	4,000
217	Corporación Moctezuma	ITA/ ESP	Cemento	1,376
222	Siemens México	ALE	Tecnología diversificada	4,500
228	Zurich Santander Seguros Mé- xico	ESP	Seguros y finanzas	ND
229	Sanofi México	FRA	Química farmacéutica	1,560
231	Essity México	SUE	Productos de consumo	3,570
240	ALPLA México	AUT	Química farmacéutica	2,700
250	Volkswagen Financial Services	ALE	Servicios financieros	243
267	Gestamp Holding México	ESP	Automotriz y autopartes	ND
276	ABB México	SUE	Tecnología diversificada	ND
289	L'Oréal México	FRA	Cuidado personal	2,223
300	BMW de México	ALE	Armadora	3,225
302	SAP México	ALE	Computación y servicios	1,036
303	BBVA Pensiones México	ESP	Seguros y finanzas	ND
318	Ferrero de México	ITA	Dulces y confitería	2,345
328	HDI Seguros	ALE	Seguros y finanzas	1,581
334	Teleperformance México	FRA	Servicio al cliente	27,741
338	H&M México	SUE	Comercio departamental	1,761
340	Schneider Electric México	FRA	Equipo eléctrico	13,552
345	Boehringer Ingelheim México	ALE	Química farmacéutica	1,780
354	Sandvik Mexicana	SUE	Materiales y herramienta	ND
358	Brembo México	ITA	Automotriz y autopartes	1,250
367	Renault México	FRA	Armadora	64
373	Ontex México-P.I. Mabe	BEL	Productos de consumo	3,500
376	Acciona México	ESP	Infraestructura	2,000
381	Daimler México	ALE	Armadora	3,116
382	Banco Sabadell México	ESP	Servicios financieros	893
390	SKF de México	SUE	Automotriz y autopartes	1,649
399	Mota-Engil México	PT	Infraestructura	1,811

403	Solvay México	BEL	Química y petroquímica	500
406	Enel Energía	ITA	Energía	377
410	Merck México	ALE	Química farmacéutica	1,380
411	Bonatti México	ITA	Petróleo y gas	ND
413	Cetelem	FRA	Servicios financieros	70
416	Playa Hotels & Resorts México	HOL	Hotelería y turismo	4,032
447	Stabilus México	LUX	Automotriz y autopartes	ND
450	Epiroc México	SUE	Maquinaria y equipo	ND
455	Codere México	ESP	Juegos y sorteos	5,000
458	Meliá Hotels Internacional	ESP	Hotelería y turismo	1,726
484	Veolia México	FRA	Servicios públicos	2,640
485	RHI Magnesita de México	AUT	Química y petroquímica	500
Total:				344,884

Fuente: *Expansión*, “Las 500 empresas más importantes de México 2022”, en *Expansión*, año LII, núm. 1292, México, 1 de junio de 2022, pp. 78-101.

Cuadro 9

Empresas europeas que participan en las 500 empresas más importantes en México (2023)				
RK 2023	Empresa/Estado	País	Sector	Empleos 23
8	Grupo Financiero BBVA	ESP	Servicios financieros	45,836
10	Stellantis México	NDL	Armadora	ND
23	Grupo Financiero Santander	ESP	Servicios financieros	26,693
26	Volkswagen de México	ALE	Armadora	12,727
33	Heineken México	NDL	Bebidas alcohólicas y tabaco	16,953
36	Ternium México	LUX	Siderurgia y metalurgia	10,103
42	Audi México	ALE	Armadora	5,313
46	Grupo Modelo AB-InBev	BEL	Bebidas alcohólicas y tabaco	44,129
68	Continental México	ALE	Automotriz y autopartes	23,000
70	Robert Bosch México	ALE	Tecnología diversificada	9,978
79	BBVA Seguros México	ESP	Seguros y finanzas	ND
87	ArcelorMittal México	LUX	Siderurgia y metalurgia	6,335
90	Iberdrola México	ESP	Electricidad y energía	1,301
94	AXA Seguros	FRA	Seguros y finanzas	3,924

La inversión extranjera directa de la Unión Europea en México (1999-2024)

95	Grupo Inditex México	ESP	Comercio departamental	6,986
104	Valeo	FRA	Automotriz y autopartes	ND
110	Adient México	IRL	Automotriz y autopartes	ND
133	Bayer de México	ALE	Química farmacéutica	4,135
159	Naturgy México	ESP	Electricidad y energía	699
160	Grupo Danone México	FRA	Alimentos y bebidas	14,965
165	MAPFRE México	ESP	Seguros y finanzas	ND
169	Plastic Omnium México	FRA	Automotriz y autopartes	2,600
172	Smurfit Kappa México	IRL	Papel y cartón	4,200
176	Telefónica Movistar México	ESP	Telecomunicaciones	1,599
185	Maersk México	DK	Logística y transporte	1,700
191	Mota-Engil México	POR	Infraestructura	5,000
194	Zurich Santander Seguros México	ESP	Seguros y finanzas	332
196	Allianz México	ALE	Seguros y finanzas	ND
202	Siemens México	ALE	Tecnología diversificada	6,200
204	Corporación Moctezuman	ITA/ ESP	Cemento	1,303
205	Essity México	SUE	Productos de consumo	3,830
211	Henkel Capital	ALE	Productos de consumo	3,300
214	L'Oréal Groupe	FRA	Cuidado personal	2,044
217	ENGIE México	FRA	Electricidad y energía	1,489
232	Sanofi	FRA	Química farmacéutica	1,409
251	Boehringer Ingelheim México	ALE	Química farmacéutica	1,655
252	ABB México	SUE	Tecnología diversificada	ND
259	ALPLA México	AUT	Química y petroquímica	2,758
263	Gestamp	ESP	Automotriz y autopartes	3,502
264	BBVA Pensiones México	ESP	Seguros y finanzas	ND
273	Banco Sabadell México	ESP	Servicios financieros	443
291	HDI Seguros	ALE	Seguros y finanzas	1,831
293	Volkswagen Financial Services	ALE	Servicios financieros	327
297	Renault México	FRA	Armadora	83
298	BMW de México	ALE	Armadora	ND
300	Brembo México	ITA	Automotriz y autopartes	1,832
305	Ferrero de México	ITA	Dulces y confitería	2,301

308	Techint Ingeniería y Construcción	ITA	Construcción	5,560
317	SAP México	ALE	Computación y servicios	1,200
329	H&M México	SUE	Comercio departamental	2,100
338	Cetelem	FRA	Servicios financieros	833
339	Ericson	SUE	Telecomunicaciones	3,000
349	Sandik Mexicana	SUE	Materiales y herramientas	ND
352	Playa Hotels & Resorts México	NDL	Hotelería y turismo	6,000
365	Novo Nordisk México	DK	Química farmacéutica	342
396	Teleperformance México	FRA	Servicio al cliente	20,349
426	Hydro Aluminium México	NOR	Siderurgia y metalurgia	495
431	Acciona México	ESP	Infraestructura	2,500
434	Stabilus México	LUX	Automotriz y autopartes	ND
435	Daimler México	ALE	Armadora	10,972
453	Epiroc México	SUE	Maquinaria y equipo	ND
455	Assa Abloy México	SUE	Materiales y herramientas	2,267
484	Roadis Concesiones México	ESP	Infraestructura	337
488	Veolia México	FRA	Servicios públicos	2,872
493	Philips	NDL	Tecnología diversificada	ND
499	Enel	ITA	Energía	300
500	Solvay México	BEL	Química y petroquímica	500
Total:				342,442

Fuente: *Expansión*, “Las 500 empresas más importantes de México 2024”, en *Expansión*, año LV, núm. 1315, México, 1 de junio de 2024, pp. 80-103.

Cuadro 10

Empresas europeas que participan en las 500 empresas más importantes en México (2024)					
RK 25	RK 24	Empresa/Estado	País	Sector	Empleos 2024
7	8	BBVA México/CDMX a	ESP	Servicios financieros	47,544
10	10	Stellantis México/CDMX e	NDL	Armadora	16,000
22	21	Banco Santander México/CDMX a	ESP	Servicios financieros	25,589
24	30	HEINEKEN México/NL a	NDL	Bebidas alcohólicas y tabaco	17,881

26	23	Volkswagen de México/ Pue A	ALE	Armadora	12,856
35	34	Ternium/NL a	LUX	Siderurgia y metalurgia	10,581
40	46	Grupo Modelo AB-InBev/ CDMX e	BEL	Bebidas alcohólicas y tabaco	44,129
54	42	Audi México/Pue e	ALE	Armadora	5,660
55	89	Iberdrola México/CDMX a	ESP	Electricidad y energía	835
68	69	Robert Bosch México/ CDMX e	ALE	Tecnología diversificada	17,200
73	78	BBVA Seguros México/ CDMX a, 10	ESP	Seguros y fianzas	nd
75	66	Continental México/Jal e	ALE	Automotriz y autopartes	20,500
87	92	AXA Seguros/CDMX a	FRA	Seguros y fianzas	4,293
101	99	Grupo Inditex México/ CDMX e	ESP	Comercio departamental	6,108
106	103	Valeo México/Qro e	FRA	Automotriz y autopartes	12,957
107	86	ArcelorMittal México/NL a	LUX	Siderurgia y metalurgia	6,022
109	122	Mota-Engil México/CDMX a	POR	Infraestructura	4,500
113	110	Adient México/Pue a	IRL	Automotriz y autopartes	nd
142	191	Smurfit Kappa México/ Méx a	IRL	Papel y cartón	4,200
143	131	Bayer de México/CDMX a	ALE	Química farmacéutica	4,063
144	140	Unilever de México/CDMX e	NDL/ RU	Productos de consumo	7,500
160	165	MAPRE México/CDMX a	ESP	Seguros y fianzas	1,414
168	160	Grupo Danone México/ CDMX p	FRA	Alimentos y bebidas	14,992
175	186	Maersk México/CDMX a	DK	Logística y transporte	1,700
177	161	Naturgy México/CDMX p	ESP	Petróleo y gas	720
186	178	Plastic Omnium México/ SLP a	FRA	Automotriz y autopartes	4,211
190	175	Telefónica Movistar Méxi- co/CDMX p	ESP	Telecomunicaciones	1,603
191	199	Allianz México/CDMX a	ALE	Seguros y fianzas	nd
196	203	Siemens México/CDMX e	ALE	Tecnología diversificada	6,200
205	196	Zurich Sanatnder Seguros México/CDMX a, 25	SUI/ ESP	Seguros y fianzas	332
207	212	Henkel México/Méx a	ALE	Productos de consumo	3,412

211	210	Essity México/CDMX a	SUE	Productos de consumo	4,068
213	206	Corporación Moctezuma/ CDMX p	ITA/ ESP	Cemento	1,347
221	215	L'Oréal Groupe/CDMX e	FRA	Cuidado personal	2,044
226	248	Boehringer Ingelheim/ CDMX a	ALE	Química farmacéutica	1,663
230	218	ENGIE México/CDMX a	FRA	Petróleo y gas	1,639
248	242	ALPLA México	AUT	Química y petroquímica	3,019
255	253	ABB México/SLP e	SUI/ SUE	Tecnología diversificada	nd
262	266	Daimler Truck México/ CDMX p	ALE	Armadora	10,810
265	293	Volkswagen Financial Services/CDMX a, 29	ALE	Servicios financieros	nd
269	255	Gestamp/Pue e	ESP	Automotriz y autopartes	3,411
272	274	Banco Sabadell México/ CDMX a	ESP	Servicios financieros	450
286	292	HDI Seguros/Gto a	ALE	Seguros y fianzas	1,842
290	354	AstraZeneca/CDMX a	RU/ SUE	Química farmacéutica	2,094
299	308	Ferrero de México/Jal p	ITA	Dulces y confitería	2,588
300	290	Sanofi/CDMX p	FRA	Química farmacéutica	1,335
301	264	BBVA Pensiones México/ CDMX a, 10	ESP	Seguros y fianzas	nd
304	319	SAP México/CDMX a	ALE	Computación y servicios	1,300
306	297	BMW de México/CDMX e	ALE	Armadora	3,800
326	301	Brembo México/NL a	ITA	Automotriz y autopartes	1,832
328	339	Cetelem/CDMX a	FRA	Servicios financieros	800
329	332	Renault México/CDMX a	FRA	Armadora	83
348	349	Sandvik Mexicana/Méx a	SUE	Materiales y herramienta	nd
349	340	Ericsson/CDMX e	SUE	Telecomunicaciones	3,000
358	352	Playa Hotels & Resorts México/QR p	NDL	Hotelería y turismo	5,900
363	306	Techint/CDMX p	ITA/ ARG	Construcción	3,808
374	414	Novo Nordisk México/ CDMX e	DK	Química farmacéutica	439
375	sp	Daimler Truck Financial Services/CDMX a	ALE	Servicios financieros	nd

382	388	TP/NL p,35	FRA	Servicios profesionales	21,781
407	364	Yara México/Jal a	NOR	Agroindustria	433
452	452	Assa Abloy México/CDMX e	SUE	Materiales y herramienta	4,423
454	451	Epiroc México/CDMX a	SUE	Maquinaria y equipo	nd
459	427	Hydro Aluminium México/ NL a	NOR	Siderurgia y metalurgia	493
462	433	Stabilus México/Coah a	LUX	Automotriz y autopartes	nd
464	431	Acciona México/CDMX e	ESP	Infraestructura	3,358
475	485	Roadis Concesiones Méxi- co/CDMX a	ESP	Infraestructura	358
482	493	Philips/Méx a	NDL	Tecnología diversificada	nd
498	496	Enel/CDMX p	ITA	Electricidad y energía	270
Total:					391,390

Fuente: *Expansión*, “Las 500 empresas más importantes de México 2025”, en *Expansión*, año LVI, núm. 1327, México, 1 de junio de 2025, pp. 74-97.

Bibliografía

- BBVA, *Tratado Unión Europea-México (TLCUEM) impulsa certidumbre a las inversiones*, 2025, <https://www.bbva.com/es/mx/economia-y-finanzas/tratado-union-europea-mexico-tlcuem-impulsa-certidumbre-a-las-inversiones/>
- Cosío Villegas, D., “El Porfiriato”, en *Historia moderna de México*, Editorial Hermés, 1965 (Citado en Moreno Brid J.C.).
- Dussel Peters E. *Inversión extranjera en México*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000, <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8b78c395-e42c-4049-9f0f-c4497093dc99/content>.
- Expansión*, “Las 500 empresas más importantes de México 2001”, *Expansión*, año XXXIII, núm. 845, México, 2002, p. 340-380.
- Expansión*, “Las 500 empresas más importantes de México 2021”, *Expansión*, año LII, núm. 1292, México, 2021, p. 78-101.
- Expansión*, “Las 500 empresas más importantes de México 2023”, *Expansión*, año LV, núm. 1315, México, 2024, p. 80-103.
- Moreno-Brid J.C. & Ros Bosch J., *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, FCE, México, 2010.

- Dirección General de Inversión Extranjera. *Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México*, Secretaría de Economía, México, 2010.
- Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, *Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México (enero-diciembre 2018)*, Secretaría de Economía, México, 2019, <https://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/mar/InvExt-20190305.pdf>
- Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, *Informe estadístico sobre el comportamiento de la inversión extranjera directa en México (enero-diciembre de 2023)*, Secretaría de Economía, México, 2024, p. 18.
- Secretaría de Economía, *Comercio exterior, países con tratados y acuerdos firmados con México*, Gobierno de México, México, 2025, [https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico#:~:text=M%C3%A9xico%20cuenta%20con%20una%20red,Parcial\)%20en%20el%20marco%20de](https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico#:~:text=M%C3%A9xico%20cuenta%20con%20una%20red,Parcial)%20en%20el%20marco%20de)
- Secretaría de Economía, *Información estadística de la inversión extranjera directa en México*, Gobierno de México, 2025.
- Tapia P., “Países de Europa apuestan por México; inversiones extranjeras, en ascenso” en *Expansión*, México, pp. 3-4. [https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico#:~:text=M%C3%A9xico%20cuenta%20con%20una%20red,Parcial\)%20en%20el%20marco%20de](https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico#:~:text=M%C3%A9xico%20cuenta%20con%20una%20red,Parcial)%20en%20el%20marco%20de)

Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México ¿Qué es nuevo y será posible que entre en vigor?

Lars Pernice*

Introducción

El Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM) actual entró en vigor en julio del 2000, por tanto, ya tiene casi 25 años. Durante estas más de dos décadas, los dos socios, sus economías y el mundo entero han cambiado mucho. Sencillamente, estos cambios hicieron necesario renovar el tratado comercial entre los dos países.

El objetivo de este capítulo es analizar los cambios que se hicieron al TLCUEM y la posibilidad de que este tratado, negociado hasta el 2018, todavía pueda entrar en vigor o sería necesario hacer nuevos ajustes. En la primera parte se presentan algunas reflexiones sobre el Acuerdo Global (AG), del cual el TLCUEM es parte, así como el papel que tiene el respeto a los derechos humanos para el funcionamiento del comercio bilateral. En una segunda parte, se evalúa la necesidad de renegociar el TLCUEM y después se realiza una investigación más detallada. En esta última parte, se investiga la eliminación y/o reducción de aranceles y las reglas para el intercambio de automóviles, igual que las indicaciones geográficas y

* Doctor en economía, académico de la UNAM-FES-Aragón y colaborador en el Centro de Estudios Económicos de la Unión Europea-México (CEEUEM), líneas de investigación: procesos de integración económica, temas de la Unión Europea y economía internacional. (maestrolars@gmail.com)

el comercio de servicios. Posteriormente, se abordan las compras gubernamentales, la solución de controversias y la protección a la inversión.

En todas estas reflexiones se analiza si el acuerdo negociado entre 2016 y 2018 refleja todavía la realidad política de los dos socios o si es necesario realizar ajustes para que pueda entrar en vigor en el futuro. La actual presidenta, Claudia Sheinbaum Pardo, aseguró en enero 2025, que aún se negocia el acuerdo con la Unión Europea¹ y, por lo tanto, parece que se realizarán ajustes para facilitar su entrada en vigor. Mientras la presidenta mexicana señala que se negocia, la presidenta de la Comisión de la Unión Europea (UE), Ursula von der Leyen destacó, en su discurso en el Foro Económico Mundial (FEM) en Davos, que se han celebrado nuevas asociaciones con Suiza, Mercosur y México.²

El Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México como parte del Acuerdo Global

El TLCUEM es parte del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, también conocido como Acuerdo Global (AG), que incluye otras dos áreas: concertación política y cooperación, las cuales pasaron también por un proceso de renovación. En este capítulo se analizará solamente la parte comercial, pero los cambios llevados a cabo en el nuevo TLCUEM coinciden con las ideas generales que promueve la Unión Europea en sus relaciones internacionales.

En este sentido se debe considerar que la UE no firma solamente tratados de libre comercio, sino acuerdos más amplios, los denominados Acuerdos de Asociación. Mediante estos acuerdos más amplios, la Unión Europea busca hacer valer sus valores en la política internacional, es decir, se trata de una política suavemente “intervencionista”, siempre y cuando el país socio le dé el visto bueno.

1 Claudia Guerrero y Rolando Herrera, “Asegura CSP que aún se negocia acuerdo con Unión Europea. Dejan energía fuera de tratado con UE”, *Reforma*, 23 de enero del 2025, Sección Nacional.

2 Comisión de la Unión Europea, Discurso especial de la presidenta Von der Leyen en el Foro Económico Mundial, Davos, 21 de enero de 2025, https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/discurso-especial-de-la-presidenta-von-der-leyen-en-el-foro-economico-mundial-2025-01-21_es fecha de consulta: 22 de enero de 2025.

Los valores que busca difundir la Unión Europea son los valores codificados en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948³ y, con mayor precisión, en el artículo 21 del Tratado de la Unión Europea de 2009.⁴ Es importante destacar que se trata de una política de “intervención” aceptada por parte del país socio. A pesar de que la UE busca promover estos valores en otros países, se respetan las decisiones del país socio como fue en el caso de México, cuando el país azteca rechazó firmar un acuerdo que incluyera una “Cláusula Democrática” que hacía referencia explícita a los derechos humanos.⁵ En lugar de esto se firmó, en 1991, el Acuerdo Marco de Cooperación que fue redactado de manera más flexible con el objetivo de ampliar y diversificar el comercio recíproco.⁶

A principio de la década de 1990, la Cláusula Democrática generó una preocupación en México porque, se interpretó esta leyenda de manera que la Unión Europea tuviera el derecho para intervenir en asuntos internos de México y, con base en esto, pudiera limitar/cancelar beneficios y preferencias arancelarias en el caso de cualquier incumplimiento en temas de derechos humanos.⁷ En el 2000, México aceptó la Cláusula Democrática y, desde entonces, la leyenda: “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” es parte del Acuerdo Global.⁸

3 ONU, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, París, 1948, https://es.wikisource.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_Universal_de_los_Derechos_Humanos fecha de consulta: 15 de diciembre de 2024.

4 Comisión de la Unión Europea, “Tratado de Lisboa”, *Diario Oficial*, Bruselas, 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>, fecha de consulta: 25 de noviembre de 2024.

5 Lluís Bassets, “La UE renunció a la ‘Cláusula Democrática’ con México”, *El País*, 14 de enero de 1994, https://elpais.com/diario/1994/01/14/internacional/758502019_850215.html, fecha de consulta: 10 de diciembre de 2024.

6 Orlane Degrelle, “La evolución de la relación política entre México y la Unión Europea a través de sus acuerdos de libre comercio”, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), UNAM, México, 2003, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/749/14.pdf>, fecha de consulta: 26 noviembre de 2024.

7 Ana Covarrubias Velasco, “La cláusula democrática”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, núm. 62/63, noviembre de 2007, <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/826/785>, fecha de consulta: 6 de enero de 2025.

8 Orlane Degrelle, *op. cit.*

Algunos consideran esta Cláusula Democrática como inútil, debido a que temas como la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa en 2014, o la matanza de Tlatlaya, en el mismo año, condujeron solamente a notas de disgusto por parte de las instituciones de la Unión Europea.⁹ Por otra parte, desde el 2000, existen, gracias al Acuerdo Global, reuniones institucionalizadas bajo el nombre: “Diálogo de Alto Nivel sobre Derechos Humanos México-Unión Europea”. En estas conversaciones participan expertos de derechos humanos de la UE y funcionarios y representantes de grupos civiles de México. Ellos dialogan sobre el tema ¿cómo mejorar la situación de derechos humanos en México?¹⁰

Hasta mayo del 2025, las conversaciones no han dado resultados concretos. Sin embargo, la promoción del diálogo sobre temas de derechos humanos puede contribuir en México y en la sociedad mexicana a una posición más favorable hacia estos temas, y ayudar a fortalecer las instituciones para la defensa de derechos humanos.

Al final, se puede señalar que este caso ejemplifica bien cómo la Unión Europea trabaja para alcanzar sus metas al interior de otros países. Se trata de fortalecer la difusión y el respeto de los valores de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, algo que también está en línea con los valores mexicanos. El problema, frecuentemente, es que existen políticos que buscan beneficiarse a costa de la gente común. La lucha contra políticos corruptos no es de un país en contra de otro, sino de sociedades contra funcionarios públicos deshonestos.

El respeto a los derechos humanos tiene relevancia para asuntos comerciales y por eso son también temas del TLCUEM. Se considera que, en un ambiente de respeto a los derechos individuales, la solución de controversias, el respeto a indicaciones geográficas y la cooperación comercial sería diferente en comparación con el ambiente de un Estado autoritario y todopoderoso.

El nuevo TLCUEM tiene capítulos sobre la lucha contra la corrupción y la cooperación en temas para mejorar la protección del medio ambiente,

9 Silvia Garduño, “Solicita UE avances en Iguala y Tlatlaya”, *Reforma*, 17 de abril de 2015, Sección Nacional.

10 Mirra Banchón, “Diálogo México-UE sobre derechos humanos ¿de qué se trata?”, *Deutsche Welle*, Köln, 16 de diciembre de 2024, <https://www.dw.com/es/di%C3%A1logo-m%C3%A9xico-uni%C3%B3n-europea-sobre-derechos-humanos-de-qu%C3%A9-se-trata-en-realidad/a-71063038> fecha de consulta 18 de diciembre de 2024.

el desarrollo sustentable y la transparencia,¹¹ tópicos que son más complicados que la sencilla reducción de aranceles. En estos temas se requiere mayor confianza entre los socios y una cooperación más sofisticada. Una economía de mercado, como la que promueve la Unión Europea, requiere de un Estado fuerte que haga que los agentes cumplan con las reglas. El nuevo TLCUEM sigue la misma estrategia, es decir, se trata de un acuerdo que busca mercados abiertos, justos y un intercambio bilateral basado en reglas.¹²

¿Cuáles fueron las razones para la renegociación del Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México?

La renegociación de un tratado de libre comercio es un acto necesario para poner a la vanguardia la regulación del comercio internacional bilateral. En el caso de México coincidieron temporalmente las renegociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con las del Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM); mientras, el primero, recibió mucha atención por los medios de comunicación, especialmente por la polémica negativa expresada por el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, las negociaciones del segundo pasaron inadvertidas. El nuevo TLCAN o mejor dicho Tratado México Estados Unidos y Canadá (T-MEC) se firmó el 30 de noviembre de 2018, el último día del gobierno de Peña Nieto, pero al TLCUEM renovado le faltan todavía las firmas y las ratificaciones por parte del Senado mexicano, del Parlamento Europeo y de los parlamentos de los países miembros de la Unión Europea.

Cuando entró en vigor el existente TLCUEM, en julio del 2000, aspectos como el comercio electrónico o comercio de servicios, no fueron relevantes para el intercambio bilateral. Incluso, se excluyeron el comercio de frutas y hortalizas o las adquisiciones gubernamentales estatales. Sin embargo, hoy, estos temas requieren de una regulación y, por tanto, se consideraron en la renegociación.

11 European Commission, *The EU-Mexico Trade agreement explained*, Comisión Europea, Bruselas, 2019 http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-mexico-trade-agreement/agreement-explained/index_en.htm#market

12 Centro de Estudios Gilberto Bosques, *Principales aspectos del nuevo Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea-México (TLCUEM) oportunidades, logros y desafíos*, Nota de Coyuntura, México, 3 de mayo de 2018, https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NC_TLCUEM_030518.pdf

Durante las últimas décadas, el proceso de apertura comercial ha avanzado en México y la Unión Europea. El país azteca ha firmado tratados de libre comercio mucho más sofisticados, como el acuerdo con diez países de la cuenca del pacífico, el Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífica (AIPAT). Por parte de la Unión Europea se puede mencionar el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) con Canadá¹³ y el Acuerdo de Partenariado Económico con Japón. Los nombres de estos acuerdos ya indican que van más allá del simple intercambio de mercancías, lo cual fue también tema de la renegociación con nuestro país para un nuevo Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México.

Otra razón que hizo necesaria la renegociación fue la apertura del sector energético en México durante el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018); antes, la inversión en este sector estaba exclusivamente limitada al Estado mexicano, pero bajo Peña Nieto se cambiaron las reglas, permitiendo la inversión de la iniciativa privada. Mientras el acuerdo actual reafirma la exclusividad del Estado mexicano para realizar inversiones en el sector energético, en el nuevo acuerdo habrá lineamientos que regulen la participación de empresas europeas en esta rama industrial, asegurando la igualdad de condiciones, especialmente en el tema de las licitaciones. Así fue la situación en el 2018 cuando se terminaron las negociaciones. Sin embargo, en ese año ganó en las elecciones Andrés Manuel López Obrador y su partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) que representan una corriente política diferente, la cual busca fortalecer la exclusividad del Estado en la industria energética. Reconociendo este cambio político no sería probable que el TLCUEM renegociado pudiera entrar en vigor. Según noticias de enero de 2025, el nuevo gobierno, bajo la presidencia de Claudia Sheinbaum Pardo y la UE llegaron al compromiso de dejar el sector energético fuera del nuevo Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México.¹⁴

En los sectores, agropecuario y de servicios, así como en el comercio por internet, el acuerdo actual está bastante limitado. A diferencia del sector industrial, en la agricultura y pesca existen en todos los acuerdos

13 Kurt Hübner *et al.*, "CETA: the making of the Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada and the EU", *Notas del Ifri*, 2016, https://www.ifri.org/sites/default/files/migrated_files/documents/atoms/files/notes_ifri_ceta_1.pdf

14 Claudia Guerrero *et al.*, *op. cit.*

más restricciones. En el caso del TLCUEM vigente, los dos socios decidieron dejar el comercio de frutas y verduras fuera de la liberalización. En el momento de la renegociación de 2018, existió una mayor confianza en que la apertura llegará a mejores precios para los consumidores de ambas partes, por tanto, existió una mayor disposición para abrir este sector a la competencia internacional.

Los servicios son un sector cuyo intercambio internacional crece cada vez más, ya sea que se trate de servicios financieros, seguros, transporte o consulta legal, las empresas se han desarrollado como actores globales gracias a servicios de telecomunicación más sofisticados y mucho más económicos. Como consecuencia, es necesario ajustar los tratados bilaterales a esta realidad para aprovechar las ventajas que este proceso trae consigo.

El comercio por internet no fue relevante en el año 2000, pero su magnitud está creciendo a pasos agigantados, y por eso fue importante incluirlo en el nuevo tratado de libre comercio. El último aspecto que hizo necesaria la modernización del TLCUEM fue la armonización de las normas para agilizar el intercambio. Se trata del reconocimiento de normas de seguridad y reglas fitosanitarias. Es tarea de un Estado asegurar la protección de sus ciudadanos frente a riesgos relacionados con el uso o consumo de productos y para lograr esto, cada Estado define normas a nivel nacional. No obstante, éstas pueden frenar el comercio debido a que se trata frecuentemente de procesos burocráticos complicados para cumplirse. Un objetivo en las negociaciones fue analizar si existen normas similares en los diferentes países y la posibilidad de reconocerlas mutuamente. En los casos donde existieran diferencias, las negociaciones pueden conducir a una reflexión sobre la necesidad de una u otra norma y ajustarla para que sea compatible con las normas que existen en el país socio.

Con base en la aceptación de la necesidad de realizar estos cambios, los responsables de México y de la Unión Europea decidieron, en el 2015, modernizar el acuerdo bilateral. Las negociaciones empezaron en marzo de 2016 y terminaron después de diez rondas, en abril de 2018. Si bien es cierto que entonces se anunció el fin de las negociaciones, aún falta firmarlo y la ratificación de los parlamentos. Sin embargo, en México hubo un cambio de gobierno en 2018 y los nuevos gobiernos bajo el presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) y Claudia Sheinbaum Pardo (desde 2024) tienen otras ideas con respecto al

papel del gobierno en la economía, especialmente en el sector eléctrico y la industria petrolera.

Los cambios a detalle

El acuerdo actual fue bastante exitoso debido a que el intercambio comercial creció de manera significativa, es decir, se cuadruplicó. Para México, la Unión Europea es el socio número tres después de Estados Unidos y China y el segundo inversionista con alrededor de 30% de la inversión total. Al contrario, el país azteca es el socio número 17 para la Unión Europea.¹⁵

Con respecto a la inversión, México es altamente interesante debido a su pertenencia al TLCAN y, por ello, muchas empresas europeas invierten en México para abastecer el mercado de Norteamérica.

El tema clásico de los tratados de libre comercio es la reducción o eliminación de aranceles sobre la importación de bienes del socio, aumentando la competencia en el mercado local. La integración económica, elogiada por los representantes de la economía liberal, conduce a beneficios para la sociedad. Esta posición liberal es frecuentemente criticada por grupos que se preocupan más por la pérdida de empleo en empresas que no pueden hacer frente a competidores más productivos, ya sea por razones de mejor tecnología o de menores salarios. Sin embargo, es importante anotar que en un proceso de integración económica hay tanto ganadores como perdedores. Estos últimos no pueden defenderse de nuevos competidores y, por tanto, hay una pérdida de empleo, pero, por otro lado, hay ganadores que aprovechan las nuevas posibilidades de un mercado más grande, logran ampliar su producción y, consecuentemente, solicitan más fuerza laboral.

Independientemente de la competencia entre las empresas y el hecho de que algunas desaparecen del mercado, hay un grupo que siempre gana con la integración económica: los consumidores, debido a que se eliminan aranceles y la mayor competencia obliga a las empresas a reducir los precios. Este pensamiento es la fuerza motriz que estimula a los gobiernos de los países miembros de la Unión Europea a buscar la liberalización comercial a nivel interno (por ejemplo: Tratado de Libre Comercio como un pilar del Tratado de Roma de 1958, la Unión Aduanera de 1968 y el Mercado Común de 1992) o a nivel internacional con

15 Centro de Estudios Gilberto Bosques, *op. cit.*

otros países. Para la UE, la integración de todos los países a la economía mundial es uno de los principios de su política exterior.¹⁶ La fuerza motriz de ampliar la liberalización comercial entre México y la Unión Europea es la misma.

Muchos aranceles ya fueron eliminados entre 2000 y 2008 por el TLCUEM actual. En el 2018 pasaron de un socio al otro 97.1 % de los productos comercializados libres de arancel (99.8 % de productos industriales y 73.6 % de productos agropecuarios¹⁷). Sin embargo, en las negociaciones en el 2000 se dejaron fuera ciertas industrias del sector agropecuario. El acuerdo renovado contiene en este rubro la eliminación y/o reducción de aranceles más destacados: México quitó aranceles a lácteos, vinos y carnes. En cambio, la Unión Europea dejará entrar sin arancel jugo de naranja, atún, miel, vegetales y frutas (especialmente a los frutos rojos o *berries*). En particular, México eliminará los aranceles al cien por ciento en pollos, sobre quesos de 20 % a 45 %, carne de puerco 45 %, chocolates y pasta 20 % procedentes de los países de la Unión Europea.¹⁸

Otra área en donde se realizaron cambios fueron las normas relevantes para el intercambio. Las reglas para el comercio de automóviles fueron una de las grandes controversias entre Estados Unidos y México. En el caso del nuevo TLCUEM, las reglas son las mismas como en el tratado anterior, es decir, el contenido local necesario sigue en 60 %. Un coche que tiene componentes y partes como mínimo de 60 %, hechos en los países que cubre el TLCUEM, puede pasar sin pagar aranceles al territorio del socio. Una regla así responde a la realidad de la producción automotriz actual, hoy ya no se produce un coche completamente en un lugar o en un sólo país, por el contrario, la producción está mucho más dividida y se realiza en muchas plantas en diferentes países. En las negociaciones para el TLCUEM vigente a finales del siglo veinte, México tenía interés en bajar ese porcentaje para exportar a la Unión Europea un número más grande de coches producidos a nivel nacional, sin pagar aranceles de 10 %, especialmente coches con un mayor contenido de componentes hechos en Japón o Estados Unidos.¹⁹ Sin embargo, la

16 Comisión de la Unión Europea, *op. cit.*

17 Centro de Estudios Gilberto Bosques, *op. cit.*

18 Datamyne, *Updating the EU-Mexico Free Trade Agreement*, Datamyne, Miami (FL), 2018 <http://www.datamyne.com/blog/markets/updating-the-eu-mexico-free-trade-agreement/>, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2024.

19 *Idem.*

UE se negó a esta propuesta. En las negociaciones actuales, el contenido local no generó controversias.

Otro tema de importancia fue el de las indicaciones geográficas, es decir, de la exclusividad de ciertos nombres para productos que vienen de regiones en particular. Los dos tenían interés en avanzar en esta regulación. La Unión Europea se interesó en ampliar la protección de nombres a productos lácteos y jamones. Los productos que tienen protección en el tratado actual son: *champagner* (champán), *cognac* (coñac) de ciertas regiones de Francia y el tequila de Jalisco. Ahora, en el nuevo tratado, la Unión Europea logró la protección de 340 nombres de origen,²⁰ como por ejemplo el queso feta de Grecia, el gorgonzola de Italia, el gruyere de Francia o *Schwarzwälder Schinken* (jamón de cerdo) de la Selva Negra de Alemania. México no cedió en todos los casos; por ejemplo: la protección del queso manchego como un queso exclusivamente de la región La Mancha en España fue rechazada por el gobierno de México, argumentando que el nombre manchego ya es común en México desde hace muchos años. Durante las negociaciones se llegó al compromiso de que la Unión Europea aceptara el uso del nombre queso manchego para quesos hechos con leche de vaca, pero para quesos de este tipo hechos con leche de cabra se acordó que sería exclusivamente de la región española. Otros nombres que se pueden utilizar libremente en el mercado mexicano son: gouda, gruyere, edam, emmental, brie, camembert y mozzarella.²¹

Respecto al queso parmesano, queso duro de la región de Parma de Italia, se concluyó que las empresas mexicanas que ya lo utilizan actualmente lo podrán seguir utilizando en el futuro. Sin embargo, para nuevos productores que quieran entrar al mercado de este tipo de queso, ya no podrán emplear el nombre.²² Para el queso feta, queso blanco de leche de oveja, de Grecia, se decidió permitir el uso del nombre en México por los siguientes ocho años, es decir, hasta el 2028.²³ El retraso de la

20 Secretaría de Economía, *La Unión Europea propone a México la siguiente lista de nombres para los que busca el reconocimiento y protección como indicación geográfica en el territorio nacional*, SE, México, 14 de agosto de 2017, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/247416/2017_08_08_Lista_de_nombres_para_los_que_la_UE_busca_protecci_n_como_Indicaci_n_Geogr_fica_en_M_xico.pdf fecha de consulta: 26 de noviembre de 2024.

21 Centro de Estudios Gilberto Bosques, *op. cit.*, p. 9.

22 Frida Andrade, "Critican negociación con UE", *Reforma*, 9 de mayo de 2018, Sección Negocios.

23 *Idem*.

entrada en vigor del nuevo TLCUEM hace necesario realizar en este punto un ajuste y prolongar el tiempo correspondiente, lo cual se considera como un problema menor.

Por otra parte, la Unión Europea aceptó la indicación geográfica para productos mexicanos como el chile jalapeño, de Jalisco. Un chile similar producido en Turquía ya no puede ser vendido bajo el nombre chile jalapeño²⁴ en los países miembros de la Unión Europea. Otros productos mexicanos como el arroz Morelia del estado de Michoacán, el mango ataulfo del Soconusco en Chiapas, la vainilla de Papantla, así como las marcas colectivas como la cajeta de Celaya, Guanajuato y el ate de Morelia, obtendrán también su protección geográfica.²⁵

El caso de la vainilla de Papantla es interesante, debido a que tiene su origen en México, y por mucho tiempo nuestro país fue el único productor hasta que los comerciantes franceses lo llevaron a la isla La Reunión (colonia francesa) con condiciones climáticas muy similares a las de Veracruz. Sin embargo, no les funcionó debido a que no había abejas que realizaran la polinización. Años más tarde, un esclavo africano desarrolló un método de polinización manual, el cual facilitó la producción a gran escala y la vendieron con gran éxito bajo el nombre Vainilla de Bourbon en Europa.²⁶ Ahora con la indicación geográfica en el nuevo TLCUEM sólo la vainilla de los productores de Papantla (Veracruz) será la única Vainilla de Papantla y, con base en esto, podrán desarrollar una estrategia de mercadotecnia para ampliar sus ventas.

Se puede resumir que la Unión Europea ganó a México en el número de las indicaciones geográficas debido a que en el nuevo TLCUEM se aseguró la protección de una gran cantidad de quesos. Sin embargo, se debe señalar que la mayoría de éstos no se producen ni se venden en el mercado mexicano. Para la Unión Europea eso fue un tema importante debido a que busca aumentar sus exportaciones de quesos a México, aprovechando la eliminación de aranceles en este sector. La mayoría de

²⁴ Frida Andrade, "Reconocerá la UE como mexicano al jalapeño", *Reforma*, 16 de mayo de 2018, Sección Negocios.

²⁵ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Modernización del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM)*, CEFPE, México, 30 de mayo de 2018, <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/boleco/2018/becefp0222018.pdf>

²⁶ Mildred Taylor, "Edmond Albius, the slave African child who created the multimillion-dollar vanilla industry", *Face to face Africa*, 15 de mayo de 2018, <https://face2faceafrica.com/article/edmond-albius-the-slave-african-child-who-created-the-multimillion-dollar-vanilla-industry>

los quesos de esta índole, que se vende actualmente en el mercado mexicano, viene de Estados Unidos y, por eso, representantes del Consejo de Exportación de Lácteos de Estados Unidos criticaron los resultados de la renegociación.²⁷ El gran beneficio de la liberalización comercial será una mayor competencia, que traerá como resultado menores precios para el consumidor mexicano. En el caso de los quesos, la apertura no necesariamente significa una mayor competencia para quesos comunes en México como el chihuahua, oaxaca o queso blanco, debido a que la Unión Europea no los produce. Además, el consumidor mexicano prefiere quesos nacionales.²⁸ En el largo plazo, las preferencias podrían cambiar a causa de menores precios para los quesos europeos, gracias a la eliminación de aranceles y la mayor competencia.

Otro tópico, trabajado en las negociaciones, fueron los servicios, a los cuales pertenecen actividades tan variadas como negocios financieros, seguros, transporte y consejerías legales, entre otros. Algunos servicios financieros y de seguros, fueron legalizados desde el 2000, pero ahora se agregaron otras definiciones y limitaciones más específicas con base en las recomendaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) para preservar la estabilidad de los sistemas financieros correspondientes.²⁹ Este tema ganó relevancia por la crisis financiera del 2008 y las experiencias que se han sacado de ella.

En las telecomunicaciones se agregaron normas para la portabilidad numérica, el *roaming* móvil (itinerancia móvil) y la protección de la confidencialidad de las comunicaciones.³⁰

Aquellos servicios que se abrirán a partir de la entrada en vigor del nuevo TLCUEM son: servicios marítimos y portuarios, acceso a puertos y servicios postales y de mensajería. Con respecto a estos últimos, se definió que empresas del socio pueden competir bajo las mismas condiciones que las empresas del Estado.³¹ También en el sector portuario,

27 Frida Andrade, "Advierten 'guerra' por venta de quesos", *Reforma*, 9 de febrero de 2018, Sección Negocios.

28 El 92% del consumo de quesos en México corresponde a este tipo de queso y, solamente, 8% abarcan las importaciones de quesos de Estados Unidos y de la Unión Europea, Andrade, 2018, *op. cit.*

29 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *op. cit.*

30 *Idem.*

31 Roberto Morales, "TLCUEM abrirá servicios marítimos, de mensajería y telcos", *El Economista*, México, 26 de abril de 2018, <https://www.economista.com.mx/empresas/TLCUEM-abrira-servicios-maritimos-de-mensajeria-y-telcos-20180426-0029.html>, fecha de consulta: 6 de enero de 2025.

los gobiernos de Morena (con Andrés Manuel López Obrador y Claudia Sheinbaum Pardo a la cabeza), desde 2018, tienen ideas diferentes y prefieren la propiedad del Estado y, por tanto, se considera que sería necesario una actualización del tratado.

El creciente comercio electrónico también fue puesto en la mesa de negociaciones y se acordó eliminar obstáculos, asegurar certeza jurídica y establecer reglas para la protección del consumidor. Además, se comprometieron a no gravar con aranceles el comercio electrónico.³²

Al rubro de los servicios pertenece también el reconocimiento de grados universitarios, las certificaciones profesionales y la entrada migratoria de personas que se dedican a estos negocios.³³ Temas que se cubrieron también en las negociaciones con el compromiso de hacer los trámites más sencillos.

Otro punto, que tampoco es de liberalización comercial, pero sí de ampliar la competencia, es el de las compras gubernamentales. Las compras del gobierno federal, estatal, municipal, entidades de salud pública (IMSS, ISSSTE) y de las empresas estatales (Pemex, CFE) se norman bajo reglamentos que exigen, en general, una licitación. El volumen de estas compras (excepto Pemex y CFE) alcanzó en 2015 más de 5 % del producto interno bruto (PIB) nacional de México³⁴ o, en otras palabras, 21 % del gasto público, es decir, se trata de una cantidad bastante grande. Las compras del gobierno federal, de las entidades de salud pública y de las empresas estatales ya están liberalizadas y empresas de la Unión Europea pueden participar en las licitaciones correspondientes. Lo nuevo sería que empresas europeas podrán participar en las licitaciones de los estados federados de México. Normas similares se aplicarán también a contratos de Asociación Público-Privada, en donde se tomarán como referencia las normas propuestas por la OMC. Para facilitar cada vez más la participación de empresas, se publicarán todas estas licitaciones en una página *web*.³⁵ México ya se incorporó en gran medida a un esquema internacional de licitaciones abiertas. El beneficio de facilitar

³² *Idem*.

³³ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *op. cit.*

³⁴ Roberto Morales, "México abre compras públicas estatales a la UE", *El Economista*, 24 de abril de 2018, <https://www.economista.com.mx/empresas/Mexico-abre-compras-publicas-estatales-a-la-UE-20180424-0028.html> fecha de consulta: 6 de enero de 2025.

³⁵ *Idem*.

la participación de empresas de Europa en licitaciones locales es que los gobiernos locales podrán escoger entre una gama de ofertas más amplia y seleccionar la más económica, lo que les obliga a mantener altos estándares en sus licitaciones. Sencillamente, por la participación de una empresa europea, un gobierno local estará bajo la observación internacional y esta atención foránea hará de la licitación pública sea cada vez un mejor instrumento para alcanzar precios atractivos para compradores públicos; por tanto, habrá una presión indirecta para hacer las licitaciones más transparentes y honestas. Una vez más, sobre este punto, los gobiernos morenistas de Andrés Manuel López Obrador y Claudia Sheinbaum Pardo tienen ideas diferentes y prefieren asignar algunas obras públicas mediante la contratación directa. Por tanto, se considera que serían necesarios ajustes en este tema para que un gobierno morenista pueda firmar un nuevo acuerdo con la UE. Precisamente este tipo de ajustes pueden ser tema de las actuales negociaciones del gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo.³⁶

En lo referente a la solución de controversias, el análisis de las negociaciones se divide en dos secciones: la primera es sobre problemas comerciales, y la segunda sobre disputas en temas de inversión extranjera directa.

Respecto a las diferencias en temas comerciales no habrá cambios,³⁷ lo nuevo está relacionado con la inversión extranjera directa (IED), la cual, hasta ahora, está cubierta por los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI). El nuevo TLCUEM hace referencia explícita a que la IED mexicanas en todos los países de la Unión Europea, y a la inversa, de empresas europeas en México, será protegida de una manera más formal por el convenio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI),³⁸ una institución del Banco Mundial (BM) que da mayor protección a la IED frente a los decisiones de políticos (sean locales o nacionales) para limitar, frenar o cancelar proyectos de empresas extranjeras en su país.

36 Claudia Guerrero *et al.*, *op. cit.*

37 Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *op. cit.*

38 Santiago Corcuera Cabezut, "Convenio de arbitraje CIADI", *El Universal*, México, 5 de mayo de 2018, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/santiago-corcuera/nacion/convenio-de-arbitraje-ciadi>, fecha de consulta: 19 de diciembre de 2024.

México firmó y ratificó el convenio CIADI ante el BM en la primera mitad del 2019.³⁹ La situación actual es que México tiene APPRI solamente con 15 países de la Unión Europea⁴⁰ y las inversiones de los otros 12 países, por ejemplo, Polonia, Hungría y Rumania, no están formalmente protegidas. Por hacer referencia al convenio CIADI en el nuevo TLCUEM, las inversiones de estos países tendrán la misma protección como aquellos países con los cuales México firmó APPRI. Con respecto a esos países se puede destacar que la incorporación a la Unión Europea de la mayoría de los países de Europa central no se ha reflejado en nuevos APPRI. A partir de la entrada en vigor del nuevo TLCUEM, la situación será diferente y ello dará mayor seguridad a la inversión mexicana en estos países y al revés.

Los volúmenes de inversión procedentes de los países de Europa central todavía son insignificantes y se considera que, precisamente, en estos países habrá mayores posibilidades para empresas mexicanas en el futuro. Los países de Europa central tienen niveles de vida y de salarios más bajos que los países de Europa occidental, es decir, se trata de una situación bastante parecida a la que existe entre México (similar como Europa central) y Estados Unidos (comparable con Europa occidental). Una opción interesante para empresas mexicanas sería seguir una estrategia parecida e invertir en plantas productivas de Europa central para abastecer a todos los países de la Unión Europea, especialmente a los países occidentales con niveles de poder de compra mayor. Hasta ahora, inversiones de esta índole no gozaban de protección formal, pero con el nuevo TLCUEM la situación cambiará y Europa central será una opción altamente interesante para la IED por parte de empresas mexicanas en Europa.

Especialmente, Rumania podría convertirse en un país “altamente” atractivo para la inversión mexicana en la Unión Europea. Con el nuevo TLCUEM, la inversión en ese país gozará de la misma protección como por ejemplo en Alemania. Sin embargo, Rumania tiene niveles salariales

39 Instituto Mexicano de Arbitraje, *Postura con respecto a la aprobación del convenio CIADI*, IMA, México, 2018 <https://www.imarbitraje.org.mx/pdf/PosturaMexicoCIADI.pdf> fecha de consulta: 18 de diciembre de 2024.

40 Países de la UE con los cuales México firmó APPRI: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Eslovaquia, Francia, Finlandia, Grecia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, República Checa y Suecia.

mucho más bajos que Alemania. El país es miembro de la Unión Europea y, por tanto, parte del mercado común, es decir, se puede exportar de ese país sin problemas a todos los demás países del Espacio Económico Europeo.⁴¹ Actualmente, Rumania está a punto de entrar en un proceso de crecimiento acelerado.⁴² La gran ventaja para un inversionista mexicano, aparte de tener costos laborales atractivos, es su lengua. El idioma de Rumania es una lengua romance, perteneciente a la misma familia de lenguas a la cual pertenece el español y, por lo tanto, la comunicación entre inversionistas mexicanos y gerentes rumanos podría ser más fácil.

Con respecto a la protección de la inversión extranjera, la ratificación no sólo es realizada por la Unión Europea sino también se necesita el visto bueno de los parlamentos de los países miembros. Esto podría generar un problema, considerando la situación del Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG) con Canadá, el cual una región de Bélgica se negó a ratificarlo.⁴³ A diferencia de los temas puramente comerciales (aranceles) los cuales caen bajo la responsabilidad exclusiva de la Comisión Europea, los temas de la protección de la IED corresponden a los países miembros.

Todos estos temas no son estrictamente temas de liberalización comercial, son normas que aseguran que el intercambio internacional sea justo y responsable. Aquí se puede destacar que el nuevo TLCUEM no sigue la idea de la liberalización, lo que se busca es que el “libre” mercado funcione bien, es decir, se reconoce a la intervención del Estado como protector del buen funcionamiento de la competencia, evitando los excesos como monopolios, actos ilícitos, engaño al consumidor y comportamiento irresponsable de agentes económicos fuera de la legislación nacional de un país.

41 El Espacio Económico Europeo abarca a parte de los 27 países de la Unión Europea, Islandia, Noruega y Liechtenstein.

42 Kit Gillet “Romania shrugs off label of Europ’s por man as economy booms”, *The Guardian*, London, 14 de octubre de 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/14/romania-economy-booming>, fecha de consulta: 18 de diciembre de 2024.

43 Especialmente, en el caso de Bélgica fue, adicionalmente, necesario que aún los parlamentos regionales dieran su aprobación. Kurt Hübner, *op. cit.*

Conclusiones

En este capítulo, se analizó la necesidad de renovar el TLCUEM y los cambios generados en el nuevo tratado comercial. Por el hecho de que la mayoría del comercio bilateral ya se realiza bajo el esquema de mercados libres, los cambios son más específicos: habrá eliminación de aranceles en productos agrícolas, servicios y en el comercio por internet.

Temas como el de las indicaciones geográficas fueron ampliados y el comercio por internet recibió reglas que aseguren certeza jurídica y protección al consumidor. Respecto a las compras gubernamentales se incorporaron las compras de las entidades federativas de México. Con respecto del sector energético y la integración de los estados federales, el marco político en México ha cambiado y, por tanto, se realizó en la primavera del 2025, una renegociación en la cual ya se acordó dejar el sector energético fuera del nuevo Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México.

También, el tema de la solución de controversias fue mejorado. Mientras antes existieron acuerdos sobre la protección de la inversión solamente con 15 de los 27 países miembros de la UE, la versión renegociada otorgará protección para la inversión para todos los países de la UE bajo normas internacionales. Se mencionó el caso de Rumania, un país que puede ser muy interesante para inversionistas mexicanos en Europa. Precisamente el tema de la IED presenta para la UE el desafío para ratificar el acuerdo negociado, porque no solamente es un acuerdo comercial, sino también un acuerdo sobre la protección de la inversión, la cual no está bajo la responsabilidad exclusiva de la UE, sino que requiere el visto bueno de los Estados miembros.

Según el discurso de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, a partir de enero 2025 ya no hay obstáculos para que el nuevo TLCUEM entre en vigor.⁴⁴

Fuentes de consulta

Andrade, Frida, “Crítica negociación con UE”, *Reforma*, 9 de mayo de 2018a, Sección Negocios.

⁴⁴ Comisión de la Unión Europea, 21 de enero de 2025, *op. cit.*

- Andrade, Frida, “Reconocerá la UE como mexicano al jalapeño”, *Reforma*, 16 de mayo de 2018b, Sección Negocios.
- Andrade, Frida, “Advierten ‘guerra’ por venta de quesos”, *Reforma*, 9 de febrero de 2018c, sección Negocios.
- Banchón, Mirra, “Diálogo México-UE sobre derechos humanos ¿de qué se trata?”, *Deutsche Welle, Köln*, 16 de diciembre de 2024, <https://www.dw.com/es/di%C3%A1logo-m%C3%A9xico-uni%C3%B3n-europea-sobre-derechos-humanos-de-qu%C3%A9-se-trata-en-realidad/a-71063038> fecha de consulta 18 de diciembre de 2024.
- Bassets, Lluís, “La UE renunció a la Cláusula Democrática” con México, *El País*, 14 de enero de 1994, https://elpais.com/diario/1994/01/14/internacional/758502019_850215.html, fecha de consulta: 10 de diciembre de 2024.
- Centro de Estudios Gilberto Bosques, *Principales aspectos del nuevo Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM), oportunidades, logros y desafíos*, Nota de Coyuntura, México, 3 de mayo de 2018, https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NC_TLCUEM_030518.pdf, fecha de consulta: 5 de enero de 2025.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Modernización del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM)*, CEFP, México, 30 de mayo de 2018, <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/boleco/2018/becefp0222018.pdf>, fecha de consulta: 21 de diciembre de 2024.
- Claudia Guerrero y Rolando Herrera, “Asegura CSP que aún se negocia acuerdo con Unión Europea. Dejan energía fuera de tratado con UE”, *Reforma*, 23 de enero del 2025, sección Nacional.
- Comisión de la Unión Europea, “Tratado de Lisboa”, *Diario Oficial*, Bruselas, 2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>, fecha de consulta: 25 de noviembre de 2024.
- Comisión de la Unión Europea, Discurso especial de la presidenta Von der Leyen en el Foro Económico Mundial, Davos, 21 de enero de 2025, https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/discurso-especial-de-la-presidenta-von-der-leyen-en-el-foro-economico-mundial-2025-01-21_es fecha de consulta: 22 de enero de 2025.

- Corcuera Cabezut, Santiago, “Convenio de arbitraje CIADI”, *El Universal*, México, 5 de mayo de 2018, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/santiago-corcuera/nacion/convenio-de-arbitraje-ciadi>, fecha de consulta: 19 de diciembre de 2024.
- Covarrubias Velasco, Ana, “La cláusula democrática”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, núm. 62/63, noviembre de 2007, <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/826/785> fecha de consulta: 6 de enero de 2025.
- Datamyne, *Updating the EU-Mexico Free Trade Agreement*, Datamyne, Miami (FL), 2018 <http://www.datamyne.com/blog/markets/updating-the-eu-mexico-free-trade-agreement/>, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2024.
- Degrelle, Orlane, *La evolución de la relación política entre México y la Unión Europea a través de sus acuerdos de libre comercio*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), UNAM, México, 2003, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/749/14.pdf>, fecha de consulta: 26 noviembre de 2024.
- Díaz, Ulises; “Priorizan en TLCUEM comercio de servicios”, *Reforma*, 7 de mayo de 2018, Sección Negocios.
- European Commission, *New EU-Mexico agreement: The Agreement in Principle and its text*, Comisión Europea, Bruselas, 21 de abril de 2018 https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mexico/eu-mexico-agreement/agreement-principle_en fecha de consulta: 19 de diciembre de 2024.
- European Commission, *The EU-Mexico Trade agreement explained*, Comisión Europea, Bruselas, 2019 http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-mexico-trade-agreement/agreement-explained/index_en.htm#market, fecha de consulta: 5 de enero de 2025.
- Garduño Silvia, “Solicita UE avances en Iguala y Tlatlaya”, *Reforma*, 17 de abril de 2015, Sección Nacional.
- Gillet, Kit, “Romania shrugs off label of Europ’s por man as economy booms”, *The Guardian*, London, 14 de octubre de 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/14/romania-economy-booming>, fecha de consulta: 18 de diciembre de 2024.
- Hübner, Kurt *et al.*, “CETA: the making of the Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada and the EU”, Notas del l’Ifri, 2016, https://www.ifri.org/sites/default/files/migrated_files/do

- cuments/atoms/files/notes_ifri_ceta_1.pdf fecha de consulta: 19 de diciembre de 2024.
- López Ayllán, Sergio, *Los mecanismos de solución de controversias en el Tratado de Libre Comercio Unión Europea México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2003, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/749/15.pdf>, fecha de consulta: 16 de diciembre de 2024.
- Morales, Roberto, “México abre compras públicas estatales a la UE”, *El Economista*, 24 de abril de 2018, <https://www.economista.com.mx/empresas/Mexico-abre-compras-publicas-estatales-a-la-UE-20180424-0028.html>, fecha de consulta: 6 de enero de 2025.
- Morales, Roberto, “TLCUEM abrirá servicios marítimos, de mensajería y telcos”, *El Economista*, México, 26 de abril de 2018, <https://www.economista.com.mx/empresas/TLCUEM-abrira-servicios-maritimos-de-mensajeria-y-telcos-20180426-0029.html>, fecha de consulta: 6 de enero de 2025.
- Morales, Roberto, “TLCUEM mantiene solución de disputas”, *El Economista*, México, 27 de abril de 2018, <https://www.economista.com.mx/empresas/TLCUEM-mantiene-solucion-de-disputas-20180427-0041.html>, fecha de consulta: 7 de enero de 2025.
- ONU, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, París, 1948, https://es.wikisource.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_Universal_de_los_Derechos_Humanos fecha de consulta: 15 de diciembre de 2024.
- Secretaría de Economía, *La Unión Europea propone a México la siguiente lista de nombres para los que busca el reconocimiento y protección como indicación geográfica en el territorio nacional*, SE, México, 14 de agosto de 2017, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/247416/2017_08_08_Lista_de_nombres_para_los_que_la_UE_busca_protecci_n_como_Indicaci_n_Geogr_fica_en_M_xico.pdf fecha de consulta: 26 de noviembre de 2024.
- Taylor, Mildred, “Edmond Albius, the slave African child who created the multimillion-dollar vanilla industry”, *Face to face Africa*, 15 de mayo de 2018, <https://face2faceafrica.com/article/edmond-albius-the-slave-african-child-who-created-the-multimillion-dollar-vanilla-industry>, fecha de consulta: 10 de enero de 2025.

El desarrollo de capacidades para la exportación de miel orgánica al mercado justo europeo: la experiencia de Miel del sur

Lauriano Eliseo Rodríguez Ortiz*

Introducción

El objetivo de este trabajo es resaltar la experiencia de la cooperativa Miel del sur, S.C., en la exportación de miel orgánica al mercado justo europeo. Es de conocimiento general, que exportar productos al viejo continente, no es una tarea fácil, se requiere cumplir estándares de calidad y sanidad estrictamente altos. Es aquí, donde precisamente surgió la pregunta, ¿cómo un grupo de campesinos, indígenas de Chiapas han logrado mantener una relación comercial con Europa por más de 40 años?

La respuesta a la interrogante se fundamenta en la definición de desarrollo de capacidades propuesta por Amartya Sen, premio Nobel de economía 1998, y por Martha C. Nussbaum. El concepto es llevado a la práctica por los organismos multilaterales en los países en vías de desarrollo, tal es el caso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La teoría nos indica que el desarrollo de capacidades

* Doctor en Estudios del Desarrollo Global por la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Profesor fundador de la Escuela de Gestión y Autodesarrollo Indígena (EGAI) de la Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH). Correo electrónico: lauriano.rodriguez@unach.mx

puede analizarse a partir de tres niveles: capacidades individuales, capacidad organizacional y un entorno favorable.

Afirmamos que la cooperativa Miele del sur S.C., ha desarrollado los tres niveles de capacidad y ello les ha permitido ingresar y permanecer en el mercado justo europeo. Distinguir la experiencia de una cooperativa integrada por campesinos indígenas de Chiapas como exitosa, incentivará a otros pequeños productores para buscar alternativas de ingresos económicos.

Con base en lo anterior, es necesario precisar que el presente trabajo empírico realizado desde un enfoque cualitativo de estudio de caso. Para recabar la información, se realizaron diversas entrevistas al fundador y actual asesor (persona clave) de la cooperativa Miele del sur y se revisaron fuentes secundarias como los reglamentos internos de la organización.

Fundamentos teóricos del desarrollo de capacidades

El concepto de desarrollo de capacidades forma parte de la definición del desarrollo, entendida como: “un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos. Este enfoque contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del producto nacional bruto, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos o con la modernización social”.¹

La característica fundamental de esta visión del desarrollo es que se centra en las personas y en la importancia de combatir los obstáculos que impiden a los individuos ser libres y que puedan cubrir sus necesidades básicas para vivir bien, ya que: “la falta de libertades fundamentales está relacionada directamente con la pobreza económica, que priva a los individuos de la libertad necesaria para satisfacer el hambre, para conseguir un nivel de nutrición suficiente, para poner remedio a enfermedades tratables, para vestir dignamente...”.² Por lo tanto, la capacidad humana de constituirse en “aquello que la gente es realmente capaz de hacer y de ser”.³

1 Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, España, Planeta, 1999, p. 19.

2 *Ibidem.* p. 20.

3 Martha C Nussbaum, *Las mujeres y el desarrollo humano*, Barcelona, Herder, 2002, p. 32.

Con base en las concepciones antes citadas, el desarrollo de capacidades es: “el proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las aptitudes necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo. En otras palabras, si las capacidades son el medio para planificar y lograr, el desarrollo de capacidades es el camino para alcanzar tales medios”.⁴

El desarrollo de capacidades puede analizarse desde los siguientes tres niveles:

Nivel individual: significa las competencias, experiencias y conocimientos de cada persona. Cada ser humano está dotado de un conjunto de capacidades que le permite desempeñarse, ya sea en su hogar, en el trabajo o en la sociedad. Algunas se adquieren mediante capacitación y educación formales; otras a partir del aprendizaje en la práctica y la experiencia.

Nivel organizacional: comprende las políticas, acuerdos, procedimientos y marcos internos que permiten a las organizaciones funcionar y cumplir su mandato y a las personas aunar sus capacidades individuales para trabajar en conjunto en pro de sus metas. Cuando dichas capacidades existen, cuentan con recursos apropiados y están bien alineadas, la capacidad de la organización para el desempeño de sus funciones será mayor que la suma de las capacidades de sus componentes.

Entorno favorable: con esta expresión se hace referencia al sistema más amplio dentro del cual funcionan las personas y las organizaciones, el cual, según sea el caso, facilitará o dificultará su existencia y su desempeño. Este nivel de capacidad no es fácil de captar de manera tangible; pero es central para comprender los problemas vinculados con las capacidades. Es este el nivel que determina las “reglas de juego” para las interacciones entre las organizaciones. Las capacidades del nivel del entorno favorable incluyen las políticas, la legislación, las relaciones de poder y las normas sociales, que son las que regulan los mandatos, prioridades, modalidades de funcionamiento y compromiso cívico de las diferentes partes de la sociedad.⁵

4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Desarrollo de capacidades: texto básico del PNUD*, Estados Unidos, PNUD, 2009, p. 3.

5 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Nota de Práctica del PNUD: Desarrollo de Capacidades*, Nueva York, Estados Unidos, 2008, p. 6.

El enfoque del desarrollo de capacidades ha sido adoptado por diversos organismos multilaterales, ejemplo de ello, son los que se describen a continuación:

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México: lleva a cabo el programa denominado: Desarrollo de Capacidades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), uno de sus objetivos es contribuir a la apropiación del enfoque basado en derechos humanos (EBDH) y al compromiso con la inclusión social y la Agenda 2030 por parte de las y los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), mediante el desarrollo de Capacidades que derivan en el impacto efectivo de sus acciones para el desarrollo sostenible.⁶

El Banco Mundial (BM): apoya a los países en las actividades de desarrollo de las capacidades de evaluación (DCE), se concentra en fortalecer la capacidad de los países para evaluar su propio desempeño, particularmente en lo que se refiere a los esfuerzos orientados a mitigar la pobreza.⁷

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Impulsa los proyectos de desarrollo de capacidades institucionales para programas de asociación público-privadas (APP) en entidades públicas nacionales y subnacionales en Brasil. Consiste en la utilización de metodologías para permitir la comparación de entidades responsables de la implementación de APP para identificar y replicar buenas prácticas en términos de gobernanza, modelos contractuales y procesos para la priorización, selección y preparación de asociación público-privadas.⁸

En resumen, el desarrollo de capacidades tiene un sentido más humanista, es para la población más desfavorecida, excluida en los procesos de desarrollo, quienes luchan día con día para satisfacer sus necesidades básicas. Sin embargo, puede aplicarse de distintas maneras, por ejemplo: analizar la capacidad institucional de los gobiernos para responder los

6 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, "Desarrollo de capacidades de las organizaciones de la sociedad civil", <https://www.undp.org/es/mexico/proyectos/desarrollo-de-capacidades-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil>

7 Banco Mundial, *El desarrollo de la capacidad de evaluación: una prioridad cada vez más importante*, Departamento de evaluación de operaciones del Banco Mundial, núm. 229, otoño de 2003, p. 1.

8 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), "Desarrollo de capacidades institucionales para la implementación de programas de APP en entidades públicas nacionales y subnacionales en Brasil", <https://www.iadb.org/es/proyecto/BR-T1557>

diversos problemas que enfrenta una sociedad o desarrollar la capacidad de una sociedad civil organizada para cumplir con sus objetivos comunes, tal como lo han venido practicando el PNUD, el BM, el BID, entre otros.

Aspectos básicos del comercio justo

En la búsqueda permanente por alcanzar el desarrollo, los países han puesto en práctica diversas estrategias: desde la industrialización de sus sectores tradicionales de producción, pasando por el fomento del mercado interno mediante la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), hasta llegar a una economía liberal presidida por la oferta y demanda del mercado, en donde el actor principal es el sector privado. Todas con el propósito del crecimiento económico a cualquier costo, sin pensar en los daños colaterales, como en lo ambiental y/o en lo social. Por ello, surgen alternativas a nivel internacional como el mercado justo.

De acuerdo con el sistema internacional *Fairtrade*, fundado en 1997, el comercio justo debe comprenderse de la siguiente manera: es un enfoque comercial que busca comprometerse con los productores de países en desarrollo para que reciban un precio justo y equitativo por su trabajo. Se centra en el desarrollo sostenible, la justicia social y económica, busca promover condiciones de trabajo seguras y justas para los trabajadores en los países productores.

El comercio justo se basa en la premisa de que los productores y trabajadores de países en desarrollo a menudo se enfrentan a una desventaja en el mercado mundial debido a la falta de acceso a información y recursos, así como a la explotación por parte de intermediarios y compradores. El comercio justo busca eliminar estas desventajas proporcionando a los productores un precio justo por sus productos y trabajando directamente con ellos para mejorar sus condiciones laborales y procurar que se les pague un salario justo.

Los productos de comercio justo se realizan de manera sostenible, lo que significa que se utilizan prácticas agrícolas y de producción respetuosas con el medio ambiente, y los trabajadores reciben salarios justos y condiciones de trabajo seguras.⁹

Los principales objetivos del comercio justo son:

9 Fairtrade Ibérica, “¿Qué es el comercio justo?”, <https://www.fairtrade.es/que-es-el-comercio-justo/>

- a. Mejorar la forma de vida de los productores incrementando su acceso al mercado, reforzando las organizaciones de productores, pagando un precio justo, proporcionando una continuidad en las relaciones comerciales.
- b. Proporcionar las oportunidades de desarrollo para productores desfavorecidos, especialmente mujeres e indígenas, y proteger a los niños de la explotación a la que se ven forzados dentro del proceso productivo.
- c. Concientizar a los consumidores respecto de los efectos negativos que tiene el comercio internacional en los productores y productoras, así como la fuerza que pueden ejercer como consumidores.
- d. Establecer un ejemplo de relación comercial basado en el diálogo, la transparencia y el respeto.
- e. Promover campañas para cambiar las reglas y prácticas del comercio convencional internacional.
- f. Proteger los derechos humanos promoviendo la justicia social, las prácticas medioambientales sanas y la seguridad económica.¹⁰

Los productos que pertenecen al mercado justo llevan uno o varios sellos distintivos, dos de los más conocidos internacionalmente son los siguientes:

Marca de la IFAT (Asociación Internacional de Comercio Justo): es una acreditación para organizaciones de comercio justo, que garantiza que cumplen los criterios de éste. Sólo es aplicable a organizaciones, no a productos. El sistema de monitoreo lo lleva a cabo la Asociación Internacional de Comercio Justo.

Sello FLO (*Fairtrade Labelling Organizations International*): es una acreditación para productos de comercio justo, la pueden utilizar tanto las organizaciones de comercio justo como empresas convencionales sobre los productos que hayan cumplido con éxito el sistema de certificación de *Fairtrade Labelling Organizations International*.¹¹

A manera de recapitulación, el comercio justo es un enfoque comercial que busca promover la equidad y la justicia social y económica en

10 Coordinadora Estatal del Comercio Justo, *El ABC del comercio justo*, Madrid, (s/f), p. 2.

11 *Ibidem.*, p. 6.

los países productores en vías de desarrollo, garantizando que los trabajadores y productores reciban un precio justo.

Con base en los apartados 1 y 2, podemos afirmar que el desarrollo de capacidades enfocado a la producción de miel orgánica para su comercialización al mercado justo europeo, es una gran alternativa de ingresos económicos para una población campesina, indígena, que viven en una zona rural, como es el caso que a continuación se describe.

La experiencia de Miel del Sur, S.C., en la exportación de miel orgánica al mercado justo europeo¹²

La cooperativa Miel del sur tiene sus orígenes desde 1980. Todo comenzó gracias a la iniciativa de un grupo de estudiantes del séptimo semestre de la carrera de sociobiología de la facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Chiapas (Unach), quienes apoyaron a campesinos indígenas de la región a identificar alternativas de ingreso económico. Primeramente, los estudiantes elaboraron un diagnóstico productivo en los municipios de Villa las Rosas y Venustiano Carranza, con el objetivo de clasificar la producción agrícola de autoconsumo y para la comercialización. El resultado fue que los campesinos destinaban la miel y la caña de azúcar para su venta local, mientras que el frijol, el maíz, el chile y la calabaza se reservaban mayoritariamente para el autoconsumo.

Con los resultados del diagnóstico, los estudiantes que fungían como asesores, organizaron una asamblea comunitaria donde plantearon el proyecto de producción de miel para su comercialización e invitaron a los campesinos indígenas a que se sumaran a dicha iniciativa. Fue así que 25 apicultores del municipio de Villa de las Rosas (región xv. Meseta Comiteca Tojolabal) y 15 apicultores de Venustiano Carranza (Región iv. De los llanos) se sumaron al emprendimiento. La primera producción grupal fue de 600 kilos de miel, producidas en 40 colmenas.

En estos primeros años (1980-1982), los apicultores de los dos municipios se capacitaron y fortalecieron la parte organizativa. Lo anterior se logró gracias al financiamiento de la organización no gubernamental

¹² El presente apartado se elaboró gracias a los relatos del sociólogo Armando Torres Flores, fundador y actual coordinador de Miel del Sur, S.C. Entrevista realizada en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, el 06 de diciembre de 2024.

(ONG) Servicios del Tercer Mundo de Bélgica, mediante el proyecto denominado: Incremento de colmenas. Actualmente, los integrantes de la cooperativa Miel del sur son campesinos indígenas de los grupos étnicos tseltal y tsotsil, oriundos de los siguientes municipios de Chiapas: Altamirano, el Bosque, Chanal, Chenalhó, San Andrés Larráinzar, San Juan Cancuc, Tenejapa, Tumbalá. Todos ellos, son pequeños productores que tienen un promedio de 35 colmenas por socio, con un rendimiento de 25 kilogramos de miel en promedio por cosecha.

La comercialización de la miel con países de Europa fue desde los primeros momentos que comenzaron a organizarse como pequeños productores hasta en la actualidad, ya legalmente constituidos como Miel del Sur S.C., tal como se relata a continuación:

- 1982. Se enviaron 20 toneladas (68 tambos/un contenedor) de miel convencional a Bélgica. El comprador fue la ONG Servicios del tercer mundo.
- 1984. La ayuda comercial de Servicios del tercer mundo hacia los pequeños productores de Chiapas y de otros estados de México, se fortaleció al constituir la comercializadora Miel Maya. S.A. México, con fondos de Bélgica, con sede en lo que hoy es la Ciudad de México (CDMX), antes Distrito Federal (D.F.), cuya función fue recolectar la miel para su exportación a Bélgica.
- 1986. La cooperativa Miel del sur, realizó trabajos organizativos en los municipios indígenas del Bosque, Cancuc, Chenalhó, Simojovel y Tenejapa, todos ubicados en la región V tsotsil-tseltal de Chiapas. Con ellos, logran incrementar a 100 socios.
- 1987. Miel del sur extendió sus servicios y trabajo comunitario a los municipios de Frontera Comalapa, Motozintla y Mazapa de Madero, todos ubicados en la región 11 Sierra de Chiapas. Logrando integrar a 40 socios más.
- 1998. La cooperativa Miel del sur, inicia trabajos organizativos en la región selva de Chiapas, logrando afiliar a 80 socios de esa zona y a producir dos contenedores (40 toneladas de miel).
- 1989. En este año, la ONG Servicios del tercer mundo, fundó la organización Miel Maya Honing asbl (MMH)¹³, Bélgica, con sede

13 Miel Maya Honing asbl (MMH): Es una asociación sin ánimo de lucro, creada el 8 de octubre de 1975, activa en el ámbito de la cooperación al desarrollo. En el Sur, sus actividades consisten en apoyar a

en la ciudad de Amberes. Su función principal fue recibir la miel convencional enviada desde México y de otros países de América Latina para su distribución en Europa.

- 1994. Se retiró el apoyo de Miel Maya Honing asbl (MMH), Bélgica. La razón fue que habían cumplido con sus objetivos de apoyar a pequeños productores en el proceso organizativo y capacitarlos en la producción y comercialización de sus productos.

Es así que de 1982 a 1994, los apicultores chiapanecos dependieron de la cooperación financiera y comercial de la organización Miel Maya Honing asbl (MMH), Bélgica. Durante este periodo lograron exportar de 20,000 a 40,000 kilos de miel convencional cada año.

- 1995. Mieles del sur, comenzó a recibir apoyo financiero del gobierno mexicano.
- 1996. Se constituyó legalmente la cooperativa Mieles del Sur, S.C.
- 1997. En este año, la exportación de miel fue hacia Italia, gracias a la cooperación de la organización no gubernamental CTM.¹⁴ Fue la primera vez que la cooperativa Mieles del sur enviaba dos contenedores (40 toneladas de miel en 136 tambos).

organizaciones apícolas ubicadas en América Latina y África, en forma de proyectos de desarrollo. En el Norte, invita al mundo apícola belga a la solidaridad internacional y sensibiliza a la población belga sobre el comercio justo de la miel. MMH es una organización no gubernamental (ONG) de cooperación al desarrollo, aprobada por la cooperación federal belga. Su aprobación fue renovada en mayo de 2016, por un período de 10 años, de 2017 a 2026. Miel Maya Honig asbl, “¿Quiénes somos?”, <https://maya.be/qui-sommes-nous/>

14 CTM: Altromercato es la central italiana de importación de productos procedentes de países en desarrollo del “Commercio Equo e Solidale” (CEES). Fundada en 1988, la cooperativa se desarrolló en relación con el circuito europeo de comercio justo, a partir de una compleja red de tiendas de venta al por menor. CTM estuvo presente en América Latina desde el inicio de sus actividades y se concentró en la exportación de productos tradicionales de esas zonas mediante el trabajo con pequeños productores para el reconocimiento del precio justo de artesanías, café, miel, entre otros. Nuevo Mundo Mundo Nuevos, “CTM-Altromercato: Nacimiento, gobernanza y relaciones con América Latina (1988-1995)”, *Open Edition Journals*, p.1.

- 1998. Para esta fecha, la cooperativa Miele del sur tenía relaciones comerciales con tres países europeos mediante los vínculos con GEPA¹⁵ (Alemania), CTM (Italia) y CLARO Fair Trade¹⁶ (Suiza).
- 1999-2005. Por seis años más, Miele del sur continuó exportando miel gracias a la ayuda de GEPA (Alemania), BREITSAMER HONIG¹⁷ (Alemania), CTM (Italia). Estas tres organizaciones no gubernamentales distribuían la miel en sus respectivos países. En medio de este periodo, en el 2001, llegaron a tener 150 integrantes y en el 2002, los apicultores se enfrentaron a nuevas restricciones para la exportación, los obligaron a tener un almacén propio. Cabe mencionar que la cooperativa Miele del sur, mantuvo una relación comercial con Europa durante 23 años (1982-2005), mediante la exportación de miel convencional, ya que durante este periodo aún no producían miel orgánica.
- 2006. Fue una etapa de transición para los apicultores e integrantes de Miele del sur, comenzaron a capacitarse en la producción de miel orgánica, inducidos por la demanda del mercado europeo. A partir de este año, los apicultores chiapanecos realizaron de

15 GEPA. Sociedad para el Fomento de la Solidaridad con el Tercer Mundo: es una empresa alemana comprometida al cien por ciento con el comercio justo. Fue fundada el 14 de mayo de 1975. Cuenta con 131 cooperativas, organizaciones de mercadeo y empresas privadas con compromiso social en 45 países de África, América Latina, Asia y Europa. Algunas características de GEPA hacia sus contrapartes son; relaciones comerciales a largo plazo y en condiciones justas, una cooperación de confianza, así como transparencia en todas las vías comerciales. Comercializan con socios comerciales –no con proveedores. La relación que tiene la empresa con Fair Trade consiste en; diálogo sobre objetivos de desarrollo, pago de precios justos, relaciones comerciales directas, promoción de la agricultura orgánica y concentración en la justicia climática. Véase GEPA, ¡El comercio Justo es nuestra misión!, <https://www.gepa.de/es/bienvenidos.html>

16 Claro Fair Trade AG: es una empresa de importación Suiza, realiza comercio justo con pequeños productores del sur desde 1977. Están comprometidos por un mundo mejor. Los valores centrales de la empresa son la alta calidad de los productos, las relaciones duraderas con los productores y la credibilidad en el mercado. Claro, brinda a sus socios del sur acceso a los mercados del norte. Permite a los clientes acceder a productos únicos y ecológicamente sostenibles. Promueven la biodiversidad en la agricultura y apoyan proyectos sociales. La sostenibilidad es parte de su filosofía. Entre sus principios vinculantes se encuentran condiciones de trabajo socialmente aceptables y la igualdad de derechos para las mujeres. Claro, “Sobre nosotros”, <https://www.claro.ch/de/corporate/ueber-claro/claro-und-der-faire-handel>

17 Breitsamer Honig: es una empresa familiar alemana, fundada en la década de 1930. Se dedica a la importación de miel. Pertenece al comercio justo alemán, practican una gestión con visión de futuro, así como un trato justo a los empleados y socios. Apoyan proyectos apícolas en todo el mundo. Breitsamer Honig, “sobre nosotros”, <https://www.breitsamer.de/en/company/about-us/>

manera independiente y autónoma todo proceso de producción y exportación de la miel a Alemania e Italia.

- 2007. Mieles del sur, exportó miel orgánica a Europa mediante el apoyo de las siguientes cooperativas europeas: GEPA (Alemania), BREITSAMER HONIG (Alemania), CTM (Italia). CLARO Fair Trade (Suiza).
- 2024. Actualmente la cooperativa Mieles del sur, S.C. exporta miel orgánica mediante el apoyo de GEPA (Alemania), BREITSAMER HONIG (Alemania) y CTM (Italia), y Equomercato¹⁸ (Italia). A Alemania se envían 20 toneladas y a Italia 40 toneladas. El ingreso económico del apicultor chiapaneco es entre \$ 18,600 a \$96,774 MN. Dependiendo el número de colmenas que tenga el productor, el mínimo de colmenas por campesino es de 20 que produce 600 kilos, cada kilo tiene un costo de \$ 31.00 MN y el máximo de colmena por productor es de 100, que produce 3,000 kilos.

Conclusión

Exportar miel a Europa no es sencillo, se dificulta más cuando lleva el distintivo orgánico, a lo largo de los años, los requerimientos de calidad y de sanidad que debe cubrir el producto han ido en aumento y cada vez son más estrictos. Por citar un ejemplo: la miel orgánica, debe ser certificada por alguno de los 20 Organismos de Certificación Orgánica (OCO) aprobados por el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), perteneciente a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de México. En el caso de la miel orgánica producida por la cooperativa Mieles del sur S.C. es certificada por

18 Equomercato: es una cooperativa fundada en 1993 por iniciativa de dos voluntarios que acababan de regresar a Italia después de varios años de cooperación en Burundi. Son un pequeño centro de importación de productos de comercio justo, con 17 socios de los cuales 3 son trabajadores cooperativos. EquoMercato importa alimentos, cosméticos y productos artesanales de diversas pequeñas cooperativas y asociaciones de productores de África, Asia y América Latina, que luego revenden a la italiana Botteghe del Mondo. Se garantiza a los productores un precio justo por los productos adquiridos, la continuidad de la relación comercial y financiación anticipada por un valor igual a la mitad de los bienes solicitados, así como asistencia y cooperación para el desarrollo de nuevos productos. Equomercato, "Quienes somos", <https://www.equomercato.it/index.php?mode=chi-siamo>

Certimex.¹⁹ Este año (2024), la certificación tuvo un costo de \$ 55,000.00 MN., por colmena.²⁰

Lo sorprendente es que un grupo de campesinos, indígenas de diversos municipios rurales del estado de Chiapas, México, han conseguido mantener una relación comercial con diversos países europeos por 42 largos años. ¿Cómo lo lograron? Para responder la interrogante, traemos a colación la definición del concepto de desarrollo de capacidades y sus tres niveles de análisis, es decir; los apicultores que integran la cooperativa Miel del sur, S.C, han generado alguna competencia y/o habilidades (capacidad individual), la cooperativa como grupo organizado cuenta con una estructura, procesos y sistemas internos bien establecidos para su funcionamiento (capacidad grupal) y cuentan con políticas, normas que determinan las reglas del juego (un entorno favorable).

En relación con lo anterior, en la práctica, se refleja de la siguiente manera:

Capacidad individual: cada apicultor integrante de la cooperativa Miel del sur, se capacita periódicamente en las diferentes técnicas apícolas para obtener un producto inocuo. Es obligatorio para cada uno de ellos, mantener la calidad de la miel (consiste en que la miel debe estar limpia con 18 grados de humedad, no expuesta al sol, ni al agua, y no debe tener sustancias químicas). Asimismo, es obligación de los socios, realizar sus diagnósticos de varroa (la varroa es un parásito que se adhiere a las abejas) y en los casos que se requiera aplicar tratamientos orgánicos como el timol, los ácidos fórmico u xálico, los apicultores están habilitados para usarlos. Tienen estrictamente prohibida la aplicación de sustancias químicas.

Capacidad organizacional: como parte del reglamento interno de la organización, a cada socio se le permite iniciar mínimamente con 15 colmenas, con el compromiso de que las incremente en un plazo de 2 años, quien no cumpla se le sacará del acta constitutiva y quedará como socio interno. Los socios de las diversas regiones deben participar activamente

19 Es una certificadora de productos y procesos ecológicos, S.C., tiene como objetivo contribuir al desarrollo de la producción agrícola, pecuaria, agroindustrial y forestal en México mediante la inspección y certificación de la calidad de procesos y productos. Certimex, “conócenos, <https://www.certimexsc.com/>

20 Entrevista realizada el 14 de diciembre de 2024 al sociólogo Armando Torres Flores, fundador y actual coordinador de Miel del sur, S.C.

en las tareas que le encomienden su directiva regional, que pueden ser el técnico, el promotor, el inspector o la directiva estatal. La asamblea general de los socios es el órgano supremo de Miel del sur S.C. Legalmente instalada representa la voluntad de sus socios y sus decisiones son obligatorias para socios y no socios. Las asambleas serán presididas por el presidente y secretario, y en ausencia de éstos por el tesorero.²¹

El entorno favorable: por un lado, los requerimientos del gobierno mexicano para la exportación de miel a Europa están bien establecidos, por lo tanto, la cooperativa Miel del sur, S.C., tiene claros los requisitos a cumplir como órgano exportador. Por otro, encontramos a las cooperativas de desarrollo y empresas familiares europeas solidarias, quienes apoyan a los pequeños productores de los países en desarrollo como los de Chiapas, México, comprándoles la miel con los principios del comercio justo.

Se puede concluir diciendo que el desarrollo de capacidades: habilidades individuales y grupales por parte de la cooperativa Miel del sur y el entorno favorable, les ha permitido mantener una relación comercial con el mercado justo europeo por todos estos años. Desafortunadamente, en un mundo cada vez más globalizado y competitivo, surgen otros desafíos que la cooperativa Miel del sur, S.C., tendrá que superar: deben competir con la miel producida en África (la venden más barata) y deben combatir los efectos del cambio climático (cada vez hay menos abejas y menos áreas verdes donde las abejas puedan polinizar).

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “Desarrollo de capacidades institucionales para la implementación de programas de APP en entidades públicas nacionales y subnacionales en Brasil”, [<https://www.iadb.org/es/proyecto/BR-T1557>], fecha de consulta 15 de diciembre de 2024.
- Banco Mundial, *El desarrollo de la capacidad de evaluación: una prioridad cada vez más importante*, Departamento de evaluación de operaciones del Banco Mundial, núm. 229, ISSN 1564-6297, otoño de 2003.
- Breitsamer Honig, “Sobre nosotros”, [<https://www.breitsamer.de/en/company/about-us/>], fecha de consulta 11 de diciembre de 2024.

²¹ Miel del Sur, S.C., *Reglamento interno*, San Cristóbal de las Casas, (s/f), p. 5.

- Certimex, “conócenos”, [<https://www.certimexsc.com/>], fecha de consulta 17 de diciembre de 2024.
- Claro, “Sobre nosotros”, [<https://www.claro.ch/de/corporate/ueber-claro/claro-und-der-faire-handel>], fecha de consulta 11 de diciembre de 2024.
- Coordinadora Estatal del Comercio Justo, *El ABC del comercio justo*, Madrid, (s/f).
- Equomercato, “Quienes somos”, [<https://www.equomercato.it/index.php?mode=chi-siamo>], fecha de consulta 13 de diciembre de 2024.
- Fairtrade Ibérica, “¿Qué es el comercio justo?”, [<https://www.fairtrade.es/que-es-el-comercio-justo/>], fecha de consulta 16 de diciembre de 2024.
- GEPa, ¡El comercio justo es nuestra misión!, [<https://www.gepa.de/es/bienvenidos.html>], fecha de consulta 11 de diciembre de 2024.
- Miel Maya Honig asbl, “¿Quiénes somos?”, [<https://maya.be/qui-sommes-nous/>], fecha de consulta 10 de diciembre de 2024.
- Mieles del Sur, S.C., “*Reglamento interno*”, San Cristóbal de las Casas, (s/f).
- Nuevo Mundo Mundo Nuevos, “CTM-Altromercato: nacimiento, gobernanza y relaciones con América Latina (1988-1995)”, Open Edition Journals.
- Nussbaum, Martha C, *Las mujeres y el desarrollo humano*, Barcelona, Herder, 2002.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Desarrollo de capacidades: texto básico del PNUD*, Estados Unidos, PNUD, 2009.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, “Desarrollo de capacidades de las organizaciones de la sociedad civil”, [<https://www.undp.org/es/mexico/proyectos/desarrollo-de-capacidades-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil>], fecha de consulta 15 de diciembre de 2024.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Nota de Práctica del PNUD: Desarrollo de Capacidades*, Nueva York, Estados Unidos, 2008.
- Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, España, Planeta. 1999.
- Torres, Flores Armando, entrevista realizada por Lauriano Eliseo Rodríguez Ortiz, en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 06 de diciembre de 2024.

Las relaciones mexicano-alemanas frente a la expansión económica de la Unión Europea†

Armando Pineda Osnaya*

Introducción

En este trabajo se analizan las relaciones económicas entre México y Alemania, dentro del marco del desarrollo económico de Europa y México a partir de la Segunda Guerra Mundial (SGM). La idea principal es demostrar que el aumento de los salarios después de ésta amplió la capacidad de compra de la población europea y obligó a la tecnificación del trabajo, ensanchando el mercado de maquinaria y de servicios, lo que dio como resultado mayores utilidades y oportunidades de inversión. Lo anterior se demuestra con un modelo econométrico que relaciona el aumento del ingreso per cápita con el nivel de salarios de 39 países de la Unión Europea.

El trabajo inicia con una breve exposición de las relaciones económicas entre México y Alemania, señalando además las principales instituciones alemanas de cooperación y de fomento de actividades de investigación, educativas, culturales y otras. El siguiente apartado analiza la situación alemana al concluir la SGM y la forma en que siete años después logró satisfacer sus necesidades internas, generó su primer superávit

† Agradezco a Ángel Peña y a Kevin Peña el apoyo en la estimación econométrica de los datos.

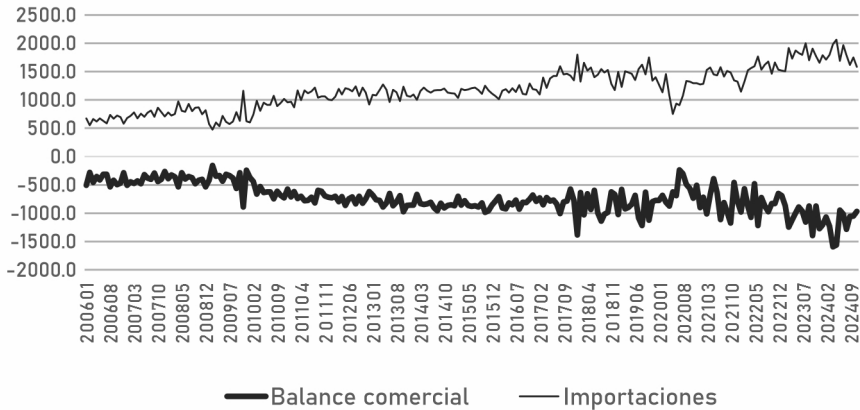
* Profesor Titular C adscrito a la UAM Xochimilco. Fue Coordinador del Posgrado en Relaciones Internacionales.

comercial y alcanzó un acelerado crecimiento económico. En el tercer apartado se mencionan aspectos importantes del crecimiento mexicano en la posguerra, en el cuarto se habla de las contradicciones contemporáneas de la economía mexicana. El quinto analiza la expansión europea de la posguerra con la intervención estadounidense para tratar de acotar su crecimiento. En el último apartado analizamos la importancia de la unión comercial y monetaria europea y el colapso del sistema monetario internacional de Bretton Woods. La adopción del modelo neoliberal que dio lugar a la creación del Banco Central Europeo, dedicado a garantizar la estabilidad de los precios y de la moneda única, el euro, lo que impidió a la comunidad utilizar la emisión monetaria para crecer y elevar el consumo. Este impedimento desembocó en mayor enriquecimiento de los países más ricos y empobrecimiento de los más pobres. Finalmente, las conclusiones advierten de la imposibilidad de recuperar el crecimiento con mayor producción, la alarma ecológica exige crear un nuevo modelo de expansión acorde con el medio ambiente y con mayor bienestar social, ese modelo podría crearse con reducir la jornada de 8 a 4 horas de trabajo por día y en incrementos del salario real acordes con el aumento de la producción.

Las relaciones mexicano-alemanas en la actualidad

Alemania es uno de los países más ricos de Europa, tiene uno de los mercados más grandes del planeta con elevadas importaciones y con un creciente superávit comercial. Éste le permite crecer con elevadas tasas y desarrollar proyectos independientes de restricciones externas por la falta de financiamiento. Alemania, a diferencia de Estados Unidos, no invadió o impuso a otros países gobiernos “títeres” o modelos de desarrollo afines a sus propios intereses, ni saqueó los recursos naturales de otras regiones. Su expansión se basa en mejorar la calidad de vida de su población redundando en un mercado interno sólido y competitivo, incentiva el desarrollo tecnológico y la capacitación de su mano de obra. El comercio entre México y Alemania se ha incrementado de manera sustancial. De enero de 2006 a noviembre de 2024, las importaciones mexicanas de Alemania pasaron de 168.3 mil millones de dólares a 614.4 mil millones de dólares (365.1% de incremento). A partir de noviembre de 2015, las importaciones se aceleraron considerablemente, abandonando el nivel estacionario mostrado en los años anteriores. México tiene un déficit comercial creciente con Alemania (Gráfica 1).

Gráfica 1. México: importaciones de Alemania y saldo comercial, enero de 2006 a noviembre de 2024



Fuente: Secretaría de Economía, Gobierno de México. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/country/alemania?fdiSelectorButton1=genericInvestmentOption>.

Las importaciones de Alemania se concentran en bienes con elevado contenido tecnológico, en 2023 abarcaron 58% del total. En el mismo año, los reactores nucleares, calderas, maquinaria y otros, por 4.9 mil millones de dólares (mmd), representaron 24.3% del total importado; los automóviles y vehículos diseñados para el transporte de personas con valor de 3.8 mmd representaron 8.9% del total de importaciones. Los equipos eléctricos, electrónicos sumaron 3 mmd abarcando 14.8% del total importado.

Los principales destinos de las importaciones alemanas se ubican en Puebla por 3.6 mil millones de dólares, Estado de México por 1.3 mdd y Ciudad de México por 0.8 mmd. En 2023, las ventas de México hacia Alemania se concentraron en partes y accesorios de vehículos automotores por 2.5 mmd, provenientes principalmente de la Ciudad de México, en 5.7 mmd, Puebla 2.7 mmd y Estado de México 1.8 mmd. En el mismo año, los estados con mayor intercambio comercial (ventas menos compras internacionales) con Alemania fueron Puebla por 915 millones de dólares, Aguascalientes 144 millones de dólares y Chiapas 3.63 millones de dólares.

De parte de la inversión extranjera directa (IED), desde enero de 1999 a septiembre de 2024, México ha recibido un total de 40.2 mil mmd, de los cuales 15.3 mil millones (38.1%) provino de inversiones de otras compañías; por reinversión de utilidades se recibieron 14.3 mil millones (35.5%) y las nuevas inversiones apenas fueron de 1.6 mmd (4%). De enero a septiembre de 2024, la IED proveniente de Alemania a México alcanzó 3.9 mmd, de los cuales 2.1 mil millones de dólares provinieron de la reinversión de utilidades, inversiones entre compañías 1.7 mmd y nuevas inversiones apenas 58.1 millones de dólares.

La relación no se limita sólo al comercio o a la inversión, existen además instituciones que ayudan a identificar socios, necesidades y diferentes tipos de vínculos entre ambos países. Una de esas instituciones es la Cámara Mexicano-Alemana de Comercio e Industria, A.C. (Camexa) que inició sus actividades en 1929.¹ La Cámara ayuda a entrar al mercado alemán, dispone de asesorías con abogados, contadores y personal calificado en negocios con Alemania. Además, la Sociedad Alemana para la cooperación internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit-GIZ),² cuyas funciones son cooperar con México sobre medio ambiente y clima, infraestructura sustentable, Estado y democracia; economía y empleo. Por su parte, el German Centre México,³ ayuda a empresas alemanas que buscan expandirse en el mercado mexicano; existen además otras instituciones que apoyan a la investigación, la educación y la capacitación en todas las áreas científicas tales como la Fundación Friedrich Ebert, la Fundación Friedrich Naumann, la Fundación Heinrich Böll, la Fundación Konrad Adenauer, la Fundación Rosa Luxemburg, la Asociación de Ayuda Social (AASCA), el Patronato de la Industria Alemana para la Cultura, la Central de los Colegios en el Extranjero (zfa), el Colegio Alemán Alexander von Humboldt en la Ciudad de México, Puebla y Guadalajara, el Instituto Goethe México y el Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD), que ofrece orientación de becas para estudiar en Alemania.

1 Fuente: <https://mexiko.ahk.de/es/nosotros>. Fuente: Secretaría de Economía.

2 giz-mexiko@giz.de.

3 <https://www.germancentre.com/es/>.

La odisea alemana al terminar la Segunda Guerra Mundial

Al concluir la Segunda Guerra Mundial en mayo de 1945, Europa quedó devastada, aproximadamente 65 millones de personas perdieron la vida, en su mayoría población civil, se destruyó infraestructura urbana, vías de comunicación y viviendas; la población padeció de grandes carencias sanitarias, alimenticias, médicas, entre otras. Alemania fue una de las naciones más arruinadas, 30 % de su capacidad económica fue eliminada,⁴ vías de comunicación (ferrocarriles, puentes, carreteras), varias ciudades importantes como Berlín, Hamburgo, Hanover y Dresde entre otras, quedaron destruidas en su mayor parte. La última de ellas, Dresde, no tenía ningún objetivo militar, no había en ella soldados estacionados, ni grandes industrias, en la ciudad se encontraban enormes contingentes de refugiados y gente desplazada de zonas en conflicto. Ingleses y estadounidenses, conociendo la situación, bombardearon la ciudad, asesinando premeditadamente a miles de personas que se estiman en más de 400 mil personas, la mitad de ellos refugiados.⁵ La industria igualmente fue gravemente afectada por la guerra; la empresa Daimler-Benz tuvo afectaciones en todos sus edificios, 68 % de ellos fueron destruidos en Untertürkheim, 75 % en Sindelfingen, 33.7 % en Mannheim, 45 % en Gaggenau y 70 %, en Berlín-Marienfelde. Además, se perdieron las empresas y las fortunas que quedaron en la zona de ocupación soviética.⁶ Se limitó la producción de acero, se desmantelaron o dinamitaron 1,800 empresas productoras de acero, de maquinaria, ferrocarriles, mineras y toda aquella que pudiera relacionarse con la producción de armas, gran número de equipos de producción fueron trasladados a los países vencedores, con el propósito de impedir que Alemania se volviera a armar. El país quedó dividido, perdió parte de su territorio y a diferencia de Estados Unidos al terminar la guerra no dispuso de recursos naturales al saquear países pobres e imponer gobiernos títeres para beneficiar la expansión de sus empresas y de sus productos. Enfrentó carestía,

4 Die Deutsche Chronik, Bibliothek des 20. Jahrhunderts. Tag für Tag in Wort und Bild. Chronik Verlag, Deutschland, 1945, p. 210.

5 Götz Bergander, Dresden im Luftkrieg: Vorgeschichte-Zerstörung-Folgen, Wilhelm Heyne Verlag, München, 1977.

6 Elfriede Grunow-Osswald, Die Internationalisierung eines Konzerns. Daimler-Benz 1890-1997. Wissenschaftliche Schriftenreihe del Mercedes-Benz Archive und Sammlung, Band 10. Herausgegeben von Daimler AG, Europa, 2006, p. 178.

insuficiencia alimentaria, mercado negro y especulación. Al terminar la guerra, el salario promedio mensual de un trabajador era de 200 reichsmark (RM), era bajo comparado con un kilo de café que en el mercado negro llegó a costar hasta 1500 RM, el kilo de carne de res 60 RM, de grasa comestible 400 RM.⁷ La guerra obligó a gran parte de la población a abandonar el medio rural, provocando la caída de la producción agrícola. Había 8.5 millones de alemanes desplazados de territorios ocupados, sólo 2.8 millones de ellos provenían de Checoslovaquia. Para evitar hambrunas, se racionó la venta de alimentos, una persona adulta podía adquirir por día, sólo 500 gr. de pan, 65 gr. de carne de res, 15 gr. de grasa comestible, 20 gr. de azúcar, 400 gr. de papas, 57 gr. de sal, 60 gr. de café, 20 gr. de té.⁸

El 20 de junio de 1948, el entonces ministro de economía Ludwig Erhard, decretó una reforma monetaria que reemplazaba al reichsmark (RM), por un nuevo marco alemán, el deutsche mark (DM). La medida se justificó porque la vieja moneda dejó de cumplir su función como medio de cambio o de reserva de valor, en su lugar había más confianza en los cigarrillos estadounidenses. Había un exceso de liquidez, frente a una cada vez más reducida oferta de bienes y servicios. El público había acumulado su ingreso durante la guerra porque no tuvo mucho en qué gastar, pero a consecuencia de la guerra, del desmantelamiento de empresas y sobre todo al estancamiento provocado por las leyes del mercado que se limitaron a liberalizar los precios, el país cayó entre 1945 y 1948, en un grave estancamiento económico con elevada inflación. El 25 de junio de 1948 se inició el intercambio de la vieja moneda, a cada persona se le permitió intercambiar sólo hasta 40 RM, un RM por un DM, después de esa cantidad el cambio fue de 10 RM por 1 DM, disminuyendo el ingreso de la población en 10%. Los precios, en cambio, no se ajustaron al poder adquisitivo de la nueva moneda de 10 a 1, sino que se mantuvieron al mismo nivel que tenían con la vieja moneda o incluso se incrementaron. Después de la reforma monetaria se esperaba que los precios dejaran de crecer, lo que no sucedió. La persistente caída de la oferta provocaba el aumento de los precios y poco tenía que ver con el supuesto exceso

7 Die Deutsche Chronik, Bibliothek des 20. Jahrhunderts. Tag für Tag in Wort und Bild. Chronik Verlag, Deutschland, 1947, p. 140.

8 Die Deutsche Chronik, Bibliothek des 20. Jahrhunderts. Tag für Tag in Wort und Bild. Chronik Verlag, Deutschland, 1946.

de demanda, el cual no existía como lo mostraba la extrema hambruna del país. La reforma monetaria logró más bien hacer más fuerte la oposición de los trabajadores a las políticas del Estado que sólo redujeron el ingreso de la población. La reforma monetaria mantuvo los precios elevados, al nivel de la vieja moneda o incluso los incrementó, en cambio, los salarios cayeron de diez a uno.

Antes de la reforma monetaria en 1948, nueve productos de la canasta básica costaban 14.51 reichsmark; si se excluía el café, el gasto bajaba a 9.22 RM. El salario por hora era de 80.9 RM. Después de la reforma monetaria, en 1949, los precios aumentaron, el gasto para adquirir los mismos productos se elevó a 42.92 nuevos DM, si se excluía el café, era de 16.6 DM; el salario promedio por hora se redujo a 3.71 DM. Con la reforma monetaria, la jornada completa de un día apenas alcanzaba para adquirir un kilo de café. La inflación continuó creciendo pese a la reforma monetaria; al siguiente año, 1950, el salario volvió a tener una nueva disminución superior al 60 %, quedando a 1.3 DM, lo cual elevó la presión por adquirir tarjetas de aprovisionamiento de alimentos (*Lebensmittelkarte*), exacerbando la incapacidad del sistema para asegurar la alimentación mínima de la población (Cuadro 1).

En 1949, la situación económica y social estaba peor que al final de la guerra, aumentaron las muertes infantiles, los casos de tuberculosis, no había camas suficientes en los hospitales, había escasez de vivienda y de todo tipo de atención sanitaria, los salarios no aumentaron, la producción permanecía estancada, los precios continuaron creciendo y el desempleo aumentó 52 % con respecto al año anterior. Se exigía un cambio de rumbo, diferente al libre mercado y al modelo socialista recién iniciado en la otra mitad de Europa. Los sindicatos por medio de huelgas y paros generalizados exigieron democratizar la vida laboral que permitiera a los trabajadores participar en los consejos de administración de las empresas más grandes; lograron entonces imponer el sistema de “cogestión paritaria” (*Mitmachen*) o equitativa, y una de las primeras medidas adoptadas fue elevar los salarios. Triunfaron las protestas populares sobre la política económica de liberación de precios, sobre la ocupación militar y sobre las mismas empresas.

Cuadro 1

Evolución de los precios de ciertos productos en reichsmark y deutsche mark y del salario por hora, 1940-1950						
		Reichsmark			Deutsche Mark	
		1940	marzo de 1948	15 de junio 1948	1949	1950
Mantequilla	1 k	3,5		5,10	5,12	5,5
harina de trigo	1k	0,45	1,6		0,53	0,56
carne de cerdo	1k	1,65	1,3		4,47	4,28
carne de res	1k	1,7	1,5	1,8	3,21	3,45
Huevo	Unidad	0,12	0,13	0,13	0,67	0,22
Papas	1k	0,5	0,39		0,74	0,76
Azúcar	1k	,77		1,14	1,16	
Café	1 k	5,29			26,32	
Pan blanco	Unidad	,53			,70	
Gasto total		14.51			42.92	
Gasto sin café		9.22			16.6	
salario/hora		80,9			3,71	1,3

Fuente: Deutsche Chronik, Alemania, varios años.

La economía de libre mercado fue rechazada por los sindicatos y por el Partido Socialista Alemán (SPD, por sus siglas en alemán).⁹ La ocupación estadounidense exigió a las empresas cumplir con las demandas de aumentos de salarios y permitir a los trabajadores participar en las decisiones de las empresas, cuando irónicamente en los mismos años, ellos prohibieron las huelgas en su propio país. Posiblemente estadounidenses e ingleses creyeron que satisfacer las demandas obreras debilitaría la economía alemana, por lo que en 1951 el salario por hora aumentó 21.5 %, pasó de 1.3 a 1.58 DM y, para sorpresa de todo el mundo, la inversión y la producción no disminuyeron, por el contrario, se elevaron; la segunda aumentó más de 25 % y la inflación disminuyó al 3.4 %. Aplicar las leyes del mercado elevó la inflación de 1938 a 1948, 321 %, estancó la

⁹ Ruhl, K.J (Hrsg), Neubeginn und Restauration, Dokumente zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1949, 3 Auflage, Munchen, 1989, p. 404.

inversión, la producción y el empleo; pero en 1951, a causa del aumento de los salarios, los precios disminuyeron drásticamente y la producción aumentó a un ritmo nunca antes visto. En los años siguientes, el salario continuó creciendo a un ritmo muy cercano al aumento de la producción, lo que provocó una rápida disminución del desempleo y de los precios. De 1950 a 1959, la inflación apenas y aumentó 0.5 %, en tanto que el salario se incrementó en términos reales 279.5 %, pasó de 1.3 DM a 3.64 DM. En 1952, el país logró satisfacer su consumo interno y alcanzó su primer superávit comercial que hasta el momento no ha sido revertido. Al elevar los salarios, Alemania redujo el desempleo, la inflación y el estancamiento, alcanzó las tasas más altas de crecimiento de su historia, sin disponer de abundantes recursos naturales y con la ruina del país ocasionada por la guerra. El aumento de salarios no perjudicó a ninguna empresa, por el contrario, fue el motor del crecimiento gracias al cual alcanzó a tener el desarrollo que ahora disfruta (Cuadro 2).

Cuadro 2

Evolución del PIB, la población, el salario bruto por hora, el desempleo y la inflación (en millones de personas y en Deutsche Mark)							
Año	Población total	Desempleo miles	Salario por hora	Cambio % del salario	PIB millones	Cambio % del PIB	Índice de precios 1950=100
1939	79.375	0.118	80.9				
1949	46.783	1.229	1.30				321 a/
1950	47.858	1.868	1.30		90300		100.0
1951	48.075	1.713	1.58	21,5	113500	25.7	103,4
1952	48.690	1.651	1.71	8,2	125600	10.6	100,9
1953	48.983	1.491	1.78	4,1	143800	14.5	99,2
1954	49.693	1.410	1.83	2,8	154000	7.1	100,1
1955	50.195	1.073	1.96	7,1	175600	9.7	100,7
1956	50.801	0.876	2.13	8,7	196400	11.8	101,1
1957	51.835	0.367	2.36	10,8	213600	8.7	101.0
1958	52.158		2.48	5,1	227300	6.4	100,9
1959	52.778	0.539	3.64	6,5	247900	9.1	100,5

a/ corresponde al índice de precios de 1948, con respecto a 1938.

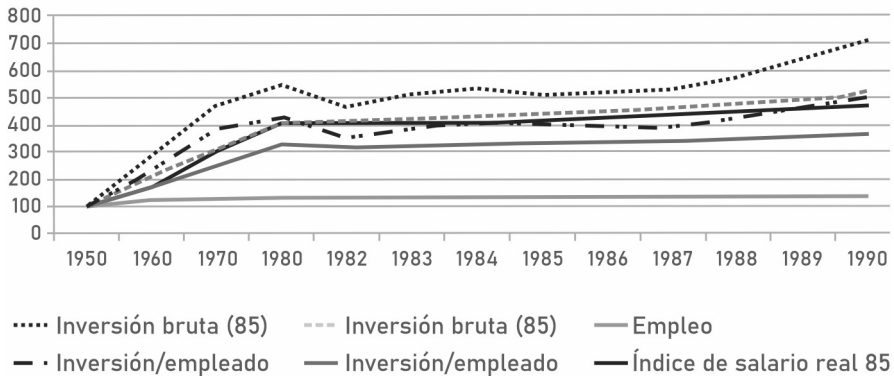
Lugares en blanco no existe información disponible.

Fuente: Die Deutsche Chronik, Alemania, varios años.

Si de 1945 a 1950, Alemania hubiera mantenido las relaciones económicas bajo el libre mercado o peor, si de ganar la guerra, hubiera reducido el salario real y reprimido las demandas obreras, jamás hubiera alcanzado el desarrollo que ahora tiene, permaneciendo como uno de los países más pobres del planeta.

Al elevar los salarios, las empresas se vieron obligadas a incrementar el uso de máquinas y herramientas por trabajador, a fin de poder producir con salarios más altos; ello a su vez, redundó en mayor productividad por empleado y elevó el consumo interno tanto de bienes de consumo humano como de maquinaria que desplazaba a los trabajadores en las fábricas. La consecuencia final es que la productividad y el uso de máquinas por trabajador se incrementaron más que los salarios, provocando mayor demanda de máquinas y equipos que superó al aumento de la producción y de los salarios. El mayor uso de máquinas por trabajador no provocó desempleo como lo supone gran parte de la teoría económica y del sentido común, por el contrario, durante varios años el país alcanzó pleno empleo. El desempleo causado por el mayor uso de máquinas fue contrarrestado por el mayor empleo proveniente de las inversiones dedicadas a producir nuevas máquinas, las que a su vez demandaron servicios adicionales, creando con ello nuevos empleos. El aumento de la inversión por empleado encareció el costo de creación de empleos, pero a su vez abrió nuevas opciones de inversión. El aumento de salarios prevaleciente entre las décadas de 1950 y 1960 no disminuyó las ganancias, no aparecieron rendimientos decrecientes, ni elevó el desempleo, todo lo contrario, la mejor opción para elevar el empleo, el crecimiento, las ganancias y la inversión fue elevar los salarios al mismo nivel en que aumentaba la producción; por el contrario, estancar los salarios mientras aumentaba la producción y la productividad hubiera provocado estancamiento y la caída de las ganancias (Gráfica 2).

Gráfica 2. Alemania: índice de la producción por empleado, inversión por empleado y empleo, 1950-1990 (1950=100, a precios de 1985)



Nota: de 1950 hasta 1959 sin incluir Saarland y Berlín del Oeste, de 1960 hasta 1963, sólo sin Berlín del Oeste.

Fuente: Ministerio Alemán de Estadística (Statisches Bundesamt. Deutschland), Alemania.

De 1955 a 1961, el PIB creció 88.5 % y el salario por hora aumentó 61.7 %, pero el desempleo pasó de 1,073,000 personas a sólo 181 mil, en una población mayor de 56 millones de habitantes. De 1961 a 1970, el PIB volvió a crecer 59.7 %, en tanto que los salarios aumentaron 104.7 % y el desempleo disminuyó a 149 mil personas, de una población que rebasó los 60 millones y medio de personas; el país tenía una tasa de desempleo casi de cero. La población crecía, el desempleo disminuía y el salario, junto con la producción, aumentaba con estabilidad de precios.

Como ejemplo de lo anterior, en 1939 la empresa química *Huls* con 10,000 trabajadores produjo 36,000 toneladas de caucho sintético; en 1956, la misma empresa sólo con 400 trabajadores produjo 45,000 toneladas de caucho sintético. Es decir, esta empresa en 1956, con sólo 4% de la mano de obra que tenía en 1939, produjo 25 % más, y como hemos visto, ello no causó más desempleo, por el contrario, éste disminuyó.¹⁰

¹⁰ Die Deutsche Chronik, Bibliothek des 20. Jahrhunderts. Tag für Tag in Wort und Bild. Chronik Verlag, Deutschland, 1956.

En la empresa *Daimler-Benz*, en 1933, cada empleado producía alrededor del 80% de cada auto, pero en 1997, cada trabajador produjo por sí solo casi cuatro carros al año. Frente a la mayor productividad, aumentó todavía más la inversión por empleado. En 1933, Daimler-Benz, invertía por cada trabajador más de 3,800 euros, en 1997, invirtió por trabajador casi 24 millones de euros. En suma, de 1933 a 1997, la productividad aumentó 477%, pero la inversión por trabajador aumentó mucho más, 623%. De 1943 a 1997, la empresa elevó su producción casi 7,000%, el empleo creció apenas un poco más de 460%, pero con ese nivel de empleo el país alcanzó casi la ocupación plena. Lo anterior corrobora la hipótesis de que mayores salarios se traducen en mayor productividad, mayor inversión y ocupación, el resultado final del aumento de salarios es el mayor uso de máquinas por trabajador y el empleo aumenta en la misma empresa, éste no disminuye, a pesar del reemplazo de trabajadores por equipo, tal y como lo demostró la historia de *Daimler Benz*.

México en la Posguerra

Al terminar la Segunda Guerra Mundial en 1945, habían transcurrido casi 30 años de haberse promulgado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 que dio por terminada la Revolución Mexicana. Antes de la SGM, México compraba la mayor parte de sus importaciones a Estados Unidos; a raíz de la guerra, este país dejó de vender a México por dedicarse a la guerra y posteriormente a la reconstrucción europea. México se vio obligado a elevar su autoabastecimiento.¹¹ El país ganó mayor independencia económica que antes de la guerra, si con anterioridad ya se habían dado grandes proyectos como el reparto agrario, la expropiación petrolera, la eléctrica, los ferrocarriles, la nacionalización de los recursos naturales como la minería, entre otras, a raíz de dicha autonomía económica post SGM creó al Instituto Mexicano del Seguro Social, la banca de desarrollo, entre otras instituciones.

Así mismo la industrialización se financió en gran parte de las exportaciones agropecuarias que crecieron gracias a la inversión pública en caminos, obras de irrigación, electrificación, educación, entre otros aspectos. La reforma agraria, a su vez, incorporó a la producción grandes

11 Véase José Antoni Romero Tellache y Núñez Gaspar, 2018. *La economía Mexicana: pasado, presente y la necesidad de un cambio estructural* en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4946/5.pdf>

extensiones de tierra que hasta el momento estaban ociosas. La industrialización gozó, además, de subsidios estatales en el abasto de hidrocarburos, energía eléctrica y otros insumos producidos por el Estado.

El mercado doméstico se cerró a la competencia externa, permitiendo la importación sólo de bienes que no se producían en el país como maquinaria, equipos e insumos para la producción. En los años de 1954 a 1976, el país creció en promedio 6% anual con una completa estabilidad de precios y del tipo de cambio, lo que mantuvo el poder de compra del salario y del mercado doméstico. El crecimiento dependió del mercado interno y no del aumento de los salarios. Estos últimos tuvieron pocos incrementos y no desempeñaron el papel que tendrían en Europa donde obligaron a las empresas a modernizar constantemente los métodos de producción, sobre todo desplazando mano de obra por máquinas.

En México, en cambio, debido al reducido aumento de los salarios no hubo la misma necesidad de modernizar los métodos de producción, con frecuencia se importaron métodos ya desechados en otros países y ello no afectó la rentabilidad de las empresas que gozaron de la protección del mercado interno sin competencia externa. No hubo necesidad de modernizarse, sino más bien de localizar productos de consumo final para sustituir su importación por producción local. El país dependió por completo de las compras externas de maquinaria y equipos, existiendo poco o nulo interés por producir localmente tales equipos. El financiamiento de la industrialización provino primero de la agroexportación impulsada por el reparto agrario, pero una vez detenido este último en 1969, el financiamiento industrial dependió de la exportación petrolera que más tarde fue utilizada como aval para elevar la deuda externa hasta llegar a la insolvencia de pagos en 1982, deteniendo las importaciones e interrumpiendo la industrialización por sustitución de importaciones. La renegociación de la deuda externa impuso la política neoliberal, predominante hasta el momento.

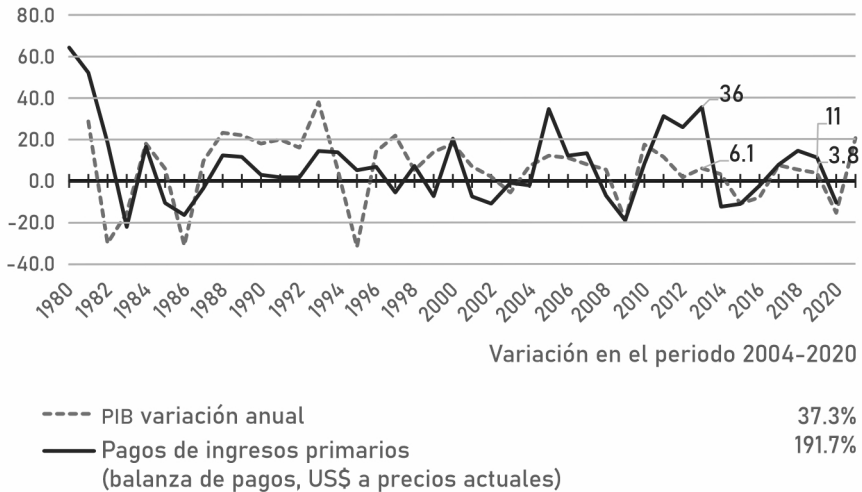
Contradicciones del desarrollo económico mexicano reciente

El modelo neoliberal impuesto en 1982 ofreció elevar la capacidad de exportación y de generación de divisas del país para reducir con ello el peso de la deuda externa. Se inició una fuerte reducción del salario real a partir de un aumento exorbitante de los precios y del tipo de cambio que hizo descansar la competitividad del país sobre el bajo costo salarial. La segunda medida neoliberal fue debilitar la capacidad de gobernanza del

Estado y elevar su dependencia del financiamiento externo. Para ello se impuso la autonomía del Banco Central, fundamental en la industrialización del país y en el manejo de la política monetaria, provocando la inmediata disminución del crecimiento y mayor endeudamiento del Estado. La tasa de interés se colocó por encima de la inflación bajo el argumento de incentivar el ahorro y desmotivar el consumo, además de atraer capitales externos motivados por el rendimiento mexicano superior al estadounidense. La mayor tasa de interés se estableció en un contexto de estancamiento por lo que su pago recayó sobre la deuda del Estado, el que además debió colocar bonos públicos en mercados extranjeros para captar inversiones extranjeras; lo anterior redujo su capacidad de autofinanciamiento, los ingresos tributarios fueron insuficientes para financiar el gasto público, elevando el déficit a cifras inmanejables. El país elevó las exportaciones a niveles nunca antes vistos gracias al bajo costo de mano de obra, a la vez, llegaron grandes montos de inversión extranjera tanto directa como de cartera, aprovechando el bajo costo salarial y la elevada tasa de interés; México experimentó una entrada de divisas nunca antes vistas que elevaron sobremanera las reservas internacionales. No obstante, todo ello no le dejó beneficios a la nación; el crecimiento ha sido cada vez más lento, la inflación disminuyó, pero no desapareció, aumentó el desempleo, la informalidad y la emigración, a la vez que la deuda pública interna y externa se elevó a niveles sin precedentes.

En el momento actual, el pago de intereses de la deuda externa y de utilidades de la inversión externa crece más rápido que el PIB, ello significa que una parte cada vez mayor del ingreso nacional es transferida al exterior, México envía al exterior mayor cantidad de divisas de las que recibe. Ello impone un límite insuperable al financiamiento del Estado y al crecimiento. Después del 2004, los pagos al exterior aumentaron más que el PIB. En 2019, el PIB aumentó sólo 3.8 %, en tanto que los pagos al exterior se elevaron tres veces más 11 % (Gráfica 3).

Gráfica 3. México: variación anual del PIB y del pago de ingresos primarios al exterior, (dólares), 1980-2022



Fuente: Banco Mundial.

Una de las mejores alternativas para México es aprovechar el violento giro de Estados Unidos con el inicio de la segunda administración de Donald Trump en 2025, enfocada a reducir sus compras externas, para diversificar el comercio exterior, aprovechando las más de cinco mil empresas maquiladoras ubicadas en el país, y la oportunidad que representa que tanto Europa como China muestran interés en integrarse a otros mercados como el mexicano.

Europa en la Posguerra

El desarrollo económico europeo después de la SGM podría ser dividido en tres etapas: “(...) los años dorados de 1950-73, el crecimiento desacelerado de 1973-1995 y el nuevo periodo económico desde mediados de los noventa”.¹² Estados Unidos no se interesa por la devastación económica y las grandes carencias europeas, esencialmente les preocupaba

¹² “(...) the Golden Age of 1950-73, the Growth Slowdown of 1973-1995, and the New Economy period since the mid-1990s” (Traducción libre) Nicholas Crafts y Gianni Toniolo, *European Economic*

que la reconstrucción europea no se guiara con estrategias independientes o nacionalistas que amenazaran la competitividad y su predominio político y económico.¹³ La influencia socialista en Alemania, Italia, Francia y Grecia, entre otros países, cobró fuerza como alternativa económica y política, sobre todo a raíz del respeto y reconocimiento adquirido por los movimientos guerrilleros y de partisanos que lucharon contra el nazismo alemán y el fascismo italiano, por lo que tales grupos debieron ser rápidamente eliminados. Para ello, se crearon los acuerdos de Bretton Woods, de 1944 a 1970, que dieron lugar a la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1944, encargado de aportar fondos para financiar las importaciones y solventar el déficit comercial con el exterior; el Banco Mundial (BM), —inicialmente Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)—, también creado en 1944, aportó fondos para la reconstrucción. Lo más importante de los acuerdos de Bretton Woods fue posicionar al dólar americano como divisa internacional, permitiendo a Estados Unidos el total control de la expansión monetaria, del comercio y del financiamiento mundial. El resto del mundo sólo podía adquirir dólares a partir de contratar créditos con Estados Unidos o exportar algún producto; en tanto que Estados Unidos financió sus compras, sus inversiones extranjeras y campañas militares en el mundo con emisión de dinero. Los estadounidenses se beneficiaron con tales instituciones pues otorgaron créditos a Europa para comprar bienes estadounidenses, impulsando con ello, el crecimiento de su país, mientras que Europa usaba tales créditos sólo para limpiar el desastre dejado por la guerra. Así se moldeó y dirigió el desarrollo económico no sólo de Europa sino del planeta en su conjunto en favor de los intereses hegemónicos de Estados Unidos; los préstamos de estas instituciones condicionaron y vigilaron el desarrollo de cada país.

Growth, 1950-2005: An Overview, Discussion Paper, No. 6863, Centre for Economic Policy Research 90-98 Goswell Rd, London EC1V 7RR, U, 2008, p. 3, <https://repec.cepr.org/repec/cpr/ceprdp/DP6863.pdf>.

13 “La visión estadounidense sobre el problema era clara, urgía reconstruir a Europa para evitar el avance del comunismo. Según la óptica del Ejecutivo estadounidense, la mejor forma para evitar la revolución social en Europa era reactivar el tejido económico para conseguir una estabilidad política y económica necesaria ante la expansión comunista. Para ello debían lograr que los partidos de centro o centro derecha volvieran al tradicional gobierno de las democracias occidentales”, Gayarre Benito, Daniel, *Las elecciones italianas de 1948*, 2023, p. 10, en <https://zaguan.unizar.es/record/147609/files/TAZ-TFG-2023-657.pdf?version=1>

El Plan Marshall fue otro mecanismo de control estadounidense sobre Europa; “(...) supuso una ayuda de 13 mil millones de dólares entre 1948 y 1952. Los diecisiete países que formaron parte del plan fueron: Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza, Turquía, el Reino Unido y Alemania Occidental”.¹⁴ No se podría decir que el Plan Marshall ayudó a la reconstrucción de Europa, porque la sola destrucción de infraestructura superó en mucho la ayuda otorgada a toda la región, fueron necesarios además los préstamos del Banco Mundial y del FMI. La ayuda monetaria ayudó a cubrir algunas necesidades alimenticias y la reparación de cierta infraestructura productiva, pero por sí sola fue insuficiente para impulsar el desarrollo tecnológico, productivo y social requerido por la región. El Plan Marshall pretendía frenar el avance socialista en la región y favorecer el triunfo de los partidos de derecha en contra de los partidos políticos socialistas. En 1946, en Italia, por ejemplo, hubo elecciones por primera vez después de la SGM, pero la intervención de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés), en la campaña electoral decidió el triunfo a favor del Partido de la Democracia Cristiana, y en contra del Partido Socialista de Unidad Proletaria y del Partido Comunista Italiano,¹⁵ con fuerte influencia entre la población.

La creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, el 18 de abril de 1951, entre Alemania, Francia, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo fue otra forma de regular la economía europea, obligando a los países firmantes a no producir armas de guerra para volverse contra los demás; poco después, el 25 de marzo de 1957 se creó la Comunidad Económica Europea (CEE), el 1 de enero de 1958, la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y el 19 de marzo de 1958 nació el Parlamento Europeo. Se impuso así una gobernanza extrafronteriza que estuvo por encima de las constituciones de los países. Pero a

14 <https://humanidades.com/plan-marshall/>

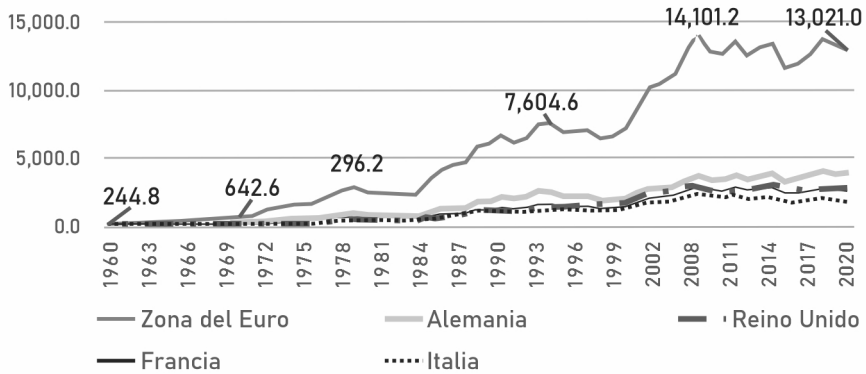
15 “[...] los italianos son llamados a votar no tanto sobre programas políticos de signo progresista o conservador, sino por el comunismo o el anticomunismo, Estados Unidos o Unión Soviética, la iglesia o el diablo. Y el miedo al comunismo y al totalitarismo soviético, la demagógica llamada de la clase media defender los valores de la Italia cristiana juegan un papel de gran relieve al dirigir los votos de la mayoría de los italianos hacia la Democracia Cristiana que se afirma como el centro de la resistencia al comunismo”. Francisco Verri, *La larga noche de la República Italiana*, 1994, p. 94 <file:///C:/Users/apine/Downloads/Dialnet-LaLargaNocheDeLaRepublicaItaliana-2552651.pdf>.

pesar de la bota de la Casa Blanca, Europa alcanzó el desarrollo económico y el bienestar jamás vivido en su historia, dejando atrás definitivamente la reconstrucción de la guerra. A partir de la década de 1960, la Comunidad empezó a crecer con base en el aumento del salario real que, al igual que a Alemania, ensanchó su capacidad productiva, tecnológica y —sobre todo— su nivel de bienestar, al punto de llegar al casi total empleo. Considerando únicamente los 20 países de la actual zona del Euro¹⁶ entre 1960 a 1970, hubo un crecimiento promedio anual de 10.1 %, pasando de 244.8, a 642.6 mil millones de dólares, lo que representó poco menos de tres veces de incremento.¹⁷ En los siguientes diez años, de 1970 a 1980, hubo un crecimiento promedio anual de 16.5 %, elevando al PIB en más de cuatro veces, de 642.6 a 2,962.2 mil millones de dólares; posteriormente, nunca más volvió a aparecer tal nivel de crecimiento. Entre 1980 y 1996, el PIB aumentó en promedio anual 6 %, poco más de tres veces al pasar de 2,962.2 a 7,604.6 mmd y de 1996 al 2008, el PIB creció en promedio anual 5.3 %, el más bajo desde la década de 1960, alcanzando su máximo histórico de 14,101.2 mmd, menos del doble de aumento con respecto a 1996. El mayor dinamismo se concentra esencialmente en casi sólo tres países: Alemania, Francia e Inglaterra. Después del 2008 hasta el 2020, el PIB ha venido disminuyendo cada año -0.7 %. La producción de la zona Euro era en 2020 menor que la de 2008. La disminución reciente de la producción europea podría explicarse primero por la aparición del covid-19 (2020-2023) y, segundo, por la guerra ruso-ucraniana (24 de febrero 2022), que obligó al cierre de actividades productivas, redujo el comercio exterior y elevó los costos de gas y petróleo al obligar a Europa a adquirirlo de Estados Unidos y de la India (Gráfica 4).

16 Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal.

17 No se utilizó la PPA a precios constantes para comparar el crecimiento real de los diferentes países, debido a que esa medición escapa al tiempo y posibilidades de este trabajo, no obstante, el dólar estadounidense es un indicador bastante cercano al crecimiento real, que permite medir tanto el crecimiento de cada país como comparar a éste entre diferentes países.

Gráfica 4. Evolución del producto interno bruto de países europeos seleccionados, 1960-2020 (miles de millones de dólares corrientes)



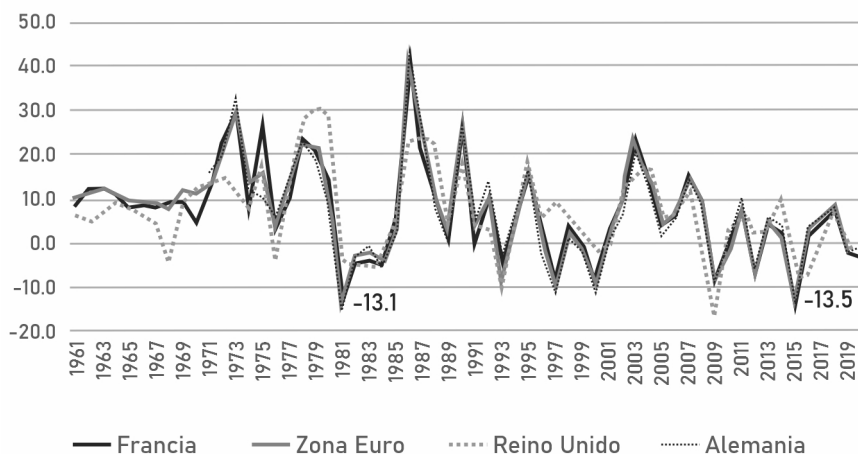
Fuente: Banco Mundial

El sistema monetario de Bretton Woods, colapsó con el rompimiento de la paridad oro-dólar el 15 de agosto de 1971, lo que favoreció la expansión europea. Alemania se convirtió en refugio de capitales estadounidenses que huían de la devaluación del dólar y de la inflación en su país, pero al terminar la década de 1970, el aumento de los precios internacionales del petróleo menguó el crecimiento y la estabilidad europea. La mayor crisis, por su intensidad y duración, ocurrió de 1981 a 1985, con la introducción de políticas neoliberales por parte del presidente estadounidense Ronald Reagan y la primera ministra de Inglaterra, Margaret Thatcher, que se dedicaron a privatizar empresas públicas y a debilitar la fuerza de los sindicatos. Cada año, de 1981 a 1985, los países de la zona euro tuvieron crecimientos negativos; en 1981, la comunidad tuvo un decrecimiento del -13.1%; en 1984, el crecimiento continuó siendo negativo de -4.1%, posteriormente hubo una leve recuperación, pero desde entonces la zona del Euro inició una tendencia hacia un crecimiento cada vez menor. El 1 de noviembre de 1993 se creó la Unión Europea (UE), a raíz del acuerdo de Maastricht, Países Bajos. Ello permitió el libre tránsito de personas, capitales, mercancías y servicios en la región. Seis países iniciaron el proceso de integración, en la

actualidad 27 forman parte de la misma, pero sólo 20 países utilizan el Euro como moneda nacional.

En 1998 se fundó el Banco Central Europeo, sobre el cual recayó la política monetaria de los países unificados en torno al euro. La moneda se agregó al libre tránsito de mercancías, capitales, personas y de servicios. El 1 de enero de 2002 empezó a funcionar el euro como moneda común, reduciendo los tiempos y costos de conversión de las monedas de cada país y disminuyó los tiempos de control de aduanas. No obstante, hasta el momento, las medidas neoliberales no han logrado revertir el cada vez más lento crecimiento (Gráfica 5).

Gráfica 5. Crecimiento anual del PIB de países europeos seleccionados, 1961-2020 (en dólares corrientes)



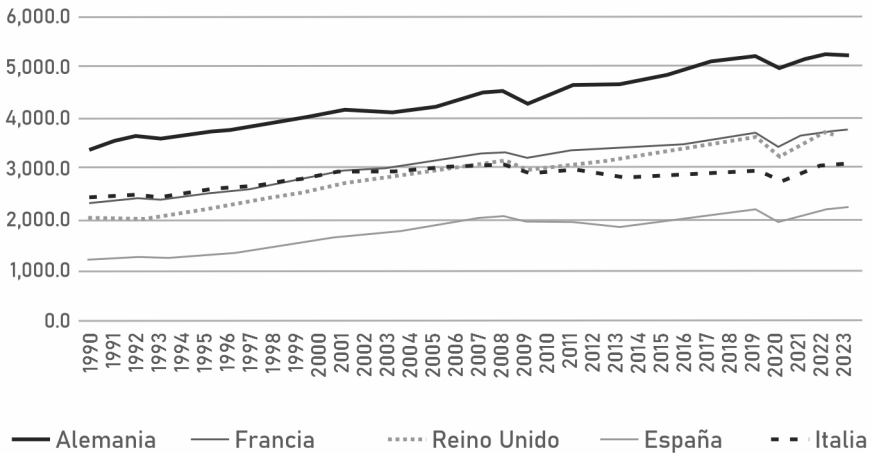
Fuente: Datos del Banco Mundial.

Contradicciones del desarrollo de la Unión Europea

La unión económica y monetaria de Europa, debería haber elevado la competitividad, la estabilidad y el crecimiento de la región de acuerdo con la disponibilidad de recursos, no obstante, ocurrió todo lo contrario, debilitó el Estado de bienestar conquistado entre 1950 y 1969, desembocando en una tendencia de crecimiento cada vez más lenta y con mayor desigualdad social. Aumentó la riqueza de los más ricos y acentuó

la pobreza de los más pobres. Por ejemplo, en 2001, Italia disminuyó su ritmo de crecimiento, en 2008 igualmente España reportó un crecimiento cada vez más lento, mientras Alemania, Francia e Inglaterra elevaron sus niveles de producción, ensanchando así las diferencias entre los más ricos con respecto a los más pobres (Gráfica 6).¹⁸

Gráfica 6. Evolución del PIB de países europeos seleccionados, 1990-2023 (miles de millones en PPA, a precios de 2017)



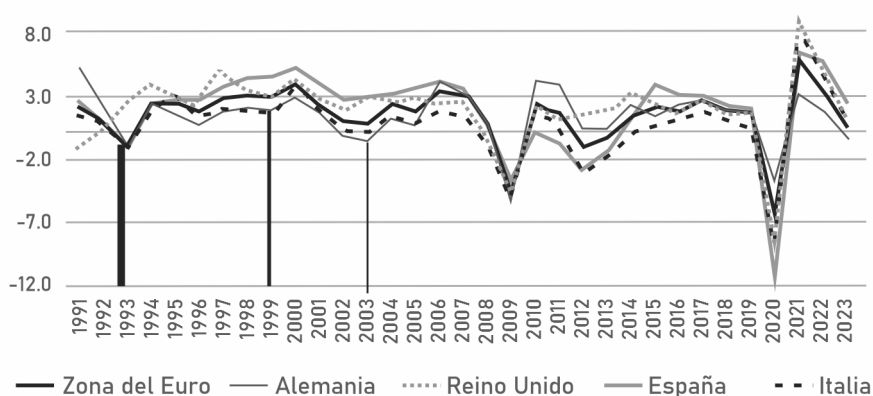
Fuente: Banco Mundial.

En el inicio de la Unión Europea en 1993, hubo varios años de relativo elevado crecimiento, que culminaron en 2000; España alcanzó el ritmo de crecimiento más alto comparado con el promedio de los países de la zona Euro. Al introducirse el Euro en 1999 como moneda común, la comunidad logró crecer durante un año más, después del cual se inició un crecimiento cada vez más lento. El ciclo depresivo tocó fondo en 2003 para iniciar una nueva fase de crecimiento; no obstante, habría que evaluar si después de 2003 la recuperación económica se debió a la unión monetaria o a las compras estadounidenses causadas por la invasión a

18 Por falta de espacio no es posible señalar los países que tuvieron crecimientos más lentos mientras un pequeño grupo de países elevaba su capacidad de crecimiento, aquí sólo quisimos poner a España e Italia como ejemplos de tal fenómeno.

Irak en el mismo año. En 2008 y 2009 apareció un nuevo ciclo deprimido originado esencialmente en la economía estadounidense. Una vez superada la crisis, el nuevo crecimiento no logró igualar, y mucho menos superar, los ritmos obtenidos en la década de 1990, por el contrario, éstos muestran una tendencia hacia un crecimiento cada vez más lento (Gráfica 7).

Gráfica 7. Variación anual del crecimiento de países europeos seleccionados, 1990-2023
(miles de millones en PPA, a precios de 2017)



Fuente: Banco Mundial.

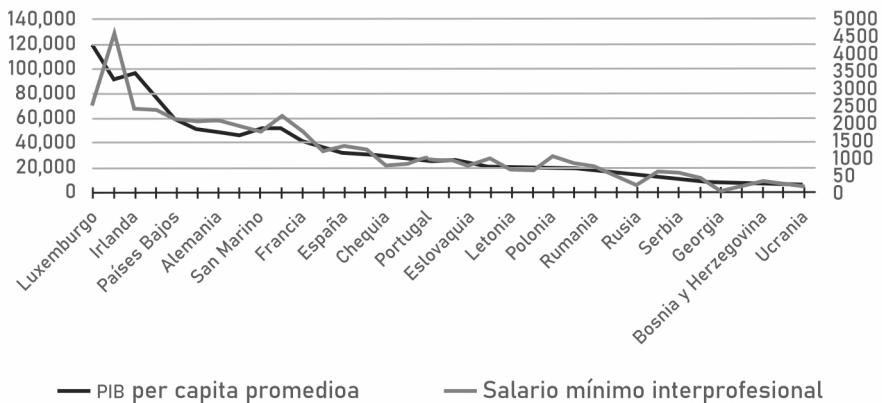
Este trabajo sostiene la hipótesis de que el nivel de salarios determina el crecimiento. En 2023, sólo 14 países de 35, tuvieron un ingreso por persona superior al promedio europeo. Los salarios más altos son pagados en los países más ricos, en tanto que los salarios más bajos son pagados en los países más pobres. Ello pudiera parecer obvio y no requerir mayor discusión, no obstante, no es así porque la causalidad es a la inversa, es decir, los países europeos que pagan mejores salarios tienen, en consecuencia, mayor producción por persona y los países con salarios más bajos tienen niveles de producción por persona más bajos. Entre más elevado es el salario pagado en un país, mayor es su producción por persona y a medida que se pagan salarios más bajos, menor es la producción y menor su crecimiento (Gráfica 8). La dependencia o correlación entre

la producción per cápita y el salario de los 35 países que conformaron la Gráfica 6, arrojó la siguiente ecuación:

$$\text{PIB per cápita} = 6.05 + 0.614 (\text{salario mensual})$$

Ello quiere decir que, por cada unidad de incremento del salario mensual, el PIB per cápita aumenta 0.614 unidades en términos reales. El grado de correlación entre ambas variables es: $R^2 = 0.62$.

Gráfica 8. PIB per cápita de países europeos y salario mensual interprofesional (Euros de 2023)



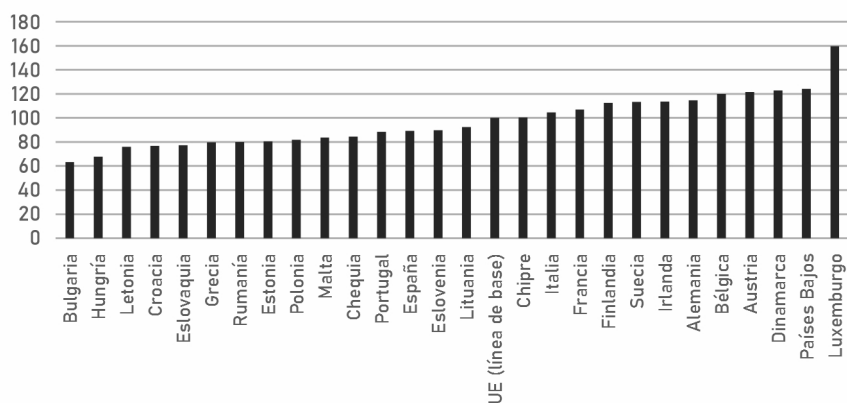
Notas: El salario mínimo interprofesional es mensual

Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/consejo-europa>; <https://datosmacro.expansion.com/smi>

Pareciera ser un lugar común que los países más ricos se hacen más ricos en tanto que los pobres se hacen más pobres, convirtiéndose en un círculo perverso en el que la pobreza y la riqueza se reproducen recíprocamente. La industria de los países más ricos ofrece mayor oferta, menores precios y posiblemente mayor calidad, con lo que una pequeña oferta de estos países satura rápidamente los mercados de los países más pobres. Estos mercados no significan grandes ganancias para los más ricos, en cambio, para los capitales de los países más pobres les es difícil competir contra la oferta de los más ricos, enfrentando la exclusión en el mercado o quiebra de sus empresas, predominando la oferta de los países más industrializados. Estos últimos elevan sus tasas de acumulación

de capital, dejando a los más pobres menos espacio en el mercado local para elevar su inversión y crecimiento. El mercado más pequeño de los países pobres es acaparado en gran parte por la oferta proveniente de los más ricos, dejando poco mercado para la producción local. En 2022, considerando el consumo promedio por habitante de la Unión Europea, Bélgica, Austria y Dinamarca tienen un consumo por habitante 120% por encima del promedio de la región, en cambio, Bulgaria, Hungría, Croacia y otros no alcanzan el 80% del consumo promedio de los países de la zona euro. En otras palabras, el consumo de un habitante de Estonia, Rumanía o Grecia era aproximadamente la mitad del de un habitante de Luxemburgo, y el consumo de una persona en Alemania era casi el doble de una persona en Hungría y Bulgaria (Gráfica 9).

Gráfica 9. Consumo por habitante en el conjunto de la UE, 2022



Fuente: Eurostat: datos de 2023 sobre esperanza de vida, percepción de la salud, tasa de dependencia de las personas mayores, desempleo, sectores de empleo, pobreza y exclusión social, hogares: hacer frente a gastos financieros inesperados, inflación, inflación por categoría, brecha salarial de género, puestos directivos; datos sobre consumo por hogar. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/facts-and-figures-european-union_es#:~:text=Los%20servicios%20representan%20el%2072,del%20comercio%20mundial%20de%20mercanc%C3%ADas.

En los últimos 22 años, Europa ha atravesado por un crecimiento cada vez más lento. De 1961 a 1987, la región alcanzó su crecimiento más alto, empezando a descender a partir de entonces. En 2003, hubo una

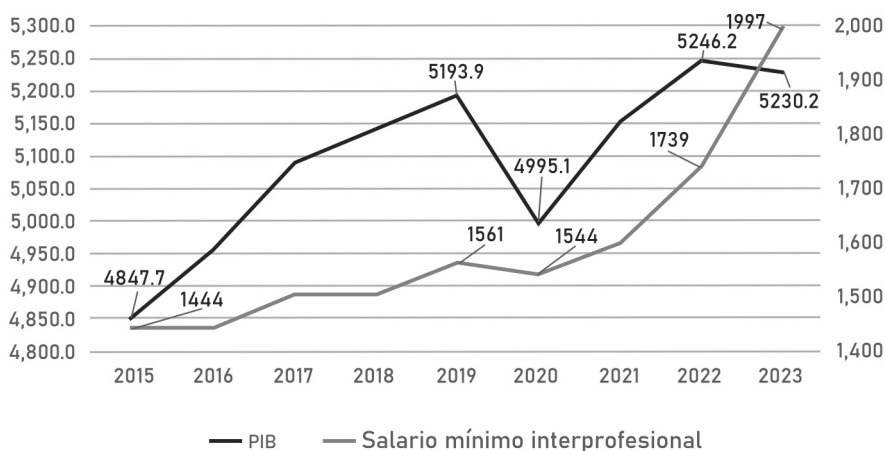
ligera recuperación, pero después de ese año, nunca más se volvió a crecer al mismo ritmo, por el contrario, éste ha sido cada vez más lento (Gráfica 4). La pregunta es entonces ¿por qué razón toda Europa disminuyó su dinamismo y por qué inició una tendencia hacia un crecimiento cada vez más lento? La última pregunta es ¿será posible revertir la tendencia hacia el estancamiento? Como hemos visto, el aumento de salarios desempeñó un papel decisivo en Europa y en especial en Alemania, tanto en la recuperación de la guerra como en las décadas de 1950 y 1960 del Estado de bienestar. Adicionalmente al aumento del salario, las políticas fiscales y monetarias contribuyeron de manera importante financiando la educación, la salud, infraestructura, vías de comunicación, entre otros aspectos.

Al aparecer, el euro en el siglo XXI y la política monetaria dejaron de estimular el crecimiento y el desarrollo, enfocándose en cuidar la estabilidad de los precios y de la moneda, aunque ello tenga el costo de sacrificar el crecimiento. Ningún país europeo puede utilizar la emisión monetaria para impulsar la inversión y el mercado interno. La política fiscal, igualmente, debe garantizar la estabilidad de los precios y de la moneda, por tanto, no puede utilizar el déficit público más allá de cierto nivel; el covid y de la guerra ruso-ucraniana acentuaron aún más el estancamiento.

Si de toma a Alemania como ejemplo, de 2015 a 2023, la producción evolucionó paralela al aumento del salario. El salario y la producción no aumentan de manera paralela porque intervienen además otros factores como el efecto del cambio tecnológico y la inversión ligada al mismo.¹⁹ El menor crecimiento de 2020 se debió al covid, que paralizó gran parte de las actividades económicas y, en 2023, se debió a la guerra ruso-ucraniana que encareció el petróleo y cerró el mercado ruso para Alemania (Gráfica 10).

19 Armando Pineda Osnaya, *Ascenso y Caída del Imperio Norteamericano*, Ed. Comunicación Científica, México, 2023, <https://comunicacion-cientifica.com/libros/ascenso-y-caida-del-imperio-norteamericano/>

Gráfica 10. Alemania: evolución del PIB, en PPA, millones de dólares de 2017 y del salario mínimo profesional en euros mensuales, 2015-2023



Fuente: Banco Mundial y <https://datosmacro.expansion.com/smi/alemania>

En el momento actual no es posible negar el cada vez mayor costo ambiental causado por la producción y el consumo. Por cada unidad de aumento de la producción y del consumo se eleva de manera exponencial la cantidad de desperdicios arrojados al medio ambiente, así como se acelera la degradación de recursos naturales. La alarma ecológica y el aumento de problemas de salud entre la población imponen un límite cada vez más estrecho al aumento de la producción. El estado actual de la tecnología hace posible producir miles de mercancías en cuestión de minutos, con el consecuente aumento de miles de toneladas de desperdicios y basura que son lanzadas al medio ambiente. La mayor parte de dicha producción y de desperdicios no tiene que ver necesaria ni directamente con la satisfacción de algún tipo de necesidad humana, alimenticia o de reproducción social; por el contrario, gran cantidad de productos se relaciona con hábitos suntuosos, ostentosos, de grupos sociales de elevados ingresos o que pretenden serlo. La sobrevivencia del sistema y el enriquecimiento del medio ambiente exige abandonar el derroche, el lujo innecesario y en su lugar producir para alcanzar un mayor grado de satisfacción humana, alejándose de la acumulación de

bienes suntuosos. Considerando la desigual distribución de la riqueza en el mundo “el 1% de la población tiene lo que el 99% necesita”, lo anterior hace innecesario elevar aún más la producción, pues la mayor parte de ésta termina acaparada en pocas manos, y en nada satisface las necesidades del grueso de la población mundial, mucho menos ayuda a resolver la pobreza y la hambruna extrema. El crecimiento obedece, en última instancia, al afán de lucro de las empresas y en poco o nada a la solución de los grandes problemas económicos y sociales.

No es suficiente elevar la conciencia entre la población sobre el deterioro ambiental, porque esencialmente la industria mantiene los mismos esquemas contaminantes de producción. La crisis ambiental sólo puede ser resuelta al generar un cambio estructural en la forma de producir y distribuir la riqueza. El problema ambiental no es técnico, sino social y económico.

El cambio que se propone debe abrir nuevos espacios de inversión y producción completamente amigables con el medio ambiente, lo cual requiere encontrar nuevas fuentes de energía no contaminantes. En su momento, el petróleo desplazó al carbón e impulsó el desarrollo industrial y manufacturero, con elevados índices de contaminación y deterioro de recursos naturales. Ahora, ante la alarma ambiental, el petróleo está siendo desplazado por otras fuentes de energía más amigables con el medio ambiente. El cambio de paradigma exige, a su vez, la apertura de nuevos mercados que estimulen inversiones que no impliquen el consumo excesivo de materiales y mercancías sino de servicios que mejoren sustancialmente la calidad de vida. Lo anterior exige mejorar la redistribución de la riqueza, la cual no puede provenir de medidas asistenciales o paliativos dados por el gobierno como becas y apoyos complementarios al ingreso. La forma más eficiente para redistribuir la riqueza es reducir la jornada laboral de 8 a 4 horas, elevar el salario, incrementándolo al mismo ritmo de aumento de la producción; ello es, a su vez, la mejor forma de elevar las ganancias, la inversión y el empleo.²⁰ Lo anterior ofrecerá mayor tiempo libre a la población y el ingreso suficiente permitirá elevar la demanda, no hacia los bienes materiales, sino hacia servicios amigables con el medio ambiente, muchos de ellos de

20 Pineda Osnaya, A., & Morales Calderón, J.R., “La experiencia empresarial en la recuperación económica de la primera y segunda guerra mundial” en *Denarius*, (16), 201, 2008. Recuperado a partir de <https://denarius.izt.uam.mx/index.php/denarius/article/view/223>

carácter virtual como la educación, capacitación, esparcimiento, salud, turismo, recreación y otros más.

Conclusiones

En los últimos años, Alemania y México han intensificado sus relaciones económicas, culturales, científicas y de todo tipo. Alemania puede elevar esto aprovechando las recientes reacciones del gobierno estadounidense de aumentar aranceles a casi todo el mundo, además de otras medidas nacionalistas. Después de la SGM, México realizó un desarrollo relativamente independiente que le permitió impulsar enormes e importantes proyectos sobre los cuales se fincó la industrialización del país. En las décadas de 1970 y 1980 la banca internacional inundó al país de créditos baratos, dejándolo sin posibilidad de pagarlos, esto obligó al país a adoptar la política neoliberal que hasta el momento ha elevado el ingreso externo proveniente de las exportaciones y de la inversión extranjera, pero a la vez, el pago de intereses de la deuda externa y de utilidades de la inversión extranjera aumenta por encima del PIB, amenazando con ello el financiamiento al Estado y las posibilidades de crecimiento. México podría aprovechar las más de cinco mil maquiladoras ubicadas en su territorio para abrir nuevos mercados externos y reducir su dependencia del mercado estadounidense. Europa pasó por diversas etapas de desarrollo desde la SGM y, pese al interés de Estados Unidos de controlar a su favor la reconstrucción y el desarrollo europeo, la región logró en la década de 1970 superar la etapa de reconstrucción e iniciar un acelerado desarrollo económico bajo el modelo del Estado de bienestar, caracterizado por incrementos del salario que, además de dejar mayor calidad de vida, aceleraron la inversión y el cambio tecnológico. La creación de la Unión Europea con el libre tránsito de mercancías, personas, capitales y servicios, junto con la moneda única, dieron un nuevo impulso al crecimiento, no obstante, la intervención del Banco Central Europeo dedicado a vigilar la estabilidad de precios y de la moneda junto con la política fiscal recesiva acorde con la necesidad de garantizar la estabilidad monetaria, redujeron la capacidad de crecimiento de la zona a los niveles más bajos de su historia moderna. Por otro lado, el desarrollo económico no fue equitativo, los países más ricos se hicieron más ricos y los pobres más pobres, lo que frente a la alarma ecológica exige un cambio de rumbo que posibilite elevar las inversiones completamente amigables con el medio ambiente y con la salud humana. Para ello se requiere reducir la jornada laboral de 8 a 4 horas al día e incrementar los

salarios de acuerdo con el incremento de la producción. Ello ampliará el mercado local para las nuevas tecnologías sustentables y para el aumento de servicios tanto personales como colectivos, amigables con el medio ambiente. La humanidad no requiere de más bienes materiales, necesita de mayores servicios que redunden en mayor calidad de vida.

Anexo 1

Resultados del modelo:

$$\text{PIB per cápita} = 6.05 + 0.614(\text{Salario Mínimo interprofesional})$$

Modelo 1: MCO, usando las observaciones 1-35

Variable dependiente: l_PibpercAptapromedio

	coeficiente	Desv. típica	Estadístico t	valor p	
const	6.05219	0.567418	10.67	3.14e-12	***
l_SalariomAnimo	0.614446	0.0836714	7.344	1.97e-08	***
Media de la vble. dep.	10.15757	D.T. de la vble. dep.	0.918657		
Suma de cuad. residuos	10.89285	D.T. de la regresión	0.574531		
R-cuadrado	0.620374	R-cuadrado corregido	0.608871		
F(1, 33)	53.92775	Valor p (de F)	1.97e-08		
Log-verosimilitud	-29.23612	Criterio de Akaike	62.47224		
Criterio de Schwarz	65.58294	Crit. de Hannan-Quinn	63.54605		

Contraste de heterocedasticidad de White -

Hipótesis nula: [No hay heterocedasticidad]

Estadístico de contraste: LM = 14.9021

con valor p = P(Chi-cuadrado(2) > 14.9021) = 0.000580827

Bibliografía

- Beier, G., Der Demonstrations- und Generalstreik vom 12. November 1948—Im Zusammenhang mit der Parlamentarischen Entwicklung Westdeutschlands, Frankfurt/Main—Köln. Bergander, Götz (1977). Dresden im Luftkrieg: Vorgeschichte-Zerstörung-Folgen. Wilhelm Heyne Verlag. Múnich, 1975.
- Bergander, Götz, Dresden im Luftkrieg: Vorgeschichte-Zerstörung-Folgen. Wilhelm Heyne Verlag. Múnich, 1977.
- Blanke, T., Erd., Mückenberger, Stascheit. U., Kollektives Arbeitsrech. Die Gewerkschaftsbewegung in der britischen Zone, Geschäftsbericht des DGB (brit. Zone) 1945-49, Quellentexte zur Geschichte des Arbeitsrechts in Deutschland, Band II, 1933-1974. Hamburg, 1975.

- Crafts, Nicholas and Toniolo, Gianni, *European Economic Growth, 1950-2005: An Overview*, Discussion Paper, No. 6863, Centre for Economic Policy Research 90–98 Goswell Rd, London EC1V 7RR, UK, 2008, <https://repec.cepr.org/repec/cpr/ceprdp/DP6863.pdf>.
- Deutsche Bundesbank, Währungsreform 1948, http://www.bundesbank.de/aufgaben/aufgaben_60jahrewaehrung_reform.php
- Die Deutsche Chronik, Bibliothek des 20. Jahrhunderts. Tag für Tag in Wort und Bild. Chronik Verlag, Deutschland, 1945, 1946, 1947, 1948, 1949, 1950. 1956.
- Gayarre Benito, Daniel, *Las elecciones italianas de 1948*, 2023, <https://zaguan.unizar.es/record/147609/files/TAZ-TFG-2023-657.pdf?version=1>. (25.12.2024)
- Grunow-Osswald, Elfriede. 2006. Die Internationalisierung eines Konzerns. Daimler-Benz 1890-1997. Wissenschaftliche Schriftenreihe del Mercedes-Benz Archive und Sammlung, Band 10. Herausgegeben von Daimler AG, Europa.
- Pineda Osnaya, Armando, *Ascenso y caída del imperio norteamericano*, Ed. Comunicación Científica, México, 2023, <https://comunicacion-cientifica.com/libros/ascenso-y-caida-del-imperio-norteamericano/>.
- Pineda Osnaya, A., & Morales Calderón, J.R., “La experiencia empresarial en la recuperación económica de la primera y segunda guerra mundial” en *Denarius*, (16), 201, 2008. Recuperado a partir de <https://denarius.izt.uam.mx/index.php/denarius/article/view/223>
- Redler, L., *Der politische Streik in Deutschland nach 1945*. Diplomarbeit Hamburger Universität für Wirtschaft un Politik, Hamburg, Alemania, 2004.
- Romero Tellache, José Antonio y Núñez Gaspar. 2018. La economía mexicana: pasado, presente y la necesidad de un cambio estructural. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4946/5.pdf>
- Ruhl, K.J (Hrsg), *Neubeginn und Restauration, Dokumente zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1949*, 3 Auflage, Munchen, 1989.
- Stiglitz, Joseph. 2012. El precio de la desigualdad. Ed. Taurus, <https://centroderecursos.alboan.org/ebooks/0000/1177/7-STI-PRE.pdf>
- Verri, Francisco, *La larga noche de la República Italiana*, 2004, file:///C:/Users/apine/Downloads/Dialnet-LaLargaNocheDeLaRepublicaItaliana-2552651.pdf. (22.12.2024)

Solución de controversias entre México y la Unión Europea más allá del Acuerdo Global

Carmelo Cattafi*

Introducción

Los Estados Unidos Mexicanos y la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y sus Estados miembros (EM), estipularon en 1975 un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con el fin de desarrollar su intercambio comercial para su beneficio mutuo (Consejo de la CEE, 1975).

Gracias al Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad y México (Decisión del Consejo, 7 de octubre de 1991), México y la Unión Europea (UE) (en ese entonces CEE), estrecharon una herencia cultural común, sellando los fuertes vínculos históricos que los unen, sobre todo con respecto a los Estados que ya de manera individual habían desempeñado un papel relevante en la relación bilateral con México. Los crecientes intereses políticos y económicos compartidos se han fortalecido con la mira en el desarrollo de un marco más ambicioso, aprovechando a México como puente para generar el encuentro de intereses con los demás países de América Latina. Para ello, una cooperación más amplia para intensificar el diálogo político, la promoción del comercio y

* Profesor Asociado, Coordinador del Doctorado en Ciencias Sociales del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno. Tecnológico de Monterrey, Campus Monterrey y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 1. Contacto: ccattafi@tec.mx

las inversiones tenía que pasar por una propuesta de reconocimiento mutuo de los principios democráticos y de los derechos humanos fundamentales.

Con el Acuerdo Marco de Cooperación se empieza a visualizar la necesidad de crear mecanismos capaces de garantizar el buen funcionamiento del acuerdo, como la creación de una Comisión mixta compuesta por representantes de la CEE y de México. El 8 de diciembre de 1997 se firmaron tres instrumentos que resultaron ser un exitoso plan de acercamiento estratégico: el Acuerdo Global, que introduce la negociación del tratado de libre comercio (TLC) entre México y la Unión Europea (UE); el Acuerdo Interino, que diseña los mecanismos que definen el cómo lograrlo; y el Acta Final. Se trata del prelude para la celebración del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (Acuerdo Global o AG) entre la, en ese entonces CEE y sus EM, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos (Decisión del Consejo, 2000).

Estos instrumentos han permitido a la UE presentarse en 2025 como el tercer socio comercial de México después de Estados Unidos y China; su segundo mercado de exportación después de Estados Unidos, siendo para México la tercera mayor fuente de importaciones. Además, la UE es el segundo mayor proveedor de inversión extranjera directa (IED) en México después de Estados Unidos (Comisión Europea, 2025).

Para garantizar mayor calidad en las relaciones, es necesario generar confianza y certeza jurídica. En este trabajo, fruto de una investigación documental, se analizan los mecanismos de solución de controversias en el contexto de las relaciones entre México y la UE, con énfasis en las alternativas que van más allá de los instrumentos establecidos en el Acuerdo Global de 1997. Por medio de la interpretación de las obligaciones y el análisis de las diferencias y disputas entre las dos partes, y las disputas en cuanto al cumplimiento de acuerdos estipulados entre México y algunos de los Estados Miembros de la UE para la promoción y protección recíproca de inversiones, se examinan los avances en los entendimientos para fortalecer la cooperación bilateral y garantizar la estabilidad jurídica, así como la claridad y transparencia de los procesos. En la primera parte del trabajo se revisan los instrumentos jurídicos en vigor para dirimir las diferencias entre los dos sujetos; en la segunda, se reflexiona sobre las disputas que han visto involucradas a las dos partes considerando también disputas ante tribunales arbitrales establecidos

para dirimir diferencias acerca del cumplimiento de los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) entre los EM de la UE y México.

Evolución de la modernización del Acuerdo Global

El Acuerdo Global institucionalizó el diálogo político, incluyó la cláusula democrática a garantía del respeto de los derechos humanos, y creó una zona de libre comercio con aranceles que tenderían a desaparecer gradualmente, en 2009 se generó una asociación estratégica para diálogos de alto nivel.

En las declaraciones unilaterales, a corolario de éste (Acuerdo, 2000), México subrayó su intención de tutelar una conducta basada en la observancia plena del derecho internacional como fundamento de la paz y del desarrollo. Remarcó en particular la necesidad de alinearse a los principios que consagra su Constitución en materia de política exterior, es decir: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Manifestando así que los principios de convivencia de la comunidad internacional, como se expresan en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, los principios enunciados en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y los principios democráticos son guía permanente de su participación constructiva en el quehacer internacional y son el marco de referencia en su relación con la Comunidad y sus Estados miembros.

Siguiendo las disposiciones del artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas (1945), sobre el arreglo pacífico de controversias, las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección. El Acuerdo Global prevé herramientas jurídicas que facilitan la solución de las diferencias. En su artículo 58 (Acuerdo, 2000), hace énfasis en el cumplimiento de las obligaciones, y establece que las “partes adoptarán todas las medidas generales o específicas necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones”. Si una de las partes considera que

la otra parte ha incumplido alguna de sus obligaciones deberá proporcionar al Consejo conjunto (definido como un mecanismo de diálogo político entre México y la UE que se reúne a nivel ministerial y coadyuva a la articulación de las decisiones al más alto nivel para el fortalecimiento y la proyección de la asociación estratégica bilateral) toda la información útil que se considere necesaria para examinar a detalle la situación, con el fin de buscar, en un plazo no mayor de 30 días, una solución aceptable para las partes (Consejo Conjunto UE-México, 2001).

Dada la importancia que se otorga a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Reconocimiento y Ejecución de Sentencias Arbitrales Extranjeras de 1958, para la solución de diferencias, es común recurrir al arbitraje internacional. El AG prevé la creación de paneles, así como establecido en el apartado de “los instrumentos jurídicos abarcados” de que dispone, que la parte solicitante notificará a la otra parte la designación de un árbitro y propondrá hasta tres candidatos para actuar como presidente del panel. La otra parte deberá designar un segundo árbitro dentro de los 15 días siguientes y propondrá hasta tres candidatos para actuar como presidente del panel. Una vez consultado, el Comité conjunto es encargado de procurar, sin demora, solucionar la controversia mediante una decisión. Es el artículo 43 que reitera el establecimiento de un panel arbitral. En caso de que una parte considere que una medida aplicada por la otra parte viola los instrumentos jurídicos abarcados y el asunto no se hubiere resuelto dentro de los 15 días posteriores a la reunión del Comité conjunto conforme a lo establecido en el apartado 3 del artículo 42, o dentro de los 45 días posteriores a la entrega de la solicitud de reunión del Comité conjunto, cualquier parte podrá solicitar por escrito el establecimiento de un panel arbitral.

El panel arbitral emitirá su dictamen dentro de los 45 días siguientes a la presentación de la solicitud. El artículo 50 sobre Solución de controversias, subraya el rol relevante del Consejo Conjunto, quien decidirá sobre el establecimiento de un procedimiento específico para la solución de controversias comerciales y relacionadas con el comercio, compatible con las disposiciones pertinentes de la OMC en la materia (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 2000).

El artículo 25 de la Decisión No 2/2001 del Consejo Conjunto (2001) en términos de Solución de controversias, hace referencia a los árbitros designados en los paneles arbitrales encargados de examinar disputas sobre cuestiones prudenciales y otros asuntos financieros.

El recurso a las disposiciones del procedimiento de solución de controversias será sin perjuicio de cualquier acción posible en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), siempre y cuando una no Parte haya iniciado ante la OMC, un procedimiento de solución de controversias con respecto a la misma materia.

Cuando se planteen interrogantes en relación con la interpretación del concepto de productos originarios y procedimientos de cooperación administrativa, se recurre al Comité Especial de Cooperación Aduanera y de Reglas de Origen. Las controversias entre el importador y las autoridades aduaneras del país de importación se resolverán con arreglo a la legislación de ese país.

Es el Consejo Conjunto quien supervisa la aplicación del Acuerdo y garantiza el respeto de los principios del estado de derecho y del buen gobierno en los términos de la Declaración Ministerial Grupo de Río-Unión Europea (1994).

En 2016 iniciaron las negociaciones para que se modernizara el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, conocido como el Acuerdo Global que regula las relaciones comerciales entre la UE y México. Las dos partes alinearon sus intereses recíprocos en varias etapas: un acuerdo de principio que abarcaba la parte comercial se concluyó en abril de 2018, mientras que la parte relativa a la contratación pública se finalizó en abril de 2020. Finalmente, el 17 de enero de 2025, la UE anunció la conclusión de las negociaciones sobre el llamado Acuerdo Global Modernizado (AGM) con México (Comisión Europea, 2025), el paso definitivo previo al proceso de manifestación del consentimiento mediante su ratificación.

En la propuesta de modernización del AG, el capítulo X incorpora la solución de diferencias con el propósito de establecer un mecanismo efectivo y eficiente para evitar y resolver cualquier controversia entre las partes relativa a la interpretación y aplicación del pilar relativo al Comercio con miras a alcanzar. En el mismo se determina que las partes procurarán resolver cualquier controversia mediante la celebración de consultas de buena fe con el fin de llegar a una solución mutuamente acordada. Si la parte a la que se presenta la solicitud no responde a la solicitud de consultas dentro de los 10 días siguientes a la fecha de su recepción, o si las consultas no se celebran dentro de los plazos establecidos, la parte que solicitó las consultas podrá iniciar un procedimiento ante un grupo especial. En caso de que las partes no logren resolver la

controversia mediante el recurso a las consultas, quien requirió las consultas podrá solicitar el establecimiento de un panel. La fecha de constitución del panel será la misma en que los tres panelistas seleccionados hayan notificado su aceptación del nombramiento.

Es evidente que el panel arbitral sea la previsión más ágil y esperada, por esta razón se razonó sobre la creación de un Comité de Asociación en su configuración de Comercio, que, a más tardar seis meses después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo, establecerá una lista de por lo menos 15 individuos que estén dispuestos y sean capaces de servir como panelistas. La lista se compondrá de tres sublistas que incluyan al menos cinco individuos: una de personas establecidas sobre la base de las propuestas de la UE; otra sobre la base de las propuestas de México; y la tercera con individuos que no sean nacionales de ninguna de las partes y que fungirá como presidente del panel. Cada individuo debe ser experto en derecho y comercio internacional y cumplir con el código de conducta para panelistas y mediadores. Una vez constituido, el panel hará una evaluación objetiva del asunto que se le haya sometido, incluida una evaluación objetiva de los hechos del caso y de la aplicabilidad y conformidad con las disposiciones abarcadas; expondrá, en sus decisiones e informes, las constataciones de los hechos, la aplicabilidad de las disposiciones abarcadas y los fundamentos básicos de las constataciones y conclusiones que formule; deberá consultar regularmente con las partes y ofrecer oportunidades adecuadas para el desarrollo de una solución mutuamente acordada.

El panel entregará su informe final a las partes dentro de los 120 días siguientes a la fecha de su constitución. La parte demandada tomará cualquier medida necesaria para cumplir prontamente con los hallazgos y conclusiones del informe final a fin de ponerse en conformidad con las disposiciones cubiertas.

Como medio alternativo al panel, se instituye un mecanismo de mediación. Para activarlo, una parte debe notificar por escrito a la otra, la necesidad de facilitar la búsqueda de una solución mutuamente acordada mediante un procedimiento rápido gestionado por un mediador quien no deberá ser nacional o empleado de ninguna de las partes.

Solución de controversias en el contexto de las relaciones entre México-Unión Europea

Es importante distinguir cuando la resolución de las diferencias involucra a México y a la UE, o bien cuando en lugar de la UE, encontramos como objeto de la disputa a la presunta violación de las obligaciones previstas en los APPRI. Entre las opciones posibles para la solución de diferencias, no ligadas a la Corte Internacional de Justicia o al Tribunal del Mar, u otros tribunales internacionales, se puede recurrir al arbitraje internacional o a los medios de solución de diferencias previstos por la Organización Mundial del Comercio. Con el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados de 1965, se creó el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), con el fin de facilitar la solución de diferencias relativas a inversiones entre Estados contratantes y nacionales de otros Estados contratantes, a partir de procedimientos de conciliación y arbitraje. Además, desde la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, se intenta fomentar la armonización y modernización progresivas de los acuerdos en materia de comercio e inversión internacionales.

Entre los casos que han visto involucrados a la UE o algunos de los acuerdos firmados por sus EM y México, encontramos aquellos que se han llevado ante la OMC y aquellos que han necesitado el recurso al arbitraje internacional en el marco del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.

Dos disputas han visto involucradas a México y la UE ante los Órganos de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio. En el caso DS341 México-Medidas compensatorias definitivas sobre el aceite de oliva procedente de las Comunidades Europeas (OMC, 2006), México ha sido demandado debido a la adopción de derechos compensatorios sobre importaciones de aceite de oliva de las Comunidades Europeas. El Grupo Especial de la OMC declaró que México violó el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. En el papel de reclamante, México participó, junto con otros países, en la controversia CE-Bananos III (DS27) contra las Comunidades Europeas (OMC, 1996) con disputa sobre el régimen de importación, venta y distribución de plátanos de las Comunidades Europeas. En este caso el Órgano de Apelación determinó que el sistema de asignación de cupos adoptado por la

entonces CE representaba una restricción discriminatoria al comercio en violación del artículo XIII.1 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 y violaba el principio de Nación más favorecida como acción injustificada que buscaba apoyar a seleccionados Países africanos, del Caribe y del Pacífico.

Entre los casos presentados ante el CIADI, encontramos una amplia gama de acciones. En el caso Telefónica S.A. c. Estados Unidos Mexicanos (CIADI, s.f.a), por ejemplo, se alegó la violación del APPRI México-España del 10 de octubre de 2006; en esta circunstancia las partes encontraron un acuerdo antes del auto final.

En el caso Abengoa, S.A. y COFIDES, S.A. c. los Estados Unidos Mexicanos del 11 de diciembre de 2009, se alegó la violación por parte de México del APPRI entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España con condena por expropiación por violación del trato justo y equitativo garantizado en el acuerdo (CIADI, s.f.b).

En el caso Gemplus, S.A., SLP, S.A. y Gemplus Industrial, S.A. de C.V. y Talsud, S.A., c. los Estados Unidos Mexicanos (CIADI, s.f.c) se alegó la violación del APPRI México-Francia en una inversión en Renave S.A. de C.V, donde se determinó que hubo una expropiación ilegítima, falta de trato justo y equitativo, así como falta de protección y seguridad plenas.

En el caso Tecmed, debido a un confinamiento de residuos tóxicos ubicado en la ciudad de Hermosillo, Sonora, propiedad de Cytrar, S.A. de C.V., una subsidiaria de la empresa española Tecmed, México fue condenado a una indemnización por violación del trato justo previsto en el APPRI México y España (CIADI, s.f.d).

En el caso Coöperative Rabobank U.A. c. los Estados Unidos Mexicanos de marzo de 2020 (CIADI, s.f.e), se alegó la violación del APPRI México-Países Bajos en los artículos relativos al trato justo y equitativo, a la Nación más favorecida y a la expropiación e indemnización, debido a que México supuestamente afectó la inversión de la empresa holandesa al momento de inhabilitar a Oceanografía, S.A. de C.V.

En el caso Carlos Sastre y otros c. los Estados Unidos Mexicanos se alegó una violación de los APPRI México-Francia y México-Portugal por el supuesto despojo de hoteles por parte de las autoridades mexicanas. Sin embargo, en esta circunstancia, el tribunal internacional de arbitraje declaró que las reclamaciones presentadas en contra de México

por inversionistas mexicanos (por nacimiento o naturalización) no están cubiertas por la protección de los tratados internacionales (CIADI, s.f.f).

En el arbitraje Eutelsat S.A. c. los Estados Unidos Mexicanos, una empresa francesa no logró comprobar el trato discriminatorio y la omisión de reducir o eliminar la capacidad satelital reservada para el Estado en violación del APPRI México-Francia (CIADI, s.f.g).

Iniciado antes del Brexit, el caso Terence Highlands c. los Estados Unidos Mexicanos presenta una reclamación por presunta violación del APPRI México-Reino Unido, donde se alegó que el Estado mexicano no conservó de manera adecuada unas embarcaciones durante el aseguramiento realizado en contra de Oceanografía S.A. de C.V. En diciembre de 2024 se le notificó a México la condena por la violación de las disposiciones relativas al trato nacional y trato de la Nación más favorecida y expropiación.

Existen varios casos programados con avisos de intención (Secretaría de Economía, s.f.), como el caso CMSA B.V. c. los Estados Unidos Mexicanos del 8 de enero de 2020, por el cual se notificó la intención de someter una reclamación de arbitraje en contra del Gobierno de México al amparo del APPRI México-Reino de los Países Bajos por supuesta violación de un trato justo y equitativo, y afectaciones a expectativas legítimas en la construcción y operación de una terminal portuaria en Manzanillo, Colima (Secretaría de Economía, s.f.a).

En el caso Trajje International Finance, B.V. c. los Estados Unidos Mexicanos del 22 de octubre de 2019, se reclama también la violación del APPRI México-Reino de los Países Bajos por medidas y decisiones de órganos judiciales y ministeriales en violación del trato justo y equitativo, protección y seguridad plena, trato nacional y de Nación más favorecida (Secretaría de Economía, s.f.b).

En el caso Gonzalo Mora Velarde c. los Estados Unidos Mexicanos del 4 de septiembre de 2020, se reclama la violación del APPRI México-España por actos y omisiones en la Aduana de Veracruz respecto de un contenedor de mercancía importada (Secretaría de Economía, s.f.c).

En el caso L1bero Partners LP y el Sr. Fabio M. Covarrubias Piffer c. los Estados Unidos Mexicanos del 30 de diciembre de 2020, se reclama la violación de los artículos sobre promoción y protección recíproca de las inversiones; sobre trato discriminatorio y expropiación contenidos en el APPRI México-Italia. Esto debido a la afectación ligada a una

supuesta terminación ilegal de una concesión otorgada por la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México (SEMOVI) en junio de 2016 Secretaría de Economía (s.f.d).

En el caso *Gulf Investments & Services Ltd. c. los Estados Unidos Mexicanos*, se reclama la violación de los artículos sobre trato justo y equitativo y sobre expropiación e indemnización contenidos en el APPRI México-Suecia. Lo anterior debido a actos que afectaron y provocaron la pérdida del valor comercial de una embarcación de la parte demandante puesta bajo aseguramiento Secretaría de Economía (s.f.e).

El último de la lista es el reciente caso *AXA S.A. c. México* (CIADI, s.f.i) para el cual es pendiente la constitución del tribunal arbitral que resuelva una presunta violación del APPRI México-Francia.

Reflexiones finales

A 65 años del inicio de sus relaciones diplomáticas y a 25 años de la entrada en vigor del Acuerdo Global, México y la UE siguen mostrando la voluntad de trabajar como socios estratégicos sobre la base de la reciprocidad y del interés común renovando los ámbitos prioritarios de la cohesión social y la institucionalización del diálogo político; el crecimiento económico sostenible, resiliente e inclusivo; y el desarrollo que favorezca la competitividad, la justicia social y; la educación y la cultura. El elemento transversal que alimentó estas relaciones es el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales. A pesar de las dificultades en dar carácter coercitivo a la cláusula democrática, se puede notar cómo las voluntades entre las partes han desempeñado un papel importante para evitar disputas frecuentes. Como hemos visto, sólo en dos ocasiones se ha necesitado del recurso al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, aunque en más circunstancias ha sido solicitado el recurso a la solución de diferencias ante tribunales arbitrales, pero esto es una consecuencia de algún tipo de presunto incumplimiento de los APPRI. La modernización del AG pone más soluciones diplomáticas a lado de las alternativas jurídicas vinculantes para dirimir las controversias. Los avances relativos a los entendimientos fortalecen la cooperación bilateral y garantizan la estabilidad jurídica con el segundo mercado de exportación de México y su tercer socio comercial.

El AGM incluye disposiciones destinadas a combatir y prevenir la corrupción en el comercio y la inversión; que promueven la lucha contra la

desigualdad, contra la pobreza, contra el cambio climático, el alcance de la seguridad alimentaria, del trabajo digno, de la conducta empresarial responsable y la defensa del derecho internacional. Ambas partes reiteran los compromisos contenidos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) para: tipificar como delito el soborno de funcionarios públicos; considerar la tipificación del soborno como delito para las empresas; garantizar que los particulares o las empresas que actúen de forma corrupta puedan ser procesados. Además, la UE y México se comprometen a trabajar en la prevención de la corrupción mediante: la aplicación de códigos de conducta para los funcionarios públicos; animando a las empresas a formar a su personal en ética; el fomento a la transparencia y la rendición de cuentas, y al acceso a la información para luchar contra el blanqueo de dinero. En este contexto entra en juego una fórmula original presente en el proyecto de AGM: el papel de la sociedad civil para exigir el cumplimiento de las obligaciones. Finalmente, los compromisos establecidos serán exigibles por medio de un mecanismo de solución de diferencias que ahora incluye también la revisión externa conformada por un grupo de expertos independientes (Comisión Europea, s.f.).

Cabe señalar como después de casi ocho años de negociaciones entre la UE y México, se llegó al acuerdo de modernización justo tres días antes de la llegada al poder del presidente de Estados Unidos Donald Trump, quien había amenazado a ambas entidades con elevar los aranceles en las exportaciones a su país (Comisión Europea (2025)).

Así se moderniza una relación que promueve mejorar el diálogo político, la cooperación, la inversión entre la UE y México. A estas se añaden la búsqueda de nuevas oportunidades económicas, de valores compartidos con interés fundado en el desarrollo sostenible con la intención transparente de prevenir las diferencias y en dado caso, resolver las controversias con medios jurídicos pertinentes y más sofisticados.

Fuentes de consultas

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 (2000). *Diario Oficial n° L 276 de 28/10/2000 p. 0045 – 0079* [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:22000A1028\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:22000A1028(01))

- CIADI, (s.f.a) Telefónica S.A. c. Estados Unidos Mexicanos del 9 de marzo de 2012 [https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB\(AF\)/12/4](https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB(AF)/12/4)
- CIADI, (s.f.b), Abengoa, S.A. y COFIDES, S.A. c. United Mexican States (ICSID Case No.ARB(AF)/09/2) [https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/casedetail?CaseNo=ARB\(AF\)/09/2](https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/casedetail?CaseNo=ARB(AF)/09/2)
- CIADI, (s.f.c), Gemplus, S.A., SLP, S.A. y Gemplus Industrial, S.A. de C.V. y Talsud, S.A., c. los Estados Unidos Mexicanos Casos CIADI No. ARB (AF)/04/3 y No. ARB(AF)/04/4 [https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB\(AF\)/04/4](https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB(AF)/04/4)
- CIADI, (s.f.d) Técnicas Medioambientales, S.A. (TECMED) c. los Estados Unidos Mexicanos Caso CIADI No. ARB(AF)/00/2 [https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB\(AF\)/00/2](https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB(AF)/00/2)
- CIADI, (s.f.e). Coöperative Rabobank U.A. c. los Estados Unidos Mexicanos (Caso CIADI No. ARB/20/23) del 6 de marzo de 2020. <https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB/20/23>
- CIADI, (s.f.f) Carlos Sastre y otros c. los Estados Unidos Mexicanos (Caso CIADI No. UNCT/20/2) del 21 de noviembre de 2022 <https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=UNCT/20/2>
- CIADI, (s.f.g) Eutelsat S.A. c. los Estados Unidos Mexicanos (Caso CIADI No. ARB(AF)/17/2) del 26 de mayo de 2017. <https://shorturl.at/j85Zy>
- CIADI, (s.f.h) caso Terence Highlands c. los Estados Unidos Mexicanos (Caso CIADI No. ARB/19/26) <https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB/19/26>
- CIADI, (s.f.i) AXA S.A. c. United Mexican States (ICSID Case No. ARB/24/49). <https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB/24/49>
- Comisión Europea (2025) Trade and Economic Security https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mexico_en
- Comisión Europea (s.f.). EU-Mexico agreement: Documents <https://shorturl.at/xiJPd>
- Consejo Conjunto UE-México, (2001). Decisión n.2/2001 del Consejo Conjunto UE-México de 27 de febrero de 2001 por la que se aplican

los artículos 6 y 9, la letra b) del apartado 2 del artículo 12 y el artículo 50 del Acuerdo de Asociación económica, concertación política y cooperación (2001/153/CE).

Consejo de la CEE. (1975). *Reglamento CEE n.2411/75 del consejo de 16 de septiembre de 1975*, https://eur-lex.europa.eu/legal_content/ES/TXT/?uri=CELEX:31975R2411&qid=1719174276767

Decisión del Consejo (7 de octubre de 1991) n. 91/627/CEE relativa a la celebración del Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos Mexicanos.

Decisión del Consejo, (28 de septiembre de 2000). 2000/658/CE, relativa a la celebración del Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos.

Declaración Ministerial Grupo de Río-Unión Europea (1994). Declaración de Sao Paulo de 22 y 23 de abril de 1994 <https://shorturl.at/1e0oU>

Diario oficial de las Comunidades Europeas. (2000). L157 Decisión no 2/2000 del Consejo conjunto CE-México de 23 de marzo de 2000. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2000:157:FULL&from=IT>

Naciones Unidas, (1945), Carta de las Naciones Unidas, 26 de junio de 1945. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-6>

OMC, (2006). Caso DS341 México - Medidas compensatorias definitivas sobre el aceite de oliva procedente de las Comunidades Europeas del 31 de marzo de 2006. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds341_s.htm

OMC, (1996). Caso DS27 Comunidades Europeas - Régimen de la importación, venta y distribución de bananos del 5 de febrero de 1996. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds27_s.htm

Secretaría de Economía (s.f.) Acciones y Programas <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-solucion-de-controversias?state=published>

Secretaría de Economía, (s.f.a). CMSA B.V. c. los Estados Unidos Mexicanos del 8 de enero de 2020 <https://shorturl.at/EWqWw>

Secretaría de Economía, (s.f.b). Tralje International Finance, B.V. c. los Estados Unidos Mexicanos del 22 de octubre de 2019. <https://shorturl.at/jZYAo>

Secretaría de Economía, (s.f.c). Gonzalo Mora Velarde c. los Estados Unidos Mexicanos del 4 de septiembre de 2020. <https://shorturl.at/Z38iJ>

Secretaría de Economía, (s.f.d). L1bero Partners LP y el Sr. Fabio M. Covarrubias Piffer c. los Estados Unidos Mexicanos del 30 de diciembre de 2020 <https://shorturl.at/Lxz1K>

Secretaría de Economía, (s.f.e). Gulf Investments & Services Ltd. c. los Estados Unidos Mexicanos del 25 de junio de 2021 <https://rb.gy/fsse4e>

Cooperación

Cooperación de la Unión Europea en México (2002-2024)

Enriqueta Serrano Caballero*

Introducción

El 1 de octubre de 2025 se cumplen 25 años de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, conocido como Acuerdo Global (AG). A partir de entonces los vínculos entre la Unión Europea (UE) y México se han ampliado y estrechado, sobre todo a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009), en el que la Unión Europea amplió el alcance de su política exterior y reforzó su imagen política y de seguridad internacional; mientras tanto, sus múltiples esfuerzos en el terreno político, diplomático, institucional y operativo para reafirmarse como actor global han tenido resultados en términos de la percepción externa de su imagen y su papel.

Entre estos esfuerzos destaca la institucionalización de la Asociación Estratégica (2008),¹ que busca “impulsar un mayor acercamiento y cooperación en temas que trascienden la relación económica, como son los aspectos políticos (gobernanza y derechos humanos), de seguridad, del

* Doctora por la Universidad Complutense de Madrid; actualmente es profesora e investigadora en el Colegio de San Luis. Contacto: enriqueta.serrano@colsan.edu.mx

¹ En octubre de 2008, el Consejo de la UE otorgó a México el estatus de “Socio estratégico teniendo en cuenta su posición geográfica privilegiada, su economía, su influencia diplomática y su carácter de puente pluridimensional entre el norte y el sur”.

medio ambiente y de bienestar de las personas”.² Mediante éstos, la UE promovió el establecimiento de una red de relaciones bilaterales exclusivas con importantes actores clave, tanto potencias consolidadas como emergentes, como es el caso de México y Brasil en la región de América Latina y el Caribe. Dicha red tiene el objetivo de impulsar una agenda política, económica, comercial y de seguridad común.

En los últimos años, la relación UE-México se ha visto afectada por las dificultades a las que cada una de las partes ha tenido que hacer frente, tanto internas como en un ambiente global desafiante. A ello hay que agregar las dinámicas propias de la relación, que no han estado exentas de diferencias y altibajos, sobre todo en la última década. Tanto la UE como México se han volcado a afrontar sus propios problemas, como las crisis económicas y sus respectivas crisis migratorias y de seguridad, situaciones a las que se debe sumar la salida del Reino Unido de la UE (*Brexit*), la crisis sanitaria por covid-19 (2020) y la invasión de Rusia a Ucrania (2022).

Este estudio hace un análisis descriptivo estructural de la cooperación de la Unión Europea y México –tercer pilar del AG–. Para este fin, el trabajo se divide en seis apartados bien diferenciados y unas consideraciones finales. El primero de ellos se titula “A 25 años del Acuerdo Global: de las posiciones comunes a la toma de decisiones”. El segundo, “Tercer pilar del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea”, éste se divide en dos secciones; en la primera se describe, desde una perspectiva histórico-jurídica, la cooperación bilateral entre la UE y México a partir del AG, y la segunda, “Desarrollo entre la Unión Europea-México (2002-2024)”, se subdivide en tres apartados; uno en el que se describen los diferentes documentos de programación de la cooperación entre la UE y México, en 2002-2006 y 2007-2013, titulado “Institucionalización y expansión (2002-2013)”, y otro, “Redefinición y diversificación (2014-2020)”, en el que se aborda el periodo 2014-2020 el marco de financiamiento plurianual (MFP), en el que México participa como país de renta media-alta (PRMA) y del que podrá beneficiarse tras su graduación. Acto

² Alejandro Chanona y Roberto Domínguez, “Las relaciones de la Unión Europea con México y América Central”, en Jerónimo Maillo González y Belén Becerril (coords.), *Las relaciones de la Unión Europea con Áreas Regionales y Terceros Estados*, Instituto de Estudios Europeos, Universidad San Pablo, Pamplona, 2020, pp. 163-212.

seguido, en el apartado “Transformación de las relaciones de cooperación de la Unión Europea y México (2014-2020)” se describen los nuevos instrumentos financieros y modalidades de cooperación UE-México.

En el tercer apartado “Modernización y proyección estratégica (2021-2024)” se abordan los cambios establecidos en la cooperación bilateral a partir de la nueva programación financiera plurianual de la Unión Europea del Instrumento para la Vecindad, el Desarrollo y la Cooperación Internacional (2021-2027) y de la Ventana Panamericana del Programa Indicativo Plurianual para la región de las Américas y el Caribe.

En este documento se concluye que la cooperación entre la UE y México es estratégica. Ésta se institucionalizó desde el año 2000, y después se centró en el fortalecimiento de capacidades institucionales y en la reducción de la pobreza a fin de fomentar el desarrollo económico y mejorar los compromisos internacionales de un país en desarrollo en transición.³ Para la realización de este estudio se recurrió al análisis de fuentes hemerográficas e institucionales de la UE —Comisión Europea, Servicio Europeo de Acción Exterior y Delegación de la Unión Europea en México—, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), y se consultaron revistas especializadas y documentos de trabajo sobre el tema. Todo ello ayudó a conocer más de cerca la complejidad que encierra el tema del presente trabajo.

3 El desarrollo en transición surge de la convergencia de dos ventanas de oportunidad ante el cambio de paradigma: 1) la necesidad de la comunidad internacional de donantes de responder de forma creíble y aceptable a la evolución conceptual y a los instrumentos de cooperación internacional frente a la realidad compleja de los países de renta media; 2) el momento de incertidumbre y de convulsión que viven América Latina y el Caribe tras una década de crecimiento y de estabilidad democrática, hacia una nueva coyuntura que algunos califican de cambio de ciclo económico y político. Esta propuesta se cristaliza en el concepto de desarrollo en transición (DeT), cuyo planteamiento conceptual y recomendaciones políticas se asientan en el informe *Perspectivas económicas de América Latina 2020: transformación digital para una mejor reconstrucción*, París, OCDE *et al.* El enfoque del DeT reivindica el desarrollo como un proceso, más que como un punto de llegada; defiende una mirada multidimensional del bienestar frente a las visiones simplificadoras centradas en el ingreso, y pone atención en la agenda prioritaria de la cooperación en esos países en torno a las trampas estructurales, que se sintetizan en cuatro ejes: a) la trampa de la productividad; b) la de la vulnerabilidad social; c) la institucional, y d) la medioambiental.

A 25 años del Acuerdo Global: de las posiciones comunes a la toma de decisiones

La relación UE-México ha pasado por diferentes etapas desde su inicio. Éstas van desde la indiferencia y el desinterés hasta la firma de varios acuerdos, pero con un hilo conductor claro y constante que ha ido intensificándose poco a poco y adaptándose a los cambios que han ocurrido en el sistema internacional. En trabajos anteriores ya se había señalado que la relación bilateral ha pasado del:

[...] desconocimiento e ignorancia entre México y la Europa comunitaria, caracterizada por la ausencia de relaciones, instituciones y por el escaso interés europeo hacia México, [por lo que] se pasó al establecimiento del diálogo político, a la concertación en todos los campos, a la cooperación económica y al desarrollo y establecimiento de una relación asociativa que es la que ha situado a México en una posición cada vez más prioritaria de las relaciones exteriores de la Unión Europea.⁴

A pesar de las amplias asimetrías, la distancia geográfica y el bajo nivel de interdependencia, la relación UE-México ha seguido estrechándose. La formalización de la relación entre ambos se remonta a la década de 1960, con el establecimiento de una misión diplomática el 14 de marzo de 1961.⁵ Y con su institucionalización a partir la firma del primer Acuerdo Marco de Cooperación de la Comunidad Económica Europea (CEE) con México, en Bruselas, el 15 de julio del 1975,⁶ cuyo objetivo era “desarrollar y equilibrar el comercio de manera recíproca y ampliar la cooperación comercial y económica”.⁷

4 Enriqueta Serrano Caballero, *Pasado, presente y futuro de la cooperación de la Unión Europea hacia México (2002-2006)*, El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, 2008, pp.78-79.

5 Véanse Jacques Lecomte, “Las relaciones entre la Unión Europea y México: tres generaciones de acuerdos de cooperación”, en Instituto de Relaciones Europeas Latinoamericanas (ed.), *La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica*, Instituto de Relaciones Europeas Latinoamericanas, Madrid, 1997; E. Serrano Caballero, *Pasado, presente y futuro de la cooperación* [...], *op. cit.*, p. 79.

6 DOCE, “Reglamento (CEE) N.º 2411/75 del Consejo, de 16 de septiembre de 1975, por el que se celebra el Acuerdo entre las Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos Mexicanos”, <http://www.bruselas.economia.gob.mx/swb/work/models/bruselas/Resource/1/WEB/marco/CEE%202411-75%20Acuerdo%20UE-Mexico%20L247.pdf>

7 E. Serrano Caballero, *Pasado, presente y futuro de la cooperación...*, *op. cit.*, p. 80.

En 1988 se firmó un tratado para establecer la Delegación de la Comisión de la CEE, que se inauguró en 1989. Ese mismo año se produjo la caída del Muro de Berlín, lo que facilitó la reunificación alemana, el 3 de octubre de 1990; la revolución en Rumania en 1991 y la desintegración de Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), lo que marcó el fin de la época del sistema bipolar. Durante la década de 1980 se fortaleció la relación entre México y la CEE, con la incorporación a la CEE de España y Portugal (1986), lo que promovió la firma de un nuevo Acuerdo Marco de Cooperación entre México y la CEE en abril de 1991, que entró en vigor el 1 de noviembre de ese mismo año (es un “acuerdo de tercera generación”).⁸

Entre 1991 y 1995, la UE y México sufrieron cambios significativos que exigieron, a su vez, enmarcar su relación en la nueva realidad internacional, en la que emergieron nuevas formas de relaciones, de cooperación y de integración económica y política. Estos cambios dieron lugar a otro periodo histórico más complejo que el anterior, cuya principal característica sería la fortaleza económica y la conformación de bloques económicos.

Ambas partes deseaban ir más allá en sus relaciones. De tal modo, México, en su Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, expresó la posibilidad de alcanzar una zona de libre comercio; por su parte, la UE, en el Consejo de octubre de 1994, planeó la firma de acuerdos más ambiciosos con los principales socios de América Latina. El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea marcó una nueva fase en las relaciones UE-México.

El 8 de diciembre de 1997 se firmaron tres acuerdos: 1) Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación; 2) Acuerdo Interino sobre Comercio Exterior y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre México y la UE, y 3) Declaración Conjunta sobre Excepciones Generales. Estos instrumentos constituyeron el marco legal para negociar no sólo un acuerdo de libre comercio, sino también un amplio pacto de cooperación en múltiples campos, mecanismos de concertación política e incluso de impulso y consolidación de la democracia.⁹ El nuevo Acuerdo tendría tres pilares: el económico, el diálogo político y otro

⁸ *Ibidem.*, pp. 56 y 84-85.

⁹ *Ibidem.*, pp. 94-95.

relativo a la cooperación para el desarrollo, así como una cláusula democrática que México tardaría varios años en aceptar.¹⁰

La entrada en vigor de este Acuerdo, conocido como Acuerdo Global entre la UE y México, desde el 1 de octubre de 2000,¹¹ dotó de un marco jurídico a las partes con el objetivo de fortalecer mucho más la relación bilateral. Además de establecer las bases institucionales para un diálogo en el ámbito político y de cooperación entre la UE y México, el Acuerdo de Asociación (AdA) contó con un componente de asociación económica que contenía las directrices para el libre comercio de bienes y servicios entre las partes.¹²

El resultado quedó plasmado en las Decisiones 2/2000¹³ y 2/2001¹⁴ del Consejo Conjunto, las cuales fueron conocidas como Tratado de Libre Comercio entre la UE y México (TLCUEM), cuyas negociaciones comerciales se iniciaron el 8 de noviembre de 1998 y finalizaron el 25 de noviembre de 1999.

En el año 2000, el AG fue ratificado por el Senado de la República y entró en vigor. Éste tiene tres pilares, que constituyen el marco normativo en el que se establecen los objetivos para la concertación política: el diálogo político, la asociación económica y la relación de cooperación, además del marco institucional y otras disposiciones finales. Este acuerdo fue el primero de su tipo, negociado por la UE con un país latinoamericano, entre los “acuerdos de cuarta generación”. Una de las características de estos acuerdos es que se articulan en torno a tres pilares: económico-comercial, cooperación y diálogo político.

Para la UE, la firma del Acuerdo Global con México estableció las bases de una nueva forma de articular las relaciones bilaterales con terceros países de renta media baja. Desde ese momento, la UE contemplaría la firma de acuerdos comerciales —tratados de libre comercio— y

10 *Ibidem.*, p. 98.

11 *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, “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”, (L 276/45), Bruselas, 28 de octubre de 2000, pp. 45-79 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e630e4b-281e-46a4-a07c-0f852a40c2e4.0014.02/DOC_1&format=PDF.

12 European Commission, “Mexico, Country Strategy Paper 2007-2013” (E/2007/1063), Bruselas, 2007, p.10.

13 *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 157/6, Bruselas, 30 de junio de 2000.

14 *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 157/10, Bruselas, 30 de junio de 2000.

acuerdos en materia de diálogo político y de cooperación. De esta manera, el AG con México adelantó algunas de las líneas que más tarde se desarrollarían en el Tratado de Lisboa (en vigor en 2009).

En 2008, con el objeto de fortalecer las relaciones bilaterales, se formalizó la Asociación Estratégica entre la UE y México, se estableció el Acuerdo de Asociación y se reforzó la cooperación entre ambas partes mediante los Diálogos de Alto Nivel entre la UE y México, que cubren algunas cuestiones relacionadas con la seguridad global, el medio ambiente, la cooperación, los derechos humanos y el comercio en un grado limitado.

Del Plan Ejecutivo Conjunto de 2010, que desarrolla la Asociación Estratégica UE-México, se derivaron once diálogos sectoriales bilaterales sobre temas de la agenda internacional como derechos humanos, cambio climático, medio ambiente, educación superior, macroeconomía, seguridad pública y procuración de justicia, agenda digital, energía, política regional y el diálogo político de alto nivel. Durante la visita de la Alta Representante, Federica Mogherini, se acordó la creación de un diálogo sobre asuntos multilaterales. En la Asociación Estratégica y en el Plan Ejecutivo Conjunto se estableció que México y la UE se comprometían “a fortalecer los espacios de la interlocución política en la región, impulsando el diálogo birregional, especialmente con el Grupo de Río, en las Cumbres América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALCUE), promoviendo la cooperación triangular”.¹⁵

Tercer pilar del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea

Una vez firmado el Acuerdo de Global entre la UE y México, se estableció la normatividad y los términos de la manera en que se llevaría adelante la cooperación en el futuro. No se debe olvidar que la cooperación UE-México para el desarrollo es parte de este pilar, que ha sido uno de los sectores más activos y dinámicos de la agenda de la UE y México sobre los que se ha estructurado la relación bilateral, pero también es el que más cambios ha experimentado, ya que en la actualidad se

15 “Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema Revisión del Acuerdo de Asociación entre la UE y México” (2016/C 013/19), Bruselas, 15 de enero de 2016 https://publications.europa.eu/resource/cellar/b7ded0de-bb57-11e5-bfdd-01aa75ed71a1.0022.03/DOC_1.

desarrolla en un entorno muy diferente al que existía hace 25 años, cuando entró en vigor el AG, e incluso hace unas décadas.

La cooperación bilateral UE-México para el desarrollo se ha efectuado en función del contexto, los intereses y las necesidades de cada una de las partes.¹⁶ La cooperación de la UE para México se da en varios niveles: el primero, la cooperación bilateral; el segundo abarca los programas regionales que la UE ha emprendido en América Latina y en los que también participa México, y en el tercero se encuentra la cooperación temática en materias específicas como los derechos humanos, el ambiente y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Los programas de cooperación en los diversos ámbitos se enfocan en los temas prioritarios de la agenda tanto de la Unión Europea como de México.

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la UE-México tiene como objetivo “fortalecer las relaciones entre México y la UE con base en la reciprocidad y los intereses mutuos”.¹⁷ El AG es “mixto”, reúne tanto temas de competencia comunitaria como temas en los que los Estados miembros (EM) conservaban sus propias competencias; debido a ello, “el acuerdo tuvo que ser ratificado por el Senado mexicano y por los parlamentos nacionales de los quince Estados miembros que en ese momento conformaban la UE”.

El Acuerdo Global, que incluye el Tratado de Libre Comercio, contenía tres pilares bien diferenciados: el diálogo político —en el título II, art. 3—, el comercio —en el título III, arts. 4 al 12— y la cooperación —en el título VI, arts. 13-44—. ¹⁸ La cooperación es uno de los tres pilares principales establecidos en el AG suscrito entre México y la UE en el año 2000.¹⁹

16 Véase Richard Weber, “La cooperación entre la Unión Europea y México”, en Marie Anne Coninx, Fernando Castañeda y Beatriz Nadia Pérez (coords.), *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, pp. 503-530; Jorge A. Quevedo Flores, “Características de la cooperación al desarrollo de la UE hacia México 2002-2020. ¿En dónde está y hacia dónde se dirige la cooperación?”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, vol. 49, núm. 2, 2022, pp. 207-2019 <https://revistas.ucm.es/index.php/REDC/article/view/82631/4564456561723>.

17 E. Serrano Caballero, *Pasado, presente y futuro de la cooperación...*, *op. cit.*, p. 95.

18 *Ibidem.*, pp. 96-97.

19 El Acuerdo Global “marcó una nueva fase en las relaciones entre la UE y México. Este acuerdo es el primero de este tipo negociado por la UE con un país latinoamericano dentro de los acuerdos de cuarta generación o de cooperación avanzada” (E. Serrano Caballero, *Pasado, presente y futuro de...*, *op. cit.*, p. 95). El Acuerdo consta de un preámbulo, 60 artículos, distribuidos en ocho títulos, y disposiciones finales ubicadas en el título VIII. Asimismo, contiene un convenio interino, y una lista de los productos y servicios en los que recae la “desgravación de cada parte signataria”.

El título VI del Acuerdo Global contiene 32 artículos (13 al 44) que incluyen 29 ámbitos distintos, y mencionan los sectores y acciones prioritarias de la cooperación en diferentes sectores.²⁰ La UE y México se comprometieron a apoyar la transición y el intercambio de información e ideas y revisar periódicamente el desarrollo en más de 30 sectores económicos; al diálogo sobre cooperación y asuntos económicos, cooperación industrial, en los sectores agropecuario, minero, energético y pesquero, así como en los transportes, el turismo, la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, y el fomento de inversiones a partir de las pequeñas y medianas empresas (PYME), pasando por la sociedad del conocimiento, formación y educación, cultura, derechos humanos y refugio, hasta la operación en el sector agropecuario; pobreza y salud; lucha contra las drogas, lavado de dinero; control de precursores químicos; cooperación regional, entre otros. En este AG se incluyó, además, una “cláusula evolutiva” que permite aumentar los niveles de cooperación y complementarlos con acuerdos en sectores o temas específicos.²¹

El título VI del Acuerdo Global incluyó, asimismo, algunos sectores novedosos relevantes para alcanzar una mejor relación a partir de la mejora de la administración pública, la capacitación del recurso humano y modernización administrativa, incluyendo el mejoramiento de prácticas y métodos estadísticos que permitan llevar registro del comercio y los servicios mutuamente aceptables. En esta sección también se incluye la cooperación social y política.²² El Acuerdo Global señala como uno de sus objetivos:

Concertar y emprender acciones coordinadas en el plano internacional, en materias tan diversas como el combate al narcotráfico y sus crímenes conexos, la aplicación de leyes extraterritoriales, el desarme y la seguridad internacional, fortalecer los

20 Claudia Berlanga y Stephan Sberro, “La cooperación de la Unión Europea, un instrumento para el desarrollo nacional”, en Alicia Lebríja y Stephan Sberro (coords.), *México-Unión Europea. El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Sus aspectos fundamentales*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2002, p. 53.

21 Enriqueta Serrano Caballero y Dévora Jael Salamanca, “La cooperación entre México y la Unión Europea: el laboratorio de cohesión social II de la Unión Europea en el estado de San Luis Potosí (2015-2018)”, en Alicia Gutiérrez y Lourdes Margarita Arce (coords.), *El futuro de la Unión Europea, Implicaciones para el sistema internacional*, México, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 119-143.

22 E. Serrano Caballero, *Pasado, presente y futuro de la...*, op. cit. p. 220.

mecanismos de diálogo y cooperación en los que México participa, como son las reuniones del Grupo de Río con la Unión Europea y la Cumbre de América Latina y el Caribe con la Unión Europea.²³

Por otro lado, el Acuerdo Global reconoce aspectos de cooperación de carácter social y de lucha contra la pobreza, así como “la importancia de armonizar el desarrollo económico y social preservando los derechos fundamentales de los grupos y regiones más vulnerables, propiciando un crecimiento que genere empleos y asegure mejores niveles de vida a la población menos favorecida”.²⁴ Este AG se inscribe en la visión general de la política europea de cooperación, que establece los siguientes objetivos: a) contribuir al desarrollo económico y social duradero; b) ayudar a que las economías débiles se inserten armoniosamente a la economía mundial; c) luchar contra la pobreza; d) promover la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, y e) promover el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales.

Un aspecto novedoso del Acuerdo Global fue la inclusión del tema del respeto a los derechos humanos y la democracia como elementos que conducen al fortalecimiento de la economía, al aumento del bienestar social y a una mejor convivencia internacional. Además, introdujo la posibilidad de incluir nuevos ámbitos y formas de cooperación mediante la cláusula evolutiva y, así, abrir la posibilidad de acuerdos sectoriales y programas exclusivos para los europeos.²⁵

La programación para la estrategia se elaboró sobre estas bases, y se dividió en dos grupos de actividades y de programas: el primero tenía como objetivo ayudar a México a combatir los problemas de desarrollo,

23 Véase Enriqueta Serrano Caballero, “Diez años de cooperación de la Unión Europea con México en el marco del Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación Política y Cooperación”, en *op. cit.*, p. 623; *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, “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 la otra”, *op. cit.*

24 Véase el artículo 36 del Acuerdo Global, en Comisión Europea, Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación..., entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros [...], *op. cit.*

25 El artículo 44 del Acuerdo Global establece que las partes facilitarán los recursos adecuados para que se puedan alcanzar los objetivos planteados en el ámbito de la cooperación. Asimismo, contempla la intervención del Banco Europeo de Inversiones en la financiación de la cooperación hacia México.

y el otro, “hacer frente a las principales cuestiones de interés común para México y la UE”.²⁶ Tales cuestiones consistían en el fortalecimiento y el desarrollo de la zona de libre comercio UE-México, con una participación especial de las PYME europeas y mexicanas, y la ampliación en cuestiones de enlace cultural y de educación, a fin de incrementar la presencia de Europa en México y de México en Europa.

Las perspectivas planteadas en el Acuerdo Global en materia de cooperación para el desarrollo abarcan prácticamente todos los campos de la cooperación y su financiación,²⁷ así como del aprendizaje recíproco establecido en la realización de los programas y proyectos. Para México, el AG significó reforzar su política de apertura externa después de su incorporación, en diciembre 1992, al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Canadá y Estados Unidos, además de reforzar el compromiso de México con los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos y el buen gobierno.

Para México, la UE es un socio clave en el marco del multilateralismo. Ambos actores comparten una serie de principios para su acción exterior: el respeto con fundamento en las normas del derecho internacional, la apuesta por el multilateralismo, la defensa y promoción de los derechos humanos, el compromiso con temas globales como los esfuerzos conjuntos a favor del desarme y del control de armas,²⁸ el desarrollo sostenible o el cambio climático, entre otros. Desde la perspectiva mexicana, la relación con la UE es esencial para promover el interés común en el seno de las organizaciones internacionales, tal es el caso de los compromisos en materia de desarrollo sostenible o la agenda de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS).

26 E. Serrano Caballero y D. Jael Salamanca, “La cooperación entre México y la Unión Europea...”, *op. cit.* p. 122.

27 La financiación de la cooperación se contempla en el Acuerdo Global, en su artículo 44, y en los documentos “Estrategia sobre la situación socioeconómica del país” y el “Memorándum de Entendimiento entre la UE y México”.

28 A. Chanona y R. Domínguez, “Las relaciones de la Unión Europea con México y América Central”, *op. cit.*, p. 165.

Desarrollo de la cooperación entre la Unión Europea y México (2002-2024)

Las iniciativas de la UE en cooperación se enmarcan en el Acuerdo Global y en el *Country Strategy Paper (Documento de estrategia de país)*²⁹ relativo para el periodo 2000-2006. El AG entró en vigor el 1 de octubre de 2000, meses antes de la llegada de Vicente Fox (2000-2006) a la Presidencia de México. El *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) hacía referencia a la relación de este país con la UE, y señalaba que “México buscará fortalecer las relaciones económicas y comerciales, a fin de diversificar nuestros mercados internacionales, así como las fuentes de inversión extranjera”.³⁰ Para el periodo 2007-2013 el *Country Strategy Paper* México fue diseñado unilateralmente por la UE, y sus bases de ejecución se encuentran en el “Memorándum de entendimiento para la cooperación”, cuyo objetivo era “apoyar la evolución de México para lograr un avanzado nivel de desarrollo que combine crecimiento económico y medioambiental sostenible, integración en el mercado mundial y cohesión social”.³¹

La cooperación UE-México se articuló en el marco de cuatro modalidades complementarias: la cooperación bilateral, cuya programación para 2007-2013 estableció como temas prioritarios la cohesión social, la economía sostenible y la competitividad, así como la cultura. En segundo lugar, la cooperación en temas sectoriales, tales como cohesión social, derechos humanos y democracia; actores no estatales; medio ambiente y seguridad nuclear; salud; migración y asilo. En tercer lugar, la participación de México en los programas regionales para América Latina y el Caribe. Y, en cuarto lugar, la participación directa de México en otros programas comunitarios tales como el Séptimo Programa Marco de Investigación.

Institucionalización y expansión (2002-2013)

Los principales instrumentos de la UE en materia de cooperación internacional para el desarrollo son los *Country Strategy Papers* o *Documentos de estrategia de país*. La formulación, puesta en marcha y financiación de

29 Se trata de documentos diseñados sobre la base de los intereses de la UE en materia de cooperación con terceros países y regiones del mundo.

30 Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo* (2001-2006), Presidencia de la República, México, 2001, p. 62.

31 European Commission, “Mexico Country Strategy Paper 2007-2013” (E/2007/1063), Bruselas, 2007.

la cooperación UE-México se basa en el Acuerdo Global, en el “Memorándum de entendimiento sobre las orientaciones plurianuales de la cooperación entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos para el periodo 2002-2006”³² —convenio marco de financiamiento— y en el *Country Strategy Paper* (2002-2006),³³ que fue aprobado por la UE en mayo de 2002. En el *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) 2001-2006 se ponía énfasis, entre otros aspectos, en el “desarrollo social y humano orientado a fomentar un desarrollo más equilibrado, dando un enfoque más eficaz a los problemas sociales, promoviendo la equidad de oportunidad y una mayor responsabilidad del gobierno para reestablecer la confianza de ciudadanos en sus instituciones”.³⁴

El *Country Strategy Paper* (2002-2006) complementaba el apoyo a la iniciativa del Plan Puebla Panamá.³⁵ En este documento, la UE se proponía apoyar a México “en la lucha contra las desigualdades, en particular aquellas que sufren las poblaciones indígenas y con vistas a una dimensión de cooperación económica común que se beneficie de la zona de libre comercio creada en virtud del Acuerdo Global”.³⁶ El monto de esta primera programación ascendió a 56.2 millones de euros para apoyar programas cofinanciados a partes iguales, dirigidos a las siguientes áreas:³⁷

1. Desarrollo social y reducción de las desigualdades, dando prioridad a la erradicación de la pobreza y al impulso del desarrollo

32 Comisión Europea, “Memorándum de Entendimiento entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos 2002-2006”, Anexo I, Bruselas, 5 de junio de 2001.

33 El Documento Estratégico Nacional es la guía que deben seguir ambas partes para que la cooperación rinda los resultados esperados que en este documento se establecen, en coordinación con el gobierno mexicano, en las áreas prioritarias en materia de cooperación para un periodo determinado. Además, permite actualizar (cuando sea necesario) su contenido en la práctica operacional, es decir, en la designación anual que constituye los documentos derivados del Documento de Estrategia Nacional (Delegación de la Comisión Europea en México, 1995, citado en E. Serrano Caballero, *Pasado, presente y futuro de...*, op. cit., p. 240).

34 Véase Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo* (2001-2006), Presidencia de la República, México, 2001, p. 20.

35 *Idem*.

36 E. Serrano Caballero, *Pasado, presente y futuro de la cooperación...*, op. cit., pp. 219-221.

37 Véase Comisión de las Comunidades Europeas, “Country Strategy Paper: Mexico 2002-2006” (E/2007/1063), Bruselas, 2002, pp. 31-32; E. Serrano Caballero y D. Jael Salamanca, “La cooperación entre México y la Unión Europea...”, op. cit., p. 133.

social, con igualdad de oportunidades y desarrollo regional (15 millones de euros).

2. Crecimiento económico y apoyo a las reformas económicas, promoviendo las actividades de ambas partes (20 millones de euros), con fuerte impulso al sector privado, las PYME (12 millones de euros), la liberalización del sector económico, la facilitación del CUEM (ocho millones de euros).
3. Cooperación científica y técnica, fortaleciendo la dotación de conocimientos técnicos y tecnológicos (10 millones de euros).

El monto total destinado a esta primera programación ascendió a 110 millones de euros, financiados a partes iguales. Entre los temas transversales que se tomaron en consideración en el marco de la transición democrática y la elaboración del *Country Strategy Paper* (2002-2006) fueron el proceso de pacificación de Chiapas, el Plan Puebla Panamá, conocido como el Proyecto Mesoamérica, y la Ley de Derechos y Cultura Indígena.

Los proyectos realizados en el periodo 2002-2006 fueron los siguientes: Apoyo integral para las pequeñas y medianas empresas (PIAPYME), 24 millones de euros, y el Proyecto de Facilitación del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (PROTLCUEM), 16 millones de euros.³⁸ En el *Country Strategy Paper* 2007-2013, la UE hizo referencia a desigualdades y a la degradación ambiental, y centró sus intereses en la cohesión social y el apoyo a otros diálogos sobre políticas internas, en la cooperación para el crecimiento de la económica sustentable y la competitividad, la cohesión social, así como la educación y cultura.

México incluyó la pobreza, las zonas rurales e indígenas y los temas de género en sus agendas públicas. A partir de este periodo, la cooperación bilateral comenzó a estructurarse en ciclos plurianuales llevando a cabo programas alineados con intereses compartidos en temas como la administración de justicia, el apoyo y financiamiento a PYME, la innovación, la ciencia y tecnología, así como los derechos humanos.

38 Programación Plurianual de la Cooperación Bilateral (2002-2006), que tenía como objetivo fortalecer las relaciones económicas, comerciales y empresariales entre México y la UE; buscaba "promover la cooperación bilateral en materia comercial y agilizar los trámites gubernamentales y empresariales para simplificar algunas de las actividades previstas en el TLC entre México y los Estados Miembros de la UE". Contaba con una cofinanciación de 24 millones de euros por un periodo de 72 meses (seis años) para asistencia técnica. Inició en 2006 y concluyó en 2011.

Los sectores prioritarios de cooperación (2007-2013) fueron los siguientes: a) cohesión social y apoyo a los diálogos sobre políticas sectoriales; desarrollo regional y descentralización; estado de derecho y consolidación institucional, y medio ambiente (22 millones de euros, 40%); b) economía sustentable y competitividad (19 millones de euros, 35%); c) educación y cultura (13.75 millones de euros, 25%).³⁹ Los temas transversales prioritarios: derechos humanos, género y medio ambiente recibirían una atención especial.⁴⁰ En la programación bilateral para este periodo se introdujeron nuevas modalidades de cooperación, a partir de los diálogos sectoriales en las áreas de cohesión social, educación y medio ambiente.

En el periodo 2004-2009 también se benefició a 1,342 empresas mexicanas con asistencia técnica en el marco del PIAPYME. Asimismo, recibieron asistencia técnica siete dependencias e instituciones del gobierno federal, en el marco del Proyecto de Facilitación del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea .

Con el objetivo de incrementar la cohesión social en México, se firmó un convenio en el que la UE se comprometió a financiar el Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible en la Selva Lacandona (Prodesis) (31 millones de euros).⁴¹

En el sector de ciencia y tecnología, se instituyó el Fondo de Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología UE-México (FONACYT) con el fin de incrementar la cooperación bilateral en este ámbito, y se firmó el convenio de financiamiento del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONCICYT),⁴² financiados a partes iguales entre el entonces Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y la Comisión Europea (20

39 Comisión Europea, "Country Strategy Paper Mexico 2002-2006", *op. cit.*, p. 21.

40 Véase Comisión de las Comunidades Europeas, "Country Strategy Paper: Mexico 2002-2006", pp. 26-27; E. Serrano Caballero, "Diez años de cooperación de la Unión Europea con México...", *op. cit.*, p. 621.

41 El Proyecto se realizó entre 2004 y 2008 en la Selva Lacandona, Chiapas (México); fue concebido como un proyecto de "desarrollo sostenible". Véanse E. Serrano Caballero, "Diez años de cooperación de la Unión Europea con México..." *op. cit.*, p. 628; Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, "Cooperación bilateral y birregional Unión Europea-México", en Marie Anne Coninx, Fernando Castañeda y Beatriz Nadia Pérez (coords.), *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, pp. 639-661; J.A. Quevedo Flores, "Características de la cooperación al desarrollo de la UE hacia México [...]", *op. cit.*, p. 211.

42 Se firmó el convenio de financiación en septiembre de 2006 por parte de la Comisión Europea y en diciembre del mismo año por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

millones de euros). En 2004 se firmó el Acuerdo de Cooperación en Ciencia y Tecnología entre la Comisión Europea y México, que entró en vigor en 2005.

En 2007, la Comisión Europea abrió la Ventana de Cooperación Exterior *Erasmus Mundus México*. Esta iniciativa ofreció un marco de cooperación institucional adicional en el ámbito de la educación superior, así como nuevas oportunidades de formación que permitieron atender necesidades específicas en la cooperación académica entre México y la UE con miras a fomentar una mayor cohesión social y un desarrollo sostenible acorde con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El proyecto tenía como base una asociación de 11 universidades mexicanas y siete europeas.⁴³

Erasmus Mundus México fue gestionado por la Agencia Europea para la Cooperación en Educación y Temas Audiovisuales; fue financiado en el marco de cooperación establecida entre ambas partes para el período 2007-2013, con una asignación de 4 millones de euros. En este proyecto se ofrecieron cerca de 200 becas a estudiantes y docentes mexicanos para estudios de posgrado y postdoctorado.⁴⁴

Otro ámbito de cooperación que registró avances es el cultural, mediante la creación, en abril de 2008, del Fondo Cultural México-Unión Europea, constituido por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta) y la UE, para “apoyar proyectos de promoción cultural, diálogos sobre políticas culturales y encuentros de gestión cultural”. Este fondo operó en el marco de la cooperación establecida entre ambas partes para el periodo 2007-2013.⁴⁵ Contaba con un presupuesto inicial de 1,212,500 millones de euros, de los cuales 82.5 % eran fondos de la UE y el resto eran aportaciones de los beneficiarios. La segunda fase de este programa se aprobó con un presupuesto de 6.8 millones de euros, aportados a partes iguales por la UE y el gobierno mexicano.⁴⁶

43 Un consorcio de universidades europeas y mexicanas liderado por la Rijksuniversiteit Groningen (Países Bajos), articulará las movilidades de estudiantes y docentes entre México y Europa.

44 Delegación de la Unión Europea en México, “México y la Unión Europea establecen un Fondo Cultural” [boletín de prensa], México, 14 de abril de 2008, p. 25.

45 *Ibidem.*, p. 30.

46 Comisión Europea, “*Country Strategy Paper Mexico 2007-2013*”, *op. cit.*

Asimismo, en el área de cultura, la Comisión Europea y el gobierno de México pusieron en marcha un programa de colaboración para el periodo 2009-2013, con un presupuesto cercano a los siete millones de euros, para el impulso de actividades como actos conmemorativos del Bicentenario de la Independencia de México o el Centenario de la Revolución mexicana.⁴⁷

Respecto a los esfuerzos para la consolidación del estado de derecho, destaca el Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Administración de Justicia en México (4.5 millones de euros),⁴⁸ tanto en el ámbito local como en el federal; el Programa Cooperación sobre los Derechos Humanos México-Comisión Europea,⁴⁹ y el proyecto Fortalecimiento de Organismos Públicos de Derechos Humanos (800 mil euros, de los cuales 640 mil euros fueron aportados por la UE).⁵⁰ Además, durante ese periodo México se benefició del presupuesto comunitario con programas horizontales que se destinaron en un marco estratégico birregional: ALBAN (América Latina Becas de Alto Nivel), ALFA (América Latina Formación Académica), AL-INVEST, URBAL, EUROsociAL, a pesar de que México no ha aprovechado las oportunidades ofrecidas en estos programas como las becas América Latina Becas de Alto Nivel.

Las actuaciones realizadas durante este periodo radicarón en el intercambio de experiencias y de buenas prácticas en materia de cohesión social entre los países latinoamericanos; así como entre éstos y la UE. Además de estos programas sociales previstos para toda la región de América Latina, estaba el pilar de cooperación del Acuerdo Global, la Asociación Estratégica, así como el Memorando de Entendimiento, que

47 Consejo de la Unión Europea, “Comité Conjunto México-Unión Europea. Comunicado Conjunto. Octava Reunión del Comité Conjunto México-Unión Europea, celebrado en la Ciudad de México los días 13 y 14 de octubre de 2008”, Bruselas, 20 de octubre de 2008, p. 5.

48 Claudia Castañeda, “La cooperación para el desarrollo: México y la Unión Europea”, 2005, cit. en E. Serrano Caballero, “Diez años de cooperación de la Unión Europea con México...”, *op. cit.*, pp. 621-638.

49 Este Programa “tiene por objetivo la definición de acciones y políticas para la incorporación de normas y estándares internacionales de derechos humanos en México, en el marco del diálogo que se lleva a cabo en la Comisión Intersecretarial de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos”. El proyecto contó con un monto de ocho millones de euros, de los cuales 640 mil fueron aportados por la UE (Delegación de la Unión Europea en México, *Europa en México*, 2005, *op. cit.* en E. Serrano Caballero, “Diez años de cooperación de la Unión Europea con México...”, *op. cit.*, pp. 630-631;

50 E. Serrano Caballero, “Diez años de cooperación de la Unión Europea con México...”, *op. cit.*, p. 631.

permitió la creación de varios proyectos que iban en la misma dirección que el programa EUROSOCIAL.

En el marco del AG, las líneas temáticas complementaron también la cooperación bilateral, lo que contribuyó a apoyar iniciativas esenciales en sectores de derechos humanos,⁵¹ género,⁵² medio ambiente⁵³ y actores no estatales.⁵⁴ Los principios de la cooperación al desarrollo de la UE se establecieron en el Consenso Europeo de Desarrollo (en 2000 y se actualizaron en 2005),⁵⁵ alineado con los ODM, que señala el papel que tiene la UE como actor de la gobernanza. El objetivo de la política de cooperación para el desarrollo comunitario es la eliminación de la pobreza en un contexto de desarrollo sostenible y en línea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Asimismo, la lucha contra la pobreza implica alcanzar un equilibrio entre las actividades vinculadas con el desarrollo humano, la protección de los recursos naturales; el crecimiento económico, y la creación de riqueza en favor de los más pobres.

El Consenso Europeo de Desarrollo (2005) definió por primera vez los objetivos y principios de la política de cooperación al desarrollo de la UE: desarrollo basado en el respeto de los derechos humanos, democracia, libertades fundamentales e imperio de la ley, buen gobierno, igualdad de género, solidaridad, justicia social y acción multilateral efectiva por medio de la Organización de las Naciones Unidas.

51 El IEDDH apoyó el trabajo de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales financiando, a partir de 2004, 58 proyectos por un monto de 7.5 millones de euros, a partir de convocatorias anuales.

52 La línea de género permitió apoyar dos proyectos con una contribución de 1.1 millones de euros para promover la equidad de género entre jóvenes de comunidades rurales e indígenas y prevenir la violencia de género entre poblaciones adolescentes de alto riesgo.

53 En la línea de medio ambiente y selvas tropicales se financiaron diversos proyectos y se promovieron actividades de conservación y desarrollo de comunidades locales, con una contribución de unos 2.9 millones de euros.

54 La línea de cofinanciación ONG y actores no estatales permitió apoyar 12 proyectos, por un monto de 8.6 millones de euros, para la realización de actividades con organizaciones de base, producción y mercadeo de productos del comercio justo, manejo sustentable de recursos forestales, así como diversificación de sistemas agroforestales, como herramientas para la conservación de la diversidad.

55 *Diario Oficial de la Unión Europea* (C 46/1), "Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada 'El Consenso Europeo sobre Desarrollo'" (2006/C 46/01), 24 de febrero de 2006 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2006:046:FULL>.

Se debe señalar que este periodo estuvo marcado por los Programas Plurianuales de Cooperación (2002-2006 y 2007-2013), con asignaciones de mil millones de euros y la puesta en marcha de aproximadamente 70 proyectos en el país. Éstos se centraron en temas de cohesión social, derechos humanos y fortalecimiento institucional.

Redefinición y diversificación de la cooperación de la Unión Europea con México (2014-2020)

La cooperación UE-México se centró en un enfoque innovador, buscando no sólo financiar proyectos, sino también compartir experiencias y conocimientos. En 2014, la UE ajustó sus marcos de cooperación internacional para el desarrollo, con la intención de adaptarlos al nuevo contexto, y hacer más eficiente tal cooperación. Estos principios se muestran en el Marco Financiero Plurianual (MFP) de la Unión Europea (2014-2020) y en el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD).⁵⁶ En el rubro de cooperación con América Latina y el Caribe (ALC) establece que la cooperación al desarrollo se basaría “en las necesidades del país de ALC” y “en las necesidades del país socio, en su capacidad de generar recursos financieros y en su capacidad de absorción en sus compromisos y resultados y en el impacto potencial de la ayuda al desarrollo de la UE”.

Durante el periodo 2014-2020, la UE tomó la decisión de retirar la ayuda financiera en la modalidad de cooperación bilateral a varios países considerados de renta media-alta, entre ellos México y 10 países más de América Latina. No obstante, éstos pueden acceder a la cooperación temática y regional, así como a otros programas comunitarios.

La UE adoptó un modelo de cooperación basado en las necesidades y capacidades de los países socios, destacando la eficiencia y el impacto de la ayuda. Para América Latina, se priorizó la cooperación temática y regional, retirando progresivamente la ayuda bilateral a PRMA como México, que dejó de recibir fondos del ICD. En su lugar, México accedió al Instrumento de Asociación (IA), diseñado para promover intereses estratégicos compartidos en áreas como competitividad, investigación e innovación, seguridad energética y cambio climático.

⁵⁶ Comisión Europea, “Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2014-2020. Programa Indicativo Plurianual Regional para América Latina”, 2014 https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/mip_alr_vf_07_08_14_es_0.pdf.

El IA apoya la dimensión exterior de las políticas internas de la UE, desde la competitividad y la migración hasta la investigación y la innovación la proyección exterior de la “Estrategia Europa 2020: hacia un crecimiento innovador inclusivo y sostenible”, y aborda los principales retos globales como la seguridad energética, el cambio climático y la protección del medio ambiente.⁵⁷

Transformación de las relaciones de cooperación de la Unión Europea y México (2014-2020)

Los esquemas birregionales e interregionales de cooperación tradicional pasaron a otros modelos más flexibles de cooperación horizontal, “a partir de transferencias de tecnología, financiamiento, apoyo entre iguales e iniciativas de vecindario, así como por intermedio de países que forman agendas comunes de desarrollo y buscan soluciones colectivas tales como la cooperación Sur-Sur y Triangular”.⁵⁸ La desaparición de muchos programas tradicionales de cooperación planteó desafíos para los países graduados como México. En respuesta, la cooperación se orientó hacia modelos más horizontales como la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular enfocándose en la transferencia de tecnología, financiamiento y soluciones colectivas. Este enfoque incorporó los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de París —este último, sobre cambio climático—.⁵⁹

En este contexto, la UE destinó alrededor de 100 millones de euros para subvenciones a México, que movilizaron otros 40 millones de euros de instituciones mexicanas y aproximadamente 1,000 millones de euros en préstamos de bancos de desarrollo internacionales (BIRD, CAF y BID). Los recursos se distribuyeron en áreas clave: cohesión social (42 millones de euros), innovación económica y competitividad (18 millones de euros), derechos humanos y democracia (10 millones de euros), medio ambiente, salud y migración (12 millones de euros), entre otros. México ha fortalecido su papel como receptor y proveedor de cooperación

57 Véase Enriqueta Serrano Caballero, “Tiempos de cambios. Agenda renovada en las relaciones de América Latina y el Caribe con la UE (2021-2021)”, en Mariana Aparicio y José Briceño (eds.), *Regionalismo e interregionalismo en la política exterior de México de la 4T*, UNAM, México, 2022, pp. 211-232.

58 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos *et al.*, *Perspectivas económicas de América Latina 2020...* *op. cit.*, p. 47.

59 El Acuerdo de París es el primero universal y vinculante a escala mundial sobre el clima.

para el desarrollo a partir de la institucionalización de este enfoque y la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexid).

Además, México sigue siendo elegible para recibir financiamiento de varios programas e instrumentos de la UE como el ICD para programas temáticos,⁶⁰ el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz (ICSP), el Instrumento de Cooperación en Materia de Seguridad Nuclear (ICSN) y la ayuda humanitaria de la UE. Se debe señalar la iniciativa *Spotlight* de la UE y la ONU, que se puso en práctica en México de 2019-2022, tenía como objetivo la eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas. *Spotlight* se centra en prevenir y eliminar el feminicidio mediante “la mejora de los marcos normativos y de políticas públicas, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, la implementación de medidas de prevención adecuadas, servicios de calidad, la generación de datos y el fortalecimiento de los movimientos sociales de las mujeres”. La UE cofinanció la iniciativa en México con 7.3 millones de euros.⁶¹

Al mismo tiempo, la UE colaboró con México en iniciativas regionales, en virtud de las cuales comenzaron a compartir conocimientos y experiencias a fin de fortalecer las capacidades en los países en desarrollo, en particular los de Centroamérica. Ejemplo de estas iniciativas regionales es el Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica, impulsado por el gobierno de México. En éste, la UE comprometió siete millones de euros para apoyo de proyectos como “Mesoamérica sin hambre”, relacionado con la seguridad alimentaria;⁶² “Jóvenes construyendo el futuro”, vinculado con la creación de empleo, y “Sembrando vida”, relativo al desarrollo rural.⁶³

México, al igual que el resto de los países de América Latina y el Caribe, siguió cumpliendo con las condiciones para los programas de cooperación regional bajo el ICD y programas temáticos, como el IA y

60 La cooperación temática fortalece a los actores mexicanos no estatales y apoya la participación de éstos en los procesos de políticas y prácticas institucionales.

61 Véase Enriqueta Serrano Caballero, “Tiempos de cambios. Agenda renovada en las relaciones...”, *op. cit.*, pp. 221-233.

62 Véase SRE, *México y la cooperación internacional para el desarrollo: evolución reciente y perspectivas*, Instituto Matías Romero, México, 2024, pp. 64-68.

63 *Ibidem.*, pp. 75-76.

el IEDDH. Además, participa en los programas continentales para América Latina y componentes externos de instrumentos internos de la UE. De igual modo participó activamente en los programas regionales y temáticos como ALFA, AL-INVEST.5, Mecanismo de Inversión para América Latina (LAIF, en inglés), EUROSOCIAL+, EUROCLIMA+, RALCEA, WATERCLIMA, Erasmus Mundo, SOCIUEX+, MIEUX+, ELAN, PACCTO, y apoyó los diálogos sectoriales, entre otros.

México, además de beneficiarse de los programas regionales y temáticos, se benefició del Fondo de Inversiones de América Latina, que financia proyectos para la sostenibilidad ambiental como casas ecológicas y mejoras en fuentes de agua. De acuerdo con un informe publicado en 2016, en 2014 se aprobaron 23 millones de euros para cuatro proyectos relacionados con casas ecológicas, mejoras en las fuentes de aguas y mitigación y adaptación al cambio climático en el sector rural (LAIF, 2016). Además de estos programas, la CE creó en 2015 el instrumento Facilidad Regional para la Cooperación y la Asociación Internacional, conocido como ADELANTE, para mejorar la integración de los países de América Latina y el Caribe y coadyuvar a la consecución de los ODS. Este instrumento apoya acciones de aprendizaje inter pares para maximizar el impacto de la cooperación al desarrollo de la unión en la región; fomenta y auspicia las nuevas formas de cooperación en la región como la cooperación multilateral y la Sur-Sur.

Finalmente, más allá de los compromisos y las metas establecidos por la UE con México, el examen de los criterios, los mecanismos y las acciones desarrollados se encuentra con las condiciones y los intereses de un orden mundial heterogéneo, fragmentado, asimétrico y ampliamente polarizado en su voluntad para cumplir con el desarrollo sostenible. Aquí cabe mencionar que el expresidente de México, Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), presentó en diciembre de 2018, El Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica, y la UE buscó alinear sus programas en la región para contribuir a dicha iniciativa.⁶⁴

64 Véase SRE, "Unión Europea expresa su interés en participar en el Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica", 20 de diciembre de 2018 en <https://www.gob.mx/sre/es/articulos/union-europea-expresa-su-interes-en-participar-en-el-plan-de-desarrollo-integral-para-centroamerica-185775?idiom=es>.

Modernización y proyección estratégica (2021-2027)

En la actualidad, México es considerado un país de renta media alta (PRMA) y en transición al desarrollo, en la que las actuaciones no se focalizan únicamente según criterios territoriales, sino fundamentalmente de articulación entre lo local, lo estatal y lo federal, para contribuir al desarrollo adecuado de capacidades del país, atendiendo de modo prioritario a las poblaciones con mayores tasas de vulnerabilidad, así como para lograr la incidencia necesaria para el desarrollo de políticas públicas en todos los niveles. México dejó de recibir la tradicional ayuda para la cooperación al desarrollo bilateral basada en subvenciones que recibía de la Comisión. Debido a ello, la estrategia de cooperación de la CE con este país experimentó una transformación en el periodo 2021-2027: “Europa Global” dejaba atrás, en parte, “la graduación” y estaba abierta a todos los países de América Latina y el Caribe, aunque no en todas sus modalidades, sino sólo podrían recibir cooperación regional y temática.

Los esquemas birregionales e interregionales de cooperación tradicional han pasado a otros modelos más flexibles de cooperación horizontal, “a partir de transferencias de tecnología, financiamiento, apoyo entre iguales e iniciativas de vecindario, así como por intermedio de países que forman agendas comunes de desarrollo y buscan soluciones colectivas tales como la cooperación Sur-Sur y Triangular”.⁶⁵ En la actualidad, el objetivo global de la cooperación de la UE es promover el multilateralismo eficaz, y las prioridades estratégicas para la consecución de los principales compromisos y objetivos internacionales, entre los que se encuentran los ODS de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁶⁶ —que contribuye al desarrollo humano y la educación—⁶⁷, el Acuerdo de París (2015) —relativo al cambio climático—; la Agenda de Acción de Addis Abeba (2015), el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Conferencia de Sendai, el Consenso Europeo de Desarrollo (2017), así como el Plan de Acción sobre la Igualdad de Género y Capacitación

65 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2010, p. 47.

66 ONU, “Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015”, Asamblea General (A/RES/70/1) <https://docs.un.org/es/A/RES/70/1>.

67 Tras la premisa de que el desarrollo sostenible se compone de tres dimensiones, ya que la dimensión económica se complementa con la social y la medioambiental. Destaca la importancia de crear alianzas mundiales para fomentar la colaboración entre países a favor del desarrollo sostenible (ODS 17) y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

de las Mujeres en la Acción Exterior 2021-2025 (GAP III) y el Plan de Acción de la UE sobre Derechos Humanos y Democracia (2020-2024), para el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación birregional y la modernización de políticas públicas con el fin de promover el desarrollo sostenible en los países de América Latina y el Caribe.

La UE y su nueva Comisión Geopolítica, más geoestratégica, promoverá el “multilateralismo eficaz” y las prioridades estratégicas para la consecución de los principales compromisos y objetivos internacionales, entre los que se encuentran los ODS de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París. Para ello, es necesario fortalecer los mecanismos de cooperación birregional con el fin de promover el desarrollo sostenible en los países de América Latina y el Caribe.

Las relaciones internacionales de la UE se han visto afectadas por la guerra de Rusia en Ucrania, las tensiones geopolíticas, el aumento de la inestabilidad mundial, la crisis climática y los efectos persistentes de la pandemia de covid-19 en los países en desarrollo. Se debe señalar que, incluso antes de la pandemia, la dinámica interna y externa de la UE había sentado las bases para un cambio de paradigma en la cooperación internacional de la UE. Los principales hitos de este cambio incluyen la Comisión Geopolítica de Ursula Von der Leyen en 2019, el anuncio del Team Europe en 2020, a partir del cual se busca coordinar actividades realizadas conjuntamente con sus Estados miembros e instituciones de financiación del desarrollo, y el lanzamiento en 2021 de la Estrategia Global Gateway “Pasarela global”, mediante la cual la UE moviliza inversiones en proyectos relacionados con la infraestructura y los sectores sociales de los países socios.

En el proceso de programación del nuevo Instrumento para la Vecindad, el Desarrollo y la Cooperación Internacional (IVDCI), entre 2021 y 2027, la UE se centró más en lo que puede hacer conjuntamente en los ámbitos nacional, regional y/o multilateral, con arreglo en un enfoque basado en políticas, ya que se estableció en los objetivos políticos clave de la UE y se acordó juntamente con los países socios. Este IVDCI ilustra la ambición de la UE de ser estratégica respecto a las políticas y los instrumentos que utiliza para alcanzar sus objetivos.

El IVDCI-Europa Global es el instrumento financiero para la acción exterior de la UE, con una dotación total de 79,500 millones de euros (2021-2027). Éste simplifica la arquitectura de la financiación de la UE: reemplaza y fusiona 10 de los 16 Instrumentos Financieros y Fondos

de la Acción Exterior de la MFP (2014-2020), de la Rúbrica 4 “Europa Global”, incluido el ICD, el IVE, el AI, el IEDH, el FEDS, el ICSP, el Fondo de Garantías, y sustituye a los anteriores, lo que evidencia el giro geopolítico de la UE como actor global. Los principios que guían la propuesta de la CE son la simplificación y la flexibilidad.

El objetivo del IVDCI es “defender y promover los intereses y los valores de la Unión en el mundo para perseguir los objetivos y principios de su acción exterior de la UE” (establecido en TUE, art. 3, apdo. 5; art. 8 y art. 21),⁶⁸ dado el incremento de la inseguridad, los conflictos, la desigualdad y la presión migratoria y la persistencia de la pobreza y la fragilidad en el contexto actual. El IVDCI-Europa Global se organiza en torno a tres pilares principales: geográfico, temático y respuesta rápida (véase Figura 1).

Figura 1. Estructura del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (Europa Global. 79,500 millones de euros)



Fuente: elaboración propia con base en el Reglamento 2021/947, IVDCI-Europa Global (2021-2027).

68 Comisión Europea, “Propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad Desarrollo y Cooperación Internacional” (COM/2018/460 final), Bruselas, 14 de junio de 2018, p. 1.

En paralelo, en 2021 se puso en marcha un conjunto de instrumentos de financiación exterior de la UE, como el IVDCI-Europa Global 2021-2027, que tiene asignados 79,462 millones de euros, que cubrirán la cooperación con terceros países, excepto los de ultramar y los programas geográficos. Para los programas temáticos cuenta con 6,358 millones de euros,⁶⁹ el FEDS+. Esta reforma se efectuó con el objetivo de mejorar los instrumentos de financiamiento, con la visión cambiante de la acción exterior de la UE, y mejorar la capacidad de la UE para abordar la inestabilidad mundial y alcanzar los ODS. Las áreas de cooperación de los pilares geográfico y temático se agrupan en las 5P de la Agenda 2030: personas, planeta, prosperidad, paz y asociaciones o alianzas (*partnership*).

En el Reglamento del IVDCI-Europa Global, la UE también estableció objetivos de gasto en determinadas áreas temáticas prioritarias.⁷⁰ De acuerdo con este Reglamento, la UE sólo puede ofrecer garantías en el marco del FEDS+⁷¹ por unos 53,500 millones de euros para el MFP (2021-2027), para apoyar el Plan de Inversiones Exteriores.

El IVDCI-Europa Global también apoyará proyectos a gran escala financiados en el marco de las Iniciativas Equipo Europa (*Team Europe Initiatives*), que reunirá contribuciones financieras de la UE, sus Estados miembros, instituciones financieras como el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD). En marcha desde el 8 de abril de 2020, la asistencia de *Team*

69 Hasta 25% del programa temático de derechos humanos y democracia estará disponible para misiones de observación electoral.

70 Las áreas prioritarias de gasto son las siguientes: a) En conjunto, al menos 9% de la financiación debe cumplir con los criterios de la AOD. De los fondos elegibles para la AOD, al menos 20% debe asignarse a la inclusión social y el desarrollo humano; b) Del gasto total del IVDCI-Europa Global, 30% debe destinarse a apoyar los objetivos de cambio climático y medio ambiente; c) La UE se ha fijado un objetivo del gasto indicativo del 10% para apoyar la gestión y gobernanza de la migración irregular y los desplazamientos forzosos, y abordar las principales causas de la migración; d) El 85% de las acciones ejecutadas en el marco del instrumento deben tener al menos la igualdad de género como objetivo principal o significativo.

71 El FEDS+ es “una ‘ventanilla única’ que apoya inversiones para la consecución de los ODS, con un enfoque especial en el impulso de la resiliencia en países socios, la creación de puestos de trabajo dignos, el apoyo de las pequeñas y medianas empresas, y que aborden las ‘causas profundas socioeconómicas específicas de la migración irregular” (Comisión Europea, “Propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad Desarrollo y Cooperación Internacional”, doc. cit. p. 1). Además de luchar contra la pobreza y por el desarrollo económico y social sostenible. La expectativa es que, por el efecto palanca, pueda recaudar hasta 0.5 billones de euros en inversiones públicas y privadas.

Europe ayudó a los países socios de la UE a hacer frente a la pandemia de covid-19.⁷² Siendo así, se propiciará una relación más horizontal entre cooperantes en un marco del multilateralismo eficaz, además de cooperar según novedosos esquemas, como las asociaciones público-privadas encaminadas a salvaguardar bienes públicos mundiales.⁷³

La Comisión Europea tiene el compromiso de cooperar con todos los países socios de la región de América Latina y el Caribe, independientemente de su nivel de renta, con el fin de cumplir con los ODS de la Agenda 2030. Todos los países de esta región pueden beneficiarse del nuevo IVDCI (2021-2027), e incluso del FEDS+,⁷⁴ lo que abre la oportunidad para establecer formas avanzadas de asociación y financiación con América Latina y el Caribe, una región en “desarrollo en transición”. El IVDCI prevé montos importantes para la financiación combinada (en asociación) y el apoyo a la inversión. El Plan Europeo de Inversiones Exteriores (PEIE) y el IVDCI son instrumentos que impulsan la inversión sostenible, el crecimiento y el empleo en los países socios de la UE, y el sector privado está plenamente comprometido.⁷⁵

Los programas regionales complementan la programación de sus países y abordan cuestiones regionales, apoyan las alianzas y/o las coaliciones. Así como la cooperación de los países de renta media baja (PRMB).

72 Parlamento Europeo, y Consejo de la Unión Europea. (9 de junio de 2021). Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2021 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional-Europa Global, por el que se modifica y deroga la Decisión N.º 466/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan el Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE, Euratom) N.º 480/2009 del Consejo (Texto pertinente a efectos del EEE). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJL_2021.209.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2021%3A209%3ATOC.

73 Véase Enriqueta Serrano Caballero, “The new shift in the cooperation of the European Union with middle and upper-middle-income countries”, en *International Relations and Diplomacy*, vol. 6, núm. 8, 2018.

74 El IVDCI racionaliza y simplifica los instrumentos financieros de la acción exterior de la UE “para la cooperación internacional y el desarrollo, la respuesta a la crisis y/o a las acciones de consolidación de la paz en los países socios”, fusionando diez instrumentos de financiamiento exterior con el FED en un único instrumento. En el nuevo ciclo financiero, la Comisión Europea introdujo instrumentos innovadores como las garantías financieras y el FEDS+.

75 Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Empty. Revisión de la política comercial: Una política comercial abierta, sostenible y firme” COM (2021) 66 final, Bruselas, 18 de febrero de 2021, p. 6. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0066>.

La base del PIB regional son las asociaciones internacionales de la Agenda 2030, aunque también se apoya en la Comunicación conjunta de 2019 al Parlamento Europeo y al Consejo “Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común”,⁷⁶ y la Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo “Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina”,⁷⁷ que apoya los resultados de la III Cumbre UE-CELAC, celebrada el 17 y el 18 de julio de 2023, y su hoja de ruta para 2023-2025; así como las Conclusiones del Consejo adoptadas para las relaciones con la región en la reunión del Consejo celebrada el 21 de noviembre de 2023.

El PIP para las Américas y el Caribe (2021-2027) contribuye a la consecución de los objetivos generales de la acción exterior de la Comisión Europea (2019-2024) y a la Estrategia de la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea Global (2016); impulsa la dimensión exterior de las prioridades políticas de la CE, en particular el Pacto Verde, la transformación digital, el crecimiento sostenible y el empleo digno, la seguridad y mejor gestión de la migración, y apoya la asociación de la Unión Europea y América Latina y el Caribe —lanzada en junio de 2022— sobre “fabricación de vacunas, medicamentos y tecnologías sanitarias y fortalecimiento de los sistemas de salud”.

El PIB regional de las Américas y el Caribe incluye dos ventanas regionales: una panamericana, que comprende a todos los países de América y el Caribe,⁷⁸ y otra específica para el Caribe, dada la naturaleza de la relación de la UE con esta subregión, en particular desde la firma del

76 Comisión Europea, “Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para el futuro común” [JOIN (2019) 6 final/2] Bruselas, 16 de abril de 2019 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d0f72c6-6da2-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-es>

77 Comisión Europea, “Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina” [JOIN (2023) 17 final], Bruselas, 7 de junio de 2023 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023JC0017>.

78 Esta ventana apoya a los países de América Latina que no cuentan con un PIP específico, tales como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguay y Venezuela. Se debe señalar que la UE puso a disposición de ALC 3,400 millones de euros, en el marco de la PIM (2021-2027), para apoyar una recuperación sostenible y verde luego de la pandemia; además, movilizará más de 12,000 millones de euros de inversión pública y privada en la región por medio del Programa Indicativo Regional Plurianual 2021-2027 América y el Caribe (FEDS+); Multi-Annual Indicative Programme, “The Americas and the Caribbean. Regional Multiannual Indicative Programme 2021-2027”, 2021, p. 5 en https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/mip-2021-c2021-9356-americas-caribbean-annex_en.pdf)

Acuerdo de Samoa (2023). La PIP regional de las Américas y el Caribe es más coherente con la Agenda 2030, y en ella se priorizan los esfuerzos para consolidar asociaciones climáticas más amplias y estrechas con la región de América Latina y el Caribe. La PIP regional se centra en:

- A) *Trasmisión ecológica*. Auspicia tres acciones: i) Programa EUROCLIMA+ (70 millones de euros) y EUROCLIMA Caribe, para abordar la acción climática y la biodiversidad; para la introducción de los diálogos de país; para la inclusión de ventanas nacionales con países que no tienen cooperación bilateral, y la puesta en marcha de iniciativas adoptando un enfoque de recuperación verde. ii) Iniciativa Equipo Europa (TEI, por Initiative Team Europe) de la Cuenca Amazónica (35 millones de euros), cuyo objetivo es abordar los incendios forestales y la deforestación, y dar apoyo a los derechos indígenas. iii) Programa sobre los Cinco Bosques de Mesoamérica (25 millones de euros).
- B) *Transformación digital*. Se aprobó el diseño y el lanzamiento de la Alianza Digital UE-ALC⁷⁹ (50 millones de euros); la puesta en marcha de los Centros de Datos de Copernicus en Panamá y Chile, y la ampliación de la extensión del cable de fibra óptica, en el marco del Programa BELLA (*Buildung the Europe Link to Latin América*), a países de América del Sur, América Central y el Caribe, así como la creación de un acelerador digital UE-ALC para la inversión y la innovación del sector privado. Además, promueve la cooperación en materia regulatoria y de políticas, en colaboración con el sector privado.
- C) *Recuperación sostenible e inclusiva*. Destaca el nuevo Programa de Economía Sostenible e Inclusiva para facilitar el acceso a mercados, las cadenas de valor sostenibles y el crecimiento económico inclusivo, el Proyecto de Conducta Responsable de Negocios en ALC,⁸⁰ el apoyo a las finanzas sostenibles y la mejora del espacio fiscal en la región, y el programa de fortalecimiento del desarrollo humano y sociedades inclusivas.

79 Esta Alianza se lanzó en marzo de 2023.

80 Este Proyecto inició en 2023.

D) *Gobernanza democrática, seguridad y migración*. Se establece el Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (PACCTO 2.0), con una dotación de 58 millones de euros.

La UE promueve una asociación birregional en materia de justicia y seguridad, así como la cooperación regional e interregional en materia de gestión de fronteras y cooperación judicial y policial mediante programas de cooperación como COPOLAD, EUROFRONT y PACCTO. Además, otros instrumentos y programas emblemáticos de la UE como Erasmus+, Horizonte Europa, Copernicus y Galileo son parte integral de la respuesta de la UE a la región y a las iniciativas del *Team Europe*.

Por medio del PIP regional se apoya una serie de iniciativas del *Team Europe* en cuestiones de prioridad estratégica, sobre las que la UE podría tener un impacto transformador y convertirse en el socio de referencia aunando fuerzas con los Estados miembros de la UE, el BEI y las instituciones financieras europeas (IFE). Estas prioridades son: a) Pacto Verde con una TEI de transición ecológica y una TEI específica para la cuenca del Amazonas; b) una TEI para una Alianza Digital UE-ALC; c) una TEI de Justicia y Seguridad; d) una TEI sobre sociedades inclusivas e igualitarias,⁸¹ y e) la TEI Grandes Bosques de Mesoamérica.

Las TEI aprovechan el trabajo en colaboración y los recursos financieros adicionales (*blending*; garantías, inversión privada). En la actualidad, la cooperación bilateral y plurianual UE-México está contemplada en una ventana panamericana —del PIP para las América y el Caribe (20121-2027)—, ya que México no cuenta con un PIP nacional completo, de acuerdo con las prioridades regionales y con las definidas a nivel nacional. La UE promueve la inversión público-privada en América Latina y el Caribe a partir del FEDS+ (2021-2027), para lo que ha puesto a disposición 135,000 millones de euros para inversiones garantizadas en proyectos de infraestructura y 18,000 millones de euros en subvenciones. La financiación que procede del presupuesto europeo y de la IFD asciende a 145 millones de euros.⁸²

81 Son complementadas por los programas regionales como EUROSOCIAL y las TEI nacionales para la cohesión social en México, o para la reducción de la desigualdad en Paraguay.

82 Véanse Comisión Europea, “Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea, “América Latina y el Caribe: unar fuerzas para el futuro común”, *op. cit.*; Enriqueta Serrano, “La modernización del Acuerdo de Asociación Unión Europea-México: entre el cambio y

La UE, para hacer frente a los retos mundiales, lanzó en 2021 la estrategia *Global Gateway*, con miras a utilizar fondos comunitarios y movilizar capital público-privado para apoyar la conectividad entre los países socios y cerrar la brecha de inversión pública en áreas como clima y energía, digitalización, transporte, salud, educación e investigación. Con esta iniciativa, la UE intenta apoyar a México, país socio, en sus transiciones verde, digital y social.

En el ámbito de la cooperación, la relación entre la UE y México es sólida y abarca diversos ámbitos. La UE ha brindado apoyo financiero y técnico a México para promover el desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza y la modernización de sectores clave para la economía mexicana. El compromiso de la UE en México durante este periodo se centra en el principio de prioridad de las políticas o *policy first*⁸³ utilizando las asociaciones internacionales para impulsar la acción de la UE. Las prioridades establecidas entre ambas partes para 2021-2027 son: gobernanza, seguridad y justicia; desafíos verdes globales; cohesión social y reducción de las desigualdades, y salud. Este programa está respaldado por un nuevo enfoque, más colaborativo e inclusivo, “Mejor trabajar juntos”, el enfoque *Team Europe*, que tiene como objetivo sumar esfuerzos para aumentar el efecto de las acciones de desarrollo, a partir de la puesta en práctica del *Team Europe Initiatives*.

México tiene una asignación presupuestaria de 60 millones de euros para apoyar la modernización y aplicación del Acuerdo Global UE-México, con la intención de abordar los retos ecológicos mundiales, promover la cohesión social y reforzar la lucha contra las desigualdades, y en dos iniciativas del Equipo Europa para México sobre “transición ecológica” y “desarrollo humano”.⁸⁴ El objetivo global de la cooperación UE-México se centra en ayudar a México a cumplir con los ODS de la Agenda 2030 a partir del fortalecimiento y modernización de sus

la continuidad”, *Documentos de Trabajo*, número especial FC/EU-LAC (7) ES, 2022, p. 20 en <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DTFF07es>.

83 Tobías Jung, “Un nuevo ciclo en la cooperación euro latinoamericana: valores compartidos e intereses”, *Documentos de Trabajo*, núm. 47, 2021, <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT47>

84 H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos y Parlamento Europeo, “Declaración Conjunta”, xxx Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea (CPM), Ciudad de México, 28 y 29 de noviembre de 2023, p. 8 en https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/279296/Declaracion%20Conjunta%20XXX%20Reunion%20CPM_signed_ES.pdf.

políticas públicas, utilizando las asociaciones internacionales para impulsar la acción de la UE y dejar huella sostenible en el país.

La UE intenta responder a los principales desafíos de México: debilidad institucional, aumento de la inseguridad, las desigualdades que afectan al crecimiento sostenible y responsable y a la estabilidad, así como la reciente y fuerte resistencia a las energías renovables, en virtud de un enfoque cada vez mayor en los combustibles. La respuesta de la UE quedó establecida en el capítulo sobre México, en el que se señala que el Acuerdo Global modernizado entre la UE y México es: “[...] una herramienta relevante para profundizar las relaciones entre ambas partes, y brindará oportunidades de cooperación estratégicamente prioritarias para la UE, entre ellas: a) el fomento de una recuperación ecológica; b) la cohesión social y la lucha contra las desigualdades, y c) la gobernanza democrática, incluidos los derechos humanos, la seguridad, la justicia y la migración”.⁸⁵

Por otro lado, entre los retos globales de la programación del IVDCI (2021-2027), se plantea una recuperación verde, el fortalecimiento de la cohesión social y la lucha contra las desigualdades. Este esfuerzo se enfoca en tres sectores claves:

- 1) Apoyar la modernización e implementación del nuevo Acuerdo Global UE-México.⁸⁶
- 2) Desafíos verdes globales. La UE tiene la intención de promover los conceptos principales del Pacto Verde Europeo y la Recuperación Verde, a fin de contribuir a que México aumente la ambición y la eficacia de sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional

85 Multi-Annual Indicative Programme, “The Americas and the Caribbean. Regional Multiannual Indicative Programme 2021-2027”, 2021, pp. 44-45 https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2022-01/mip-2021-c2021-9356-americas-caribbean-annex_en.pdf.

86 El compromiso de la UE con México durante esta programación, que se prevé refuerce el mecanismo del diálogo y brinde oportunidades para una mejor cooperación en tres áreas prioritarias: a) Gobernanza democrática, incluyendo el estado de derecho, lucha contra la corrupción, derechos humanos (que comprende la lucha contra la violencia contra las mujeres y la trata y explotación de personas, derechos LGBTIQ e indígenas), justicia, ciudadanía seguridad y migración; b) comercio y desarrollo sostenible, incluyendo diálogo reforzado, así como asistencia técnica para mejorar el clima de negocios e inversión en áreas clave como compras públicas, derechos de propiedad intelectual, asuntos sanitarios y fitosanitarios, aduanas, facilitación del comercio, competencia, y gobernanza económica (incluida la lucha contra la corrupción y la responsabilidad social empresarial), también podría considerarse la promoción de cadenas de valor sostenibles, y c) servicios sociales y juveniles.

(NDC), al tiempo que garantiza la adaptación y una mayor resiliencia al cambio climático a partir, en particular, de: a) iniciativas de economía circular, b) medidas de eficiencia energética y consumo de energías renovables, c) movilidad y transporte sostenible e inteligente y d) soluciones basadas en ecosistemas y consumo de carbono azul.

- 3) Cohesión social y lucha contra las desigualdades. Como parte de un desafío coyuntural, los puntos específicos que desarrollar son: a) la modernización del sistema fiscal de México, b) el apoyo a una definición analítica del presupuesto público (basada en hechos y cifras) y c) la promoción de trabajos y condiciones de vida dignos para todos.

A estas propiedades se añaden prioridades horizontales como la igualdad de género y la transición digital. Éstas son resultado del constante diálogo de la UE con las contrapartes mexicanas. Hay que señalar que la UE cuenta con una multiplicidad de socios, que van desde los ejecutivos en el nivel federal, los congresos tanto federal como estatales, actores internacionales como las agencias de la Organización de las Naciones Unidas, la sociedad civil y el sector privado.

La iniciativa “Equipo Europa”, (*Team Europe*, TEI) tiene un papel importante en la cooperación UE-México, ya que es una respuesta conjunta de la UE, sus Estados miembros e instituciones de financiación y organismos de ejecución para hacer frente a un panorama político cambiante, que cada vez más necesita de una acción colectiva, rápida, tanto multilateral como nacional. Las actividades realizadas por la Comisión en el marco del *Team Europe* se orientan a tres prioridades: a) respuesta de emergencia a la crisis sanitaria y a las necesidades humanitarias; b) apoyo al fortalecimiento de los sistemas de investigación en salud y agua, y c) consecuencias socioeconómicas.

Las actividades previstas buscan el fortalecimiento de la transición ecológica, área en que se han respaldado iniciativas de desarrollo sostenible y lucha contra el cambio climático, y de la transición digital y social en México. En colaboración con los Estados miembros de la UE pertinentes, también se propone una TEI sobre este tema —que se complementa con la Iniciativa *Global Gateway*—, que se centra en cinco pilares clave: cambio climático y energía, transformación digital, Educación e investigación, salud y transporte.

La UE, por medio del *Team Europe*, apoya a México en su recuperación de la pandemia de covid-19 y en la promoción de un desarrollo sostenible y resiliente.⁸⁷ Este esfuerzo se enfoca en dos sectores clave:

1. *Desafíos Verdes Globales*. Aborda cuestiones como la economía circular, la eficiencia energética y las energías renovables, la planificación y la gestión del desarrollo urbano inteligente y sostenible, así como la adaptación y la mitigación del cambio climático mediante soluciones basadas en los ecosistemas. En particular, en el marco de la Agenda de Inversión Global Gateway, la UE se centra en: i) parques industriales, energías renovables y sistemas de agua (Plan Sonora): desarrollo de infraestructura sustentable, incluyendo plantas solares y sistemas de agua; ii) desarrollo del mercado de bonos verdes, interoperabilidad de la taxonomía de la UE y México y acceso a financiamiento (por ejemplo, un proyecto conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo y la Bolsa Institucional de Valores (BIVA) de México,⁸⁸ y iii) gestión integrada de los recursos hídricos: proyectos para la mejora de la administración del agua y la mitigación del cambio climático mediante soluciones basadas en ecosistemas.
2. *Cohesión social y lucha contra las desigualdades*. Para la reducción de las desigualdades, se trabaja en torno a tres áreas clave interrelacionadas: 1) modernización de la administración tributaria (eficiencia de la recaudación tributaria y lucha contra la corrupción); 2) apoyo a la diferenciación de un sistema de gasto público eficiente, transparente y justo, y 3) formalización del empleo para garantizar una mayor recaudación fiscal y un acceso ampliado a la protección social.

87 La concepción de las TEI incluye proyectos a gran escala destinados a posicionar a la UE como socio de preferencia en áreas seleccionadas de cooperación de cada país socio y crear cierta visibilidad de estas acciones.

88 Con el fin de acelerar las inversiones sostenibles en México, la UE financiará un proyecto de un millón de euros, en alianza con el BID y el BID Invest. Esta acción tiene como objetivo transferir conocimiento y generar capacidades relacionadas con el ambiente, la sociedad y la gobernanza en las empresas, entes públicos e instituciones financieras para fortalecer sus estrategias de sostenibilidad corporativa y de finanzas sostenibles; asimismo, apoyará a futuros emisores de bonos temáticos en el desarrollo de marcos ambiciosos que estén alineados con los principios internacionales (BID, “Unión Europea, BID y BID Invest promueven la aceleración de inversiones sostenibles en México” [comunicado de prensa], 19 de septiembre de, 2023 <https://www.iadb.org/es/noticias/union-europea-bid-y-bid-invest-promueven-la-aceleracion-de-inversiones-sostenibles-en>).

Cooperación entre la Unión Europea y México en la Ventana Panamericana: Proyectos destacados

La acción actual de cooperación UE-México quedó plasmada en el Acuerdo Global de la UE- México (Acuerdo de principio, 2018) y en el marco de la Ventana Panamericana del PIP para las Américas y el Caribe (2021-2027) y la Ficha PAA2022, en la que la UE se compromete a cumplir con los objetivos de su acción exterior y a apoyar a México en la transición verde y la cohesión social para abordar las desigualdades en el país. Las acciones previstas son las siguientes:

- A) Proyecto Desafíos Globales Verdes en México. Es una TEI de transición verde e inclusiva en México. Financiado con tres millones de euros (2021-2027), apoya la transición verde y resiliente climática en México.⁸⁹ Incluye: a) movilidad sostenible: planificación de ciudades inteligentes y proyectos de transporte eléctrico para reducir la huella de carbono, y b) descarbonización: estrategia para cumplir con objetivos del Acuerdo de París.⁹⁰
- B) Proyecto Fortalecimiento de las Políticas y Administraciones para Reducir Desigualdades en México (EU4Equity).⁹¹ Es una TEI sobre cohesión social en México. Financiado con cinco millones de euros, se enfoca en la reducción de las desigualdades y el aumento de la cohesión social en el país mediante el fortalecimiento de las finanzas públicas estatales y municipales en México, a partir de la

89 Financiado por el IVCDI (2021-2027) PIP Regional las Américas y el Caribe. Esta acción tiene como objetivo apoyar a México en la transformación verde, a partir de la búsqueda de una vía de descarbonización neta y resiliente al cambio climático que permita una transición verde y un crecimiento sostenible con vistas a cumplir sus objetivos climáticos en el marco del Acuerdo de París.

90 Esta acción se enmarca en una más amplia de la UE para ayudar a las autoridades federales a adoptar estrategias sostenibles y bien planificadas de movilidad sostenible, en las fases de reinversión y preparación de proyectos de movilidad eléctrica o de transporte sin emisiones de carbono que contribuyan a una reducción significativa de la huella de carbono del sector en las zonas urbanas, y a la planificación de ciudades inteligentes sostenibles. Apoya a México en la consecución de los ods de la Agenda 2030: ods 3 (salud y bienestar), ods 7 (energía asequible y no contaminante), ods 11 (ciudades y comunidades sostenibles), ods 13 (acción por el clima).

91 Financiado por el IVCDI (2021-2027) PIP Regional las Américas y el Caribe. Esta acción contribuirá a alcanzar los objetivos específicos establecidos en el área prioritaria 5 de la ventana panamericana: cohesión social y lucha contra las desigualdades; de la prioridad 3 del capítulo México: cohesión social y lucha contra las desigualdades (Comisión Europea, "Plan de Acción para América Latina y el Caribe (2013-2029)" [C (2022) 9780 final], Bruselas, 16 de diciembre de 2022, p. 2.

promoción de políticas sociales y laborales justas, inclusivas, sostenibles y eficientes que “no dejen a nadie atrás”.⁹²

- C) Proyecto Promoción de la Economía Formal y Apoyo a la Formalización del Empleo en México (EU Trabajo decente) (2023-2026).⁹³ Es una TEI sobre cohesión social y lucha contra las desigualdades. Financiado con dos millones de euros, responde a los retos de cohesión social, apoyando a México en el diseño de políticas sociales que promuevan el trabajo digno para reducir las desigualdades, promover la sostenibilidad, la inclusión y el crecimiento, con el fin de “no dejar a nadie atrás”, y fortalecer el sistema de la seguridad social aumentando la afiliación a la seguridad social y mejorar las inspecciones de trabajo.

Como puede observarse, la cooperación UE-México está orientada a proyectos de mediano y largo plazo con un efecto transformador a partir de

⁹² Este programa contribuye a la consecución del ODS 10 (reducir las desigualdades). Además, el proyecto responde al ODS 1 (poner fin a la pobreza en todas sus formas), ODS 3 (buena salud y bienestar), ODS 4 (educación de calidad), ODS 5 (igualdad de género), ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), ODS 17 (asociaciones internacionales).

⁹³ El proyecto está en consonancia con el pilar Personas-Desarrollo Humano y Dignidad del Nuevo Consenso Europeo sobre el Desarrollo (2017), en particular con el compromiso de “facilitar la migración y la movilidad seguras, ordenadas, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. También responde a la Agenda 2030 para “no dejar a nadie atrás” y gestionar la migración, incluido el desplazamiento forzoso. Está alineada con el objetivo general del PND (2018-2014), ya que busca garantizar el acceso universal al bienestar, mediante el establecimiento de las condiciones necesarias para que las personas ejerzan sus derechos. Financiado por el IVCDCI (2021-2027) Europa Global PIP para las Américas y el Caribe 2021-2027 (Capítulo México). Es un programa de cooperación delegada-gestión indirecta (ODS 8 y 10).

Tiene como objetivo promover el trabajo decente para las mujeres y hombres en toda su diversidad, en particular para las personas más vulnerables y en riesgo en México, para incrementar el número de afiliados al sistema nacional de seguridad social e inscritos en el Sistema Tributario Nacional e impulsar el sistema de Inspección del Trabajo en México. Esta acción se basa en los resultados del proyecto regional (ICD) “Promoción del empleo y la protección social en el marco de la respuesta integral para los refugiados en América Central y México”, ejecutado por la Organización Internacional del Trabajo y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, cuyo objetivo es reforzar el acceso de los refugiados y solicitantes de asilo al empleo formal. La actual propuesta del proyecto también se inspiró en los resultados de la iniciativa interinstitucional “Desarrollo de capacidades de los gobiernos locales de Santiago de Chile y la Ciudad de México para reforzar la integración socioeconómica de los migrantes, refugiados y desplazados mediante el acceso a un trabajo digno, medio de vida sostenible y diálogo social”, en la que participan el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones (de la ONU).

la combinación de herramientas y programas bilaterales, regionales y globales. Con un portafolio de más de 150 millones de euros, la Delegación de la UE en México trabaja junto con los Estados miembros y el BEI, bajo las Team Europe Initiatives para maximizar el impacto.

La cooperación Unión Europea-México en el marco de la Iniciativa Global Gateway para América Latina y el Caribe

En 2023 la Unión Europea lanzó en su III Cumbre de la CELAC, su iniciativa *Global Gateway* (pasarela mundial),⁹⁴ instrumento que promueve las inversiones europeas en América Latina y el Caribe,⁹⁵ a las que se las dota de una serie de principios, tales como sostenibilidad, trabajo digno, inclusión y empoderamiento de las mujeres y de los jóvenes, la eliminación del trabajo infantil e inclusión y empoderamiento de los pueblos originarios.

En América Latina y el Caribe, los sectores más destacados incluyen: transición energética (energías renovables e hidrógeno verde), conectividad digital (fibra óptica y gobernanza digital, infraestructura sostenible y fortalecimiento de cadenas de valor verdes y resilientes. *Global Gateway* introduce una lógica distinta: pasa de una cooperación basada en donantes o asistencia técnica hacia una lógica de cooperación estructurada con un enfoque geoestratégico, centrada en inversiones y alianzas en sectores clave. *Global Gateway*, busca movilizar hasta 300 mil millones de euros en inversiones (públicas y privadas) para proyectos de infraestructuras sostenibles en todo el mundo, en combinación con el FEDS+ y el enfoque *Team Europe*. México, es uno de los pocos países de ALC, que tiene un Acuerdo Global modernizado con la Unión Europea, que incluye una dimensión reforzada de cooperación económica, tecnológica y política. Este marco normativo le permite vincular directamente los proyectos *Global Gateway* al marco bilateral. *Global Gateway* impulsa y potencia las inversiones del sector privado hacia proyectos

94 Comisión Europea y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, "Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones y el Banco Europeo de Inversiones. La Pasarela Mundial" [JOIN (2021) 30 final], Bruselas, 1 de diciembre de 2021 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0030>.

95 Su aplicación en América Latina y el Caribe combina inversión, cooperación técnica y alineamiento político, con un enfoque integral que abarca desde las infraestructuras hasta el fortalecimiento institucional.

concretos; señala el compromiso de la UE con México para la consecución de un futuro sostenible saludable, en el fortalecimiento de sociedades democráticas que trabajan para las personas y el planeta. Para ello, se firmó un acuerdo con el BEI (como banco de la UE) y México para reforzar la asociación e incrementar la cooperación en materia de financiamiento del desarrollo sostenible, fomentando el desarrollo sostenible e inclusivo y una transición verde y digital, en línea con la *Agenda de Inversión de Global Gateway* (GGIE).

Hasta el momento, los proyectos del *Global Gateway* en México se han presentado de manera fragmentada, sin una estrategia nacional claramente definida, aunque sí se identifican tres áreas prioritarias que reflejan la convergencia entre los intereses de la UE y prioridades mexicanas: a) Transición energética y sostenibilidad; b) Conectividad digital; c) cadenas de valor.

En el Foro *Global Gateway*,⁹⁶ la UE y México identificaron proyectos de infraestructura pública para México que comprenden aspectos sociales y ambientales,⁹⁷ como el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, con “el establecimiento de un corredor marítimo entre los puertos de Coatzacoalcos, en el Golfo de México, y de Sines en Portugal”, con lo que se fortalecerán las cadenas de producción entre México y Europa. Este fortalecimiento favorecerá la exportación, almacenamiento y transbordo de energía, con lo que contribuirá a su seguridad energética en el marco de *Global Gateway*. Se espera que estas acciones generen resultados sociales, económicos y ambientales positivos para el bienestar de los mexicanos.⁹⁸ El *Team Europe* lleva a cabo actividades prioritarias que fueron establecidas en la GGIA, entre las que destacan diferentes proyectos de inversión para ayudar en las necesidades de infraestructura de la región, al tiempo que promueve el empleo, el crecimiento y la cohesión social, y ayuda a los países a alcanzar los ODS. Los pilares de GGIA son los siguientes: a) agenda de transición verde; b)

96 Celebrado en Bruselas los días 25 y 26 de octubre de 2023.

97 En áreas de conductores y semiconductores, tecnologías limpias, medioambiente, infraestructuras y sectores industriales, electromovilidad.

98 H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos y Parlamento Europeo, “xxx Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea (CPM)...”, *op. cit.*, p. 5.

transformación digital inclusiva; c) desarrollo humano, y d) residencia sanitaria y vacunas.⁹⁹ En consecuencia, establece cuatro acciones claves:

- a) *Resiliencia sanitaria*. Fortalecimiento del sistema regulatorio de medicamentos y vacunas de México, con objeto de apoyar las capacidades locales para la producción y distribución de vacunas, medicamentos y dispositivos médicos de alta calidad, creando nuevas oportunidades de mercado para las industrias farmacéutica, biotecnológica y de tecnología médica tanto de México como de la Unión Europea.
- b) *Finanzas verdes y sostenibles*. Creación de un mercado de bonos verdes mediante un estudio conjunto. *Team Europe* puso en marcha un estudio comparativo sobre la taxonomía de la UE y México, y trabaja en el desarrollo del mercado de bonos verdes.
- c) *Desarrollo sostenible*. *Team Europe* y México trabajan juntos en el nuevo modelo mexicano de desarrollo industrial y regional sostenible, que se muestra a partir del Plan Sonora, en particular el desarrollo de parques industriales sostenibles. México participa en la iniciativa regional en el área de clima y energía, en particular en la Iniciativa Cinco Grandes Bosques de Mesoamérica.
- d) *Transición verde*. En el área de transporte, *Team Europe* y México exploran la posible colaboración en el marco de proyectos de infraestructura a gran escala como el Corredor Transoceánico.

Proyectos específicos incluyen la colaboración en el Plan Sonora, el fortalecimiento de capacidades locales en la industria farmacéutica y biotecnológica, para la producción y distribución de vacunas y medicamentos; la puesta en marcha de programas para combatir el cambio climático mediante la economía circular y bajas emisiones de carbono.

El Programa Empresarial de Economía Circular y Bajas Emisiones de Carbono es un ejemplo de la colaboración, pues fomenta relaciones comerciales y tecnológicas entre empresas mexicanas y europeas para reducir emisiones industriales y fortalecer la economía circular; está financiado por la UE y utiliza la estrategia de alianza enfocada al mercado

⁹⁹ Asociaciones Internacionales, “Agenda de Inversión de la pasarela global UE-ALC”, 5 de enero de 2025.

para mejorar la competitividad internacional y la capacidad de recuperación de empresas mexicanas.

Programas temáticos y regionales de la Unión Europea (2021-2027) en México

La UE apoya a México en el cumplimiento de los ODS mediante programas regionales y temáticos como EUROCLIMA+, de fomento al desarrollo sostenible;¹⁰⁰ AL-INVEST Verde, que promueve el crecimiento sostenible y la creación de empleo; Low Carb and Circular Economy Business Action (acción empresarial de bajo carbono y de economía circular), que apoya a las PYME en la economía circular; el Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (PACCTO); *Migration eu Expertise Initiative* (MIEUX +), y *Latin America and Caribbean Investment Facility* (LACIF).¹⁰¹ Además, México puede optar a otros instrumentos, como el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) —en la línea temática “Migración y asilo”—, el Instrumento en pro de la Estabilidad y la Paz (ICSP) y Erasmus para Todos, en lo tocante a promoción de la educación y la investigación.

Además, la UE, mediante sus EM, apoya a México en el Pacto Mundial para una Migración Segura, y colabora con organismos mexicanos como la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) y el Instituto Nacional de Migración (INM) para proteger los derechos de los migrantes. Para ello, apoya ciertas iniciativas en el marco del Plan de Desarrollo Integral para el Salvador, Guatemala y Honduras y el Sur Sureste de México (de la CEPAL) para abordar las causas principales de la migración desde Centroamérica, otros países y regiones del mundo.¹⁰²

100 Programa regional insignia de la UE sobre sostenibilidad ambiental y cambio climático en América Latina.

101 Es un instrumento regional de financiación de la UE que tiene como objetivo aportar financiamiento a sectores clave esenciales para la consecución de la Agenda Global de Inversión *Gateway* en ALC. La financiación combinada forma parte del conjunto de herramientas del FEDS+; consiste en utilizar recursos de subvenciones para asegurar financiación, como préstamos y capital, con el objetivo de reducir el riesgo de los proyectos y hacerlos financieros.

102 H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos y Parlamento Europeo, “XXX Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea (CPM)...”, *op. cit.*, p. 7.

La UE también ha respondido a emergencias, como la derivada del huracán Otis, aportando ayuda humanitaria y herramientas tecnológicas como el mapeo rápido del servicio Copernicus.¹⁰³

Además de estos proyectos, el Fondo Conjunto Mixto para el Desarrollo en Transición (2021) canaliza recursos para apoyar proyectos de desarrollo en México (3.5 millones de euros),¹⁰⁴ en el marco de la Facilidad de Desarrollo en Transición de la Unión Europea-América Latina. El Fondo es un valioso instrumento para el fortalecimiento de la cooperación estratégica entre México y la UE, en lo relativo a los desafíos del desarrollo en transición y la puesta en marcha de la Agenda 2030, incluyendo la respuesta a la crisis del covid-19; para la consecución de los objetivos comunes, ya que permite el diálogo y la realización de acciones para afrontar los desafíos globales y de interés para ambas partes, que en la actualidad están alineadas con la iniciativa *Global Gateway*, marco de la política de cooperación de la UE. A partir de 2025, el Fondo Conjunto UE-México para el Desarrollo en Transición se alineó a los objetivos de la Agenda de Inversión del *Global Gateway*, con lo que se convirtió en el mecanismo de coordinación para los proyectos de la Agenda de Inversiones *Global Gateway* en el país.

Consideraciones finales

La cooperación Unión Europea-México (2002-2024) ha demostrado ser resiliente y flexible adaptándose a contextos globales cambiantes y a las transformaciones internas de ambas partes. Por su evolución, el Acuerdo Global UE-México es ejemplo de un instrumento multilateral operativo, comprometido con el desarrollo, el cambio climático, el género, los derechos humanos y la migración, capaz de ofrecer apoyo para el fortalecimiento de las instituciones y el estado de derecho. El Acuerdo Global es único en América Latina y el Caribe, región en la que la Comunidad Europea, en el pasado, y la Unión Europea, después, han fincado muchas

103 Asimismo, la UE y sus Estados miembros apoyaron a la población del municipio de Acapulco, Guerrero, tras el paso del huracán "Otis" (octubre de 2023) con 1.3 millones de euros. La UE apoyó a México en la etapa de emergencia con el equipo de mapeo rápido del Servicio de Gestión de Emergencias de Copernicus produciendo mapas para apoyar a las autoridades mexicanas en la detección de desastres naturales. Hasta el momento se han realizado más de 14.

104 Delegación de la Unión Europea en México, *Cooperación de la UE y sus Estados miembros en materia de migración en México, 2021* en https://eeas.europa.eu/delegations/mexico/94265/cooperacion-C3%B3n-de-la-ue-y-sus-estados-miembros-en-materia-de-migracion-C3%B3n-enm%C3%A9xico_es

expectativas. Pero ha experimentado cambios significativos, lo que ha impedido a la UE seguir acercándose a la región en su conjunto, lo que se tradujo en un distanciamiento. Ahora se centra en programas de cooperación y en la Iniciativa *Global Gateway*, y no en el amplio abanico de temas antes considerados en la agenda.

De manera bilateral, México y sus socios europeos colaboran en la promoción de leyes y políticas con potencial para promulgar cambios culturales y sociales. A nivel internacional, la relación UE-México impulsa políticas y/o normas, como el Acuerdo de París para el Cambio Climático o la Agenda 2030 para la consecución de los ODS, lo que ha fortalecido las estrategias nacionales.

El valor añadido del Acuerdo Global radica en que es un instrumento diseñado para perdurar y asegurar un futuro estable de las relaciones de la UE y sus Estados miembros con México. En estos 25 años, este Acuerdo se ha adaptado a los cambios, tanto en el interior como en el exterior, y aquellos que han afectado a ambas partes, incluso en momentos críticos como la crisis económica y financiera de 2008, con la consecuente reducción de la cooperación bilateral y la graduación de los países de renta media y media-alta, entre los que se encuentra México; la crisis provocada por el *Brexit*, o crisis mundiales como la derivada de la pandemia de COVID-19.

A pesar de ello, la UE sigue siendo un socio fuerte y fiable para otras organizaciones internacionales, regionales y subregionales, pues ha demostrado su unidad, fortaleza y resiliencia y su capacidad para renovarse a la hora de afrontar múltiples cambios y desafíos, tanto internos como externos. La cooperación de la UE en México se enfoca principalmente en proyectos de mediano y largo plazo con efecto transformativo, a partir de múltiples herramientas y programas bilaterales (con un portafolio de más de 150 millones de euros), así como regionales y globales. Además, trabaja de forma concertada y articulada con la cooperación de los Estados miembros y del BEI y el BER, lo que llevó a la formación del llamado *Team Europe* para maximizar el efecto de tal cooperación.

En los siguientes años, el fortalecimiento de iniciativas como el Fondo Mixto de Cooperación será clave para afrontar los retos del desarrollo en transición. Por último, cabe señalar que la relación bilateral entre ambas partes es institucionalizada, sólida y resiliente, que potencia a México frente a la UE en su conjunto y con sus Estados miembros individualmente.

Fuentes de consulta

- Chanona, Alejandro, y Roberto, Domínguez, “Las relaciones de la Unión Europea con México y América Central”, en Jerónimo Maillo González y Belén Becerril (coords.), *Las relaciones de la Unión Europea con Áreas Regionales y Terceros Estados*. Madrid: Instituto de Estudios Europeos/Universidad San Pablo, 2020, pp. 163-212.
- Berlanga, Claudia, y Sberro, Stephan, “La cooperación de la Unión Europea, un instrumento para el desarrollo nacional”, en Alicia Lebrija y Stephan Sberro (coords.), *México-Unión Europea. El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y cooperación. Sus aspectos fundamentales*. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2002.
- Castañeda, Claudia, “La cooperación para el desarrollo: México y la Unión Europea”, en Rosa María Piñón (coord.), *El Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: balance y perspectivas*. México: Ediciones Eón/Dirección General de Asuntos del Personal Académico-Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- Comisión de las Comunidades Europeas, “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación 1996-2000” [COM(95) 0495 final], Bruselas, 23 de octubre de 1995. <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/20b9fd7a-9a5d-4f04-a65e-b3d110255cb5/language-es>
- Comisión Europea, “Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. Una nueva agenda para las relaciones entre la UE y América Latina” [JOIN(2023) 17 final]. Bruselas, 7 de junio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0017>
- Comisión Europea, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Empty. Revisión de la política comercial: Una política comercial abierta, sostenible y firme” [COM(2021) 66 final]. Bruselas, 18 de febrero de 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0066>
- Comisión Europea, “Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar

- fuerzas para el futuro común” [JOIN(2019) 6 final]. Bruselas, 16 de abril de 2019. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8d0f72c6-6da2-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-es>
- Comisión Europea, “Propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad Desarrollo y Cooperación Internacional” [COM(2018) 460 final] Bruselas, 14 de junio de 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52018PC0460>
- Comisión Europea, *Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) 2014-2020. Programa Indicativo Plurianual Regional para América Latina*. Bruselas: Comisión Europea, 2014. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/mip_alr_vf_07_08_14_es_0.pdf
- Comisión Europea, “Memorándum de Entendimiento entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos 2002-2006”, Anexo I. Bruselas, 5 de junio de 2001.
- Comisión Europea, “Reforzar la posición de Europa en el mundo: presupuesto de la política exterior para 2014-2020 permitirá a la UE respetar sus compromisos y promover valores compartidos” [comunicado de prensa]. Bruselas, 2011.
- Comisión Europea, *América Latina. Documento de Programación Regional 2007-2013*. Bruselas: Comisión Europea, 2007.
- Consejo de la Unión Europea, *Asociación estratégica México-Unión Europea. Plan ejecutivo conjunto*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea, 2010.
- Consejo de la Unión Europea, “Comité Conjunto México-Unión Europea. Comunicado Conjunto. Octava Reunión del Comité Conjunto México-Unión Europea, celebrada en la Ciudad de México los días 13 y 14 de octubre de 2008”. Bruselas, 20 de octubre de 2008.
- Delegación de la Unión Europea en México, “Cooperación de la UE y sus Estados Miembros en materia de migración en México” [ficha de migración: “Migración en México”]. 5 de marzo de 2021. https://eeas.europa.eu/delegations/mexico/94265/cooperaci%C3%B3n-de-la-ue-y-sus-estados-miembros-en-materia-de-migraci%C3%B3n-enm%C3%A9xico_es
- Delegación de la Unión Europea México, “Fondo Conjunto México-Unión Europea”, 2008.

- Delegación de la Unión Europea en México, “México y la Unión Europea establecen un Fondo Cultural” [boletín de prensa], 14 de abril de 2008.
- Diario Oficial de la Unión Europea*, “Declaración Conjunta del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión. El Consenso Europeo sobre desarrollo” (C46/01). Bruselas, 24 de febrero de 2006.
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, “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 la otra (L 276/45). Bruselas, 28 de octubre de 2000.
- European Commission, “EU Partnership Instrument, Service for Foreign Policy Instruments (FPI)”, *Partnership Instrument World Map*, Bruselas, 2021. <https://pimap.eu/>
- European Commission, “Mexico, Country Strategy Paper 2007-2013” (E/2007/1063), Bruselas, 2007.
- European Commission, “Country Strategy Paper: Mexico 2002-2006” (E/2007/1063), Bruselas, 2002.
- European Commission, *EU-Mexican relations. Economic Partnership, Political Coordination and Cooperation Agreement signed*. Bruselas: European Commission, 1997.
- H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos y Parlamento Europeo, “Declaración Conjunta”, xxx Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta México-Unión Europea (CPM), Ciudad de México, 28 y 29 de noviembre de 2023, p. 8. https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/279296/Declaracion%20Conjunta%20_XXX%20Reunion%20CPM_signed_ES.pdf
- Jung, Tobias, “Un nuevo ciclo en la cooperación eurolatinoamericana: valores compartidos e intereses”. *Documentos de Trabajo*, núm. 47, 2021. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT47>
- Multi-Annual Indicative Programme, “The Americas and the Caribbean. Regional Multiannual Indicative Programme 2021-2027”. 2021. https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/mip-2021-c2021-9356-americas-caribbean-annex_en.pdf

- NDICI-Global Europe Programming, “Americas and Caribbean Regional MIP”. 2021. <https://europa.eu/capacity4dev/file/110633/download?token=IyPFz1ZM>
- Lecomte, Jacques, “Las relaciones entre la Unión Europea y México: tres generaciones de acuerdos de cooperación”, en Instituto de Relaciones Europeas Latinoamericanas (ed.), *La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica*. Madrid: Instituto de Relaciones Europeas Latinoamericanas, 1997.
- Oficina de Cooperación EuropeAid, *Guía sobre la cooperación al desarrollo de la Unión Europea-América Latina*. Bruselas: Oficina de Cooperación EuropeAid, 2010.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Banco de Desarrollo de América Latina, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Comisión Europea, *Perspectivas económicas de América Latina 2020: transformación digital para una mejor reconstrucción*. París: OCDE/Banco de Desarrollo de América Latina/CEPAL/ Comisión Europea, 2020. <https://doi.org/10.1787/f2fdced2-es>
- Parlamento Europeo, y Consejo de la Unión Europea. (9 de junio de 2021). Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de junio de 2021 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global, por el que se modifica y deroga la Decisión n.o 466/2014/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan el Reglamento (UE) 2017/1601 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE, Euratom) n.o 480/2009 del Consejo (Texto pertinente a efectos del EEE). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJL_2021.209.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2021%3A209%3ATOC.
- Pérez, Beatriz Nadia, “Cooperación bilateral y birregional Unión Europea-México”, en Marie Anne Coninx, Fernando Castañeda y Beatriz Nadia Pérez (coords.), *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, pp. 639-661.
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006)*. México: Presidencia de la República. 2001.
- Quevedo, Jorge A., “Características de la Cooperación al desarrollo de la UE hacia México 2002-2020. ¿En dónde está y hacia dónde se dirige

- la cooperación?”. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, vol. 49, núm. 2, 2022, pp. 207-2019.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *México y la cooperación internacional para el desarrollo: evolución reciente y perspectivas*. México: Instituto Matías Romero, 2024 (Cuadernos Diplomáticos, 18).
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Acuerdo México-Unión Europea en Ciencia, Tecnología e Innovación”. México, 2020. <https://globalmx.sre.gob.mx/index.php/es/cooperacion-ue/6-acuerdo-mexico-union-europea-en-ciencia-tecnologia-e-innovacion>.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, “Unión Europea expresa su interés en participar en el Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica”, 20 de diciembre de 2018. <https://www.gob.mx/sre/es/articulos/union-europea-expresa-su-interes-en-participar-en-el-plan-de-desarrollo-integral-para-centroamerica-185775?idiom=es>
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Programa de Derechos Humanos entre la Unión Europea y México 2007-2008. Información general del programa*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2008.
- Serrano Caballero, Enriqueta, “Tiempos de cambios. Agenda renovada en las relaciones de América Latina y el Caribe con la UE (2021-2021)”, en Mariana Aparicio y José Briceño (eds.), *Regionalismo e interregionalismo en la política exterior de México de la 4T*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2022, pp. 211-232.
- Serrano Caballero, Enriqueta, “La modernización del Acuerdo de Asociación Unión Europea-México: entre el cambio y la continuidad”. *Documentos de Trabajo*, número especial FC/EU-LAC(7)ES, 2022, p. 20. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DTFF07es> <https://www.fundacioncarolina.es/catalogo/la-modernizacion-del-acuerdo-de-asociacion-union-europea-mexico-entre-el-cambio-y-la-continuidad/>
- Serrano Caballero, Enriqueta, “The new shift in the cooperation of the European Union with middle and upper-middle-income countries”. *International Relations and Diplomacy*, vol. 6, núm. 8, 2018, pp. 456-468. <https://colsan.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1013/664/1/the%20new%20shift%20in%20the%20cooperation%20of%20the%20european%20union%20with%20middle%20and%20upper.pdf>

- Serrano Caballero, Enriqueta, “Cooperación de la Unión Europea en México para la Cohesión Social”. *Revista de El Colegio de San Luis*, núm. 7, 2014, pp. 72-100. <https://revista.colsan.edu.mx/index.php/COLSAN/article/view/589/483>
- Serrano Caballero, Enriqueta, “Diez años de cooperación de la Unión Europea con México en el marco del Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación Política y Cooperación”, en Marie Anne Coninx, Fernando Castañeda y Beatriz Nadia Pérez (coords.), *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, pp. 621-638.
- Serrano Caballero, Enriqueta, *Pasado, presente y futuro de la cooperación de la Unión Europea hacia México (2002-2006)*. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis, 2008.
- Serrano Caballero, Enriqueta, y Salamanca, Dévora Jael, “La Cooperación entre México y la Unión Europea: el Laboratorio de Cohesión Social II de la Unión Europea en el estado de San Luis Potosí (2015-2018)”, en Alicia Gutiérrez y Lourdes Margarita Arce (coords.), *El futuro de la Unión Europea. Implicaciones para el sistema internacional*. México: Tirant lo Blanch, 2017, pp. 119-143.
- Unión Europea, “Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 9 de junio de 2018, por el que se establece el instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional-Europa Global”. Bruselas, 2021.
- Weber, Richard, “La cooperación entre la Unión Europea y México”, en Marie-Anne Coninx, Fernando Castañeda y Beatriz Nadia Pérez (coords.), *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2010, pp. 503-530.

De la cooperación ambiental al capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible: 25 años de la relación México-Unión Europea

Gabriela Uberetagoyna Pimentel*

Introducción

A lo largo de 25 años, la cooperación en materia medioambiental entre México y la Unión Europea (UE) ha evolucionado significativamente. Desde su inclusión inicial en el Acuerdo Global (AG) del año 2000 como un área de acción general, hasta su transformación en un capítulo específico de comercio y desarrollo sostenible (TSD, por sus siglas en inglés del término *Trade and Sustainable Development*), en lo que se conoce hasta hoy de su versión modernizada. Esta dimensión de la relación bilateral refleja los cambios y prioridades internacionales y la creciente integración del enfoque de la sostenibilidad en la política comercial europea.

Por lo anterior, el presente capítulo tiene el objetivo de analizar los avances de la cooperación en medio ambiente y recursos naturales entre México y la UE en sus dos décadas y media de vigencia y su evolución hacia la inclusión de un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible en el nuevo acuerdo.

* Profesora e investigadora de tiempo completo del Instituto Politécnico Nacional-Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Santo Tomás. Doctoranda en Innovación en Ambientes Locales por el Instituto Politécnico Nacional. Maestra y licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Contacto: guberetagoyna@ipn.mx

Para alcanzarlo, se examina dicha evolución a partir de tres ejes. El primero analiza los antecedentes de la relación, haciendo énfasis en el tema de la cooperación medioambiental. En el segundo, se aborda el camino que siguió la cooperación en esta materia desde sus inicios, los logros y tropiezos, hasta la incorporación en la relación de los cambios en el enfoque internacional y europeo al respecto, pasando por la Agenda 2030 y el Pacto Verde Europeo. Por último, se analiza el contenido de un capítulo estándar sobre TSD¹ y cómo se incorporó al Acuerdo Modernizado, identificando los compromisos adquiridos.

Antecedentes

La relación contemporánea entre México y la Unión Europea data de 1960, año en que se estableció la Embajada del país en Bruselas.² Dado lo incipiente del proceso de integración europeo en esta época, las prioridades estaban en el interior, limitando sus relaciones con el exterior, siendo el comercio y las inversiones hacia América Latina bastante limitadas. Sin embargo, hubo intentos por ganar espacios, lo que se materializó en la creación de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) entre 1963 y 1965, aunque con resultados poco relevantes.

Por el lado de México, la puesta en práctica de un modelo de sustitución de importaciones hacía del comercio exterior una actividad muy reducida, así que la relación con la entonces Comunidad Económica Europea se desarrolló prácticamente sólo en el ámbito político.

1 Para fines de este texto se le llama capítulo estándar de TSD a un modelo de referencia que engloba el conjunto más completo de disposiciones que puede contener un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. Incluye compromisos en materia ambiental, laboral y normativa, sirviendo como punto de comparación para medir el alcance y la ambición de cada acuerdo, dado que su contenido puede variar según el tratado y el socio comercial. En esta investigación se tomaron como referencia los criterios del análisis a once acuerdos comerciales de la Unión Europea, hecho por “Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development (TSD) Provisions for Identification of Best Practices to Support the TSD Review Interim Report”, November 2021. <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/assets/documents/Comparative-Analysis-of-TSD-Provisions-for-Identification-of-Best-Practices-to-Support-the-TSD-Review-Inception-Report.pdf>

2 Joao Vale de Almeida, “Relaciones políticas entre la Unión Europea y México en el marco del Acuerdo Global”, en Marie Anne Coninx, Fernando Castañeda Sabido y Beatriz Nadia Pérez Rodríguez (coords.). *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*, México, Gernika, 2010, pp. 107-199.

Es hasta 1975, cuando el presidente Luis Echeverría comenzó a promover una política exterior más activa, lo que generó un acercamiento mayor a muchas partes del mundo. A consecuencia de ello, se firmó el primer acuerdo de cooperación con la entonces llamada Comunidad Europea. La relación se mantuvo en estas condiciones muchos años, pues el modelo económico mexicano tampoco permitía un cambio. Es hasta la década de 1980 que, con la firma del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), México se comprometió a desgravar su comercio.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se planteó como prioridad la apertura comercial. Una de sus primeras búsquedas para lograr negociar un tratado de libre comercio con un país o región importante fue con Europa. Sin embargo, en dicho continente estaban volcados hacia adentro (recién había caído el Muro de Berlín y los gobiernos socialistas de Europa del Este) y no había el suficiente interés en México para apostar por un acuerdo preferencial. Lo más que se logró fue la firma del segundo Acuerdo Marco de Cooperación Económica en 1991, que renovó el de 1975, aunque siguió siendo de cooperación económica.³

En esta década, México inició las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entraría en vigor en 1994, hecho que se convirtió en un parteaguas en sus relaciones con el exterior. Muestra de ello es que justo un año después de su entrada en vigor, comienzan las negociaciones para un nuevo acuerdo con la Unión Europea.

En 1997 estaba listo el primer borrador del acuerdo para comenzar la negociación comercial a nivel de libre comercio, es decir, con un calendario de desgravación arancelaria que llevaría a la eliminación de obstáculos al comercio que se pondría en marcha a partir de su entrada en vigor y paulatinamente a lo largo de 15 años. Este acuerdo, cuyo nombre oficial es Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados miembros de las Comunidades Europeas,⁴ conocido como Acuerdo Global (AG), finalmente se firmó en 1999 y entró en vigor en el año 2000,

3 Gabriela Uberetagoyna Pimentel, "La inserción de los negocios mexicanos en el mercado europeo". En *Negocios internacionales. México en la economía mundial del siglo XXI*, México, Editorial IPN, 2013.

4 Acuerdo Global de Cooperación entre la CE y México. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar14011>

convirtiéndose en el primer instrumento de gran alcance entre la Unión Europea y un país latinoamericano. Además de incluir el comercio preferencial, consideró 29 ámbitos de cooperación y diálogo político.

En 2008 se decidió intensificar los contactos de alto nivel y la Unión Europea confirmó su voluntad de crear una Asociación Estratégica UE-México,⁵ la cual se reforzó con el Plan de Acción Conjunto de 2010, cuyo propósito fue aprovechar las instituciones creadas en el marco del AG para llevar a cabo proyectos en tres niveles: bilateral, regional y multilateral en temas globales de interés común, tales como democracia, estado de derecho, derechos humanos, desarrollo económico sustentable, igualdad de oportunidades, lucha contra la pobreza, exclusión social, entre otros.⁶

El interés por modernizar el Acuerdo Global surgió durante la Primera Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y la Unión Europea (CELAC-UE) en 2013, a partir de lo cual se creó el Grupo de Trabajo que se dedicó a revisar sus disposiciones hasta 2015, año en el que se adoptó un Dictamen que señaló la importancia de enmarcar la negociación de un nuevo acuerdo en su nueva política de Comercio para Todos con cuestiones como: el comercio inclusivo y coherente con el respeto a los derechos humanos, la participación de la sociedad civil en los proyectos conjuntos, la obligatoriedad de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la protección de inversiones que sustituyeran los tratados bilaterales en la materia con la creación de tribunales de resolución de controversias, capítulos de derechos de propiedad intelectual y de comercio y desarrollo sostenible. Estos temas reflejan los cambios y prioridades en la política mundial y homologan

5 No existe una definición jurídica oficial de asociación o socio estratégicos, son términos que se han utilizado para describir relaciones más estrechas con ciertos países clave. Según la práctica diplomática de la UE, interpretada por analistas y académicos, es el establecimiento de un marco más estructurado de cooperación con base en sus intereses y valores compartidos, con la existencia de un diálogo de alto nivel. Este *status* como socio estratégico de la UE, México lo comparte con nueve países más, a saber, Estados Unidos, Canadá, Japón, China, India, Brasil, Sudáfrica, Rusia y Corea del Sur. Véase Jorge Quevedo Flores, "La asociación estratégica como nuevo elemento de la acción exterior de la Unión Europea". *CONfines*, año 14, núm. 27, agosto-diciembre 2018, pp. 68-92.

6 Consejo de la Unión Europea, *Asociación Estratégica México-Unión Europea. Plan Ejecutivo Conjunto*. 16 de mayo de 2010, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2374/SE_PlanEjecutivoConjunto_AsociacionEstrategica_UnionEuropea.pdf

sus posiciones respecto a preocupaciones globales, tales como el cambio climático, el alcanzar los objetivos de la Agenda 2030, entre otros.⁷

Por el lado de México también hubo cambios importantes. Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto se abrieron a la inversión extranjera sectores antes cerrados, como la energía y las telecomunicaciones. Bajo este contexto es que en 2016 se anunció por parte de autoridades de ambas partes el inicio de las negociaciones y, después de dos años y diez rondas, se concretaron los aspectos más importantes en un acuerdo de principio, que incluía aspectos políticos económicos y de cooperación, con temas técnicos pendientes. Para 2020 se anunció la conclusión de las conversaciones, sin embargo, durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador parecía haberse quedado congelado.

En los primeros meses del gobierno de Claudia Sheinbaum, el 17 de enero de 2025 se anunció que el Acuerdo Global Modernizado (AGM) estaba concluido y que entraría en el proceso de ratificación por parte de las instancias gubernamentales correspondientes a cada uno de los países. Lo sorprendente es que el anuncio sólo vino del lado de los europeos, mientras que la parte mexicana, específicamente la presidenta de México declaró en sus conferencias matutinas, que el acuerdo aún no estaba concluido,⁸ por lo que, al cierre de este capítulo, no se tiene certeza de la fecha en que entrará en vigor. No obstante, es un hecho que el próximo acuerdo entre México y la Unión Europea será de nueva o cuarta generación⁹ y que incluirá un capítulo TSD, interés particular del presente capítulo.

7 Enriqueta Serrano Caballero, “La modernización del Acuerdo de Asociación Unión Europea-México: entre el cambio y la continuidad”, *Documentos de trabajo (Fundación Carolina)*, Segunda época, núm. Extra 7, 2022.

8 Claudia Sheinbaum, *Mañanera del Pueblo*, 22 de enero de 2025, 1:58:15, <https://www.youtube.com/watch?v=XalgeKT0Who>

9 Más como ejercicio académico que oficial para entender la evolución de los acuerdos de la Unión Europea con terceros países, se ubican como acuerdos de primera generación aquellos en los que la base es cooperación económica básica, sin grandes compromisos; de segunda, son los de asociación económica con liberalización comercial y cláusulas políticas; de tercera, con cláusulas de desarrollo sostenible y comercio más avanzado, sin concretar compromisos más estructurados; de última, nueva o cuarta generación, son aquellos con un enfoque integral, con sostenibilidad, cambio climático, digitalización y comercio verde.

La cooperación ambiental en el Acuerdo Global de 2000, disposiciones y avances

La cooperación es la base de las relaciones entre la Unión Europea y el resto del mundo y se traduce en acciones como creciente interés y concreción de intercambios académicos, proyectos en materia científica, reforzamiento institucional, etcétera. Es gestionada a partir de programas bilaterales, pero sobre todo birregionales, es decir, México como parte de América Latina.

En su momento, el Acuerdo Global entre México y la Unión Europea fue moderno, incorporaba nuevas áreas de cooperación e incluía 29 temas, como derechos humanos, democracia, cohesión social, medio ambiente, entre otros.

Para efectos de este análisis, uno de los artículos más relevantes dentro del AG es el 34, que aborda específicamente la cooperación en medio ambiente y recursos naturales, en él se menciona la necesidad de preservar el equilibrio ambiental y ecológico mediante el desarrollo de proyectos conjuntos con la participación social. Además, están otros artículos importantes como el 21, sobre cooperación en agricultura y desarrollo rural que, de haber voluntad entre las partes, señala que se armonizarían estándares facilitadores de la sostenibilidad en el comercio agrícola. También el 25, sobre cooperación en materia turística, subraya la posibilidad de actuar en el tema de la protección del patrimonio natural como parte de un desarrollo turístico sostenible.

Como se observa, el ámbito de cooperación en el AG proporciona un marco general a partir del cual se puede actuar y dinamizar acciones. Cabe resaltar que en los años en que se negoció, el medio ambiente, aunque presente en la agenda internacional y en la política de la Unión Europea, se abordó bajo un enfoque más general y no había capítulos específicos sobre medio ambiente, siendo la liberalización económica la que ocupó el centro de atención como novedad del acuerdo bilateral.

Para México, las preocupaciones medioambientales estaban presentes como parte de la creciente atención internacional en esos temas, sobre todo en cuestiones de pérdida de biodiversidad. Por parte de la Unión Europea, comenzaba a posicionarse como líder en este ámbito, pero aún no se reflejaba en los pilares de los acuerdos con terceros países.

En la práctica, a lo largo de 25 años del Acuerdo Global se han puesto en marcha diversos programas o iniciativas en materia medioambiental

y sostenibilidad, a partir de cofinanciamiento. En los primeros años se destaca el Proyecto Desarrollo Social Integrado y Sostenible (Prodesis) en Chiapas —al cual se hará mayor referencia más adelante—, como parte del programa de cooperación entre ambas partes para los años 2000 al 2006.

Un hecho relevante en este periodo fue la suscripción del Acuerdo Sectorial de Cooperación en Ciencia y Tecnología¹⁰ en 2004, vigente desde 2005 y renovado cada cinco años hasta la fecha (2020-2025). Es importante porque desde su primera versión incluyó el medio ambiente como una de las áreas prioritarias de cooperación.

En el siguiente periodo, 2007 al 2013, el programa de cooperación incluyó el sector de economía sustentable y competitividad, así como un diálogo sectorial en medio ambiente y cambio climático. La cooperación birregional —Unión Europea y América Latina— tomó un lugar importante, pero en estos años no se abordaron temas medioambientales.

Hacia 2014, las prioridades internacionales cambiaron y el enfoque respecto a la cooperación y a la sostenibilidad de la Unión Europea también se transformó, por lo que el mecanismo de cooperación entre ambas partes se basó en el Instrumento de Asociación, en inglés *Partnership Instrument*,¹¹ cuyo objetivo fue establecer una herramienta de política exterior que permitiera reforzar la cooperación y la promoción de los valores y principios fundamentales no sólo europeos, sino universales, compatibles con los retos globales del cambio climático, la sostenibilidad medioambiental, la seguridad, la democracia, los derechos humanos, como los más importantes. Aunque este instrumento no se centraba exclusivamente en el tema ambiental, sí estableció su transversalidad y consolidó los marcos de colaboración y preparación para futuras iniciativas.

10 Unión Europea, “Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 290/17, 4 de noviembre de 2005 en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A1104\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A1104(01)&from=EN)

11 Reglamento (UE) núm. 234/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento de Asociación para la cooperación con terceros países, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 77, 15 de marzo de 2014, pp. 77-84 en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0234>

Los cambios en la política mundial de comercio e inversiones impulsaron la necesidad de actualizar los marcos comerciales, incorporando disposiciones sobre acción climática, derivados también por la entrada en vigor del Acuerdo de París en 2016. A partir de este año empezaron las negociaciones para la modernización del Acuerdo Global. No obstante, el largo camino que ha recorrido el futuro nuevo acuerdo, la cooperación y el diálogo de alto nivel entre ambas partes ha continuado. Los programas en el marco de la relación vigente prevalecen hasta la fecha y algunos de estos esfuerzos se pueden observar en las siguientes iniciativas:

1. *Horizonte de 2014 a 2020, se transformó en Horizonte Europa de 2021 a 2027*. Es el programa marco de la Unión Europea en materia de investigación e innovación, dentro del cual el tema medioambiental y la sostenibilidad tienen un papel importante.

En su primera fase, la UE reportó haber trabajado con México seis proyectos de medio ambiente, tres en materia de sostenibilidad y cambio climático, uno en innovación en agroindustria y salud vegetal, dos en energía y optimización tecnológica.¹² En su fase Horizonte Europa, México participó desde el inicio a partir de su punto de contacto más importante que fue el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt) y, desde el 1 de octubre de 2024, lo hará desde la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti). En este marco, México ha sido parte del mecanismo Puerta Horizonte Europa (PHE), que permite a las instituciones mexicanas, comunidades científicas y redes de investigadores, participar y vincularse con contrapartes de la Unión Europea en tres temáticas: salud, energía y seguridad humana, ya sea con recursos propios públicos o privados, pero siendo parte de la red de este programa marco; o bien, con recursos complementarios de la Secihti, dentro de las convocatorias específicas que, por cierto, a la fecha del cierre de este documento, las últimas fueron abiertas en 2023.

12 Unión Europea, Delegación en México, "Ficha Medio Ambiente, Acción Climática y Energía en México". https://www.eeas.europa.eu/delegations/mexico/cooperaci%C3%B3n-de-la-ue-y-sus-estados-miembros-en-materia-de-medio-ambiente-acci%C3%B3n-clim%C3%A1tica-y-energ%C3%ADa_und_es?s=248

2. *Low Carbon Business Action* (LCBA), 2016, transformado en *Low Carbon and Circular Economy Business Action in the Americas* en 2020. Es un programa de monitoreo de carbono. Apoya a pequeñas y medianas empresas (PYME) europeas para que se expandan en el mercado mexicano ofreciendo tecnologías verdes competitivas e innovadoras en la búsqueda de alcanzar objetivos de sostenibilidad. Se ofrece asistencia técnica gratuita de hasta 25 días de consultoría medioambiental impartidos por un experto en la materia. De igual modo, la empresa mexicana interesada en este programa puede seleccionar hasta tres paquetes de asistencia acordes con sus necesidades en sectores de alto impacto sostenible como: recuperación de energía a partir de residuos, servicios bajos en carbono, gestión de residuos, energías renovables, movilidad, agricultura y silvicultura verde, edificios verdes, tratamiento de agua, tecnologías para la sustentabilidad, etcétera. El registro se llevó a cabo por convocatoria abierta para las empresas mexicanas interesadas y cerró en diciembre de 2023. Fue una iniciativa para Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, México.

La meta propuesta fue incorporar a 40 empresas mexicanas y trabajar con un aproximado de 200 europeas. Al momento, no está disponible un reporte que resuma los avances logrados y la plataforma de lowcarbon.mx no funciona para revisar avances del proyecto, pero en una investigación más detallada a partir de las páginas de algunas de las empresas europeas participantes, se reportan acciones concretas que evidencian la puesta en práctica del proyecto.^{13, 14}

3. *Fondo Conjunto México-Unión Europea, en 2021*. Se da en el marco de Fondo de la Unión Europea llamado Facilidad de Desarrollo en Transición¹⁵ para América Latina y el Caribe (DEALC), creado en

13 *Cluster Energía*, “9 empresas del Cluster de Energía viajan a México en busca de nuevas oportunidades de negocio”, 7 de diciembre de 2016, en *Cluster Energía*, en <https://www.clusterenergia.com/nazioartekoa/9-empresas-cluster-energia-viajan-a-mexico-en-busca-nuevas-oportunidades-negocio>

14 IDOM, “Low Carbon Business Action in Mexico”, <https://www.idom.com/proyecto/low-carbon-business-action-in-mexico/>, fecha de consulta 30 de enero de 2025.

15 El concepto de Desarrollo en Transición (DiT) replantea la idea tradicional de desarrollo al enfocarse en promover un progreso inclusivo y sostenible, más allá de medirlo únicamente por el nivel de ingresos de un país. Considera el desarrollo como un proceso continuo y dinámico, que

2017 con un presupuesto inicial de 3.5 millones de euros para proyectos estratégicos en áreas como medio ambiente, cohesión social y sostenibilidad. Es importante decir que los fondos de cooperación “son una herramienta que contribuye al fortalecimiento de las capacidades institucionales y de formación de recursos humanos en distintas áreas prioritarias”.¹⁶ En México, al lanzar el programa conjunto con la UE, se designó, desde la primera reunión, al Comité Ejecutivo Bilateral como el responsable técnico-político y de evaluación del instrumento, así como de la selección y monitoreo de las iniciativas financiadas del Fondo. Contó con cinco proyectos, según el último informe de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexid),¹⁷ todos ellos en ejecución hasta 2024 en temas de salud pública, biotecnología, sostenibilidad en la gestión de crisis sanitarias y movilidad ferroviaria.

4. *Euroclima+*, en 2022. Es un programa regional enfocado en América Latina para abordar el cambio climático y la sostenibilidad ambiental y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). A partir de la pandemia por covid-19, forma parte de la Iniciativa *Team Europe*.¹⁸ En México, en su primera fase, se abordaron los temas de bosques, biodiversidad y ecosistemas, movilidad urbana y eficiencia energética. En su segunda fase, la UE trabaja este programa con la Amexid, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Las acciones más importantes dentro del Plan de Acción País México que se reportan actualmente son:

enfrenta retos y transiciones en todos los contextos económicos. Este enfoque busca fortalecer las capacidades internas de los países y fomentar formas innovadoras de cooperación internacional, apoyando tanto sus metas nacionales como los esfuerzos globales para garantizar bienes públicos a nivel regional y mundial. Véase Comisión Europea, “Fondo Regional UE-ALC para el Desarrollo en Transición” en https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/programmes/eu-lac-regional-facility-development-transition_en

16 Amexid, “Informe anual de la Amexid 2024” en https://infoamexid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/hAs1s_111224.pdf

17 Amexid, “Anexo 7 del Informe anual de la Amexid 2024” en <https://drive.google.com/file/d/1mCU708EgF37C94HzjJol-8cvAZKuGkSD/view?usp=drivesdk>

18 Es la iniciativa global de la Unión Europea y sus Estados miembros, en coordinación con instituciones financieras europeas como el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), así como el sector privado para trabajar con sus países socios para enfrentar crisis globales desde un enfoque de desarrollo sostenible.

- *Acción 1.* Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu): integración de los programas de ordenamiento ecológico, de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano, en un solo instrumento. Como resultados concretos se desarrollaron lineamientos que unifican los programas de ordenamiento territorial bajo un enfoque sistémico e integrado (ecológico, territorial y de desarrollo urbano). El resultado en 2023 fue un proyecto de Ley General de Ordenamiento Territorial con un enfoque socioecosistémico para sustituir a la ley vigente.¹⁹
- *Acción 2.* La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) y la Comisión Nacional Forestal (Conafor): Fortalecimiento de capacidades para el monitoreo de los cambios de uso del suelo y estimación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del sector tierra en Áreas Naturales Protegidas (ANP) de México. No hay un reporte oficial de avances y/o resultados en conjunto, pero en informes de instituciones mexicanas²⁰ se alude a las acciones de cooperación encaminadas a monitoreos satelitales específicos apoyados de verificación en trabajo de campo en áreas protegidas, así como capacitación y asistencia técnica, para complementar los esfuerzos, toda vez que en Europa se reconoce que en “México disponen ya de una metodología nacional ampliamente desarrollada a través de herramientas como el Sistema Satelital de Monitoreo Forestal (Samof) o el Inventario Nacional Forestal y de Suelos”.²¹
- *Acción 3.* Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climática (INECC) y Dirección General de Protección Civil y Control de Incendios (DGPC): Análisis de la contribución de las Soluciones de Acción Climática basadas en la Naturaleza (SACbN) para

19 Sedatu, “Integración de los programas de ordenamiento ecológico, de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano, en un solo instrumento. 2022” en https://www.euroclima.org/images/2022/Accion_1_Planes_de_desarrollo_urbano_ordenamientos_territorial_y_ecologico.pdf

20 Semarnat/INECC, “Informe de gestión gubernamental 2018-2024” en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/945940/04_2024_IGG_INECC.pdf

21 Euroclima.org, “Monitoreo de los cambios de uso del suelo y estimación de emisiones GEI del sector tierra en las Áreas Naturales Protegidas de México” en <https://www.euroclima.org/3/monitoreo-de-los-cambios-de-uso-del-suelo-y-estimacion-de-emisiones-de-gei-del-sector-tierra-en-las-areas-naturales-protegidas-de-mexico>

el cumplimiento de los objetivos climáticos de México. Como resultado, se estableció el marco conceptual y metodológico de las SACbN relevantes para México. Con base en ello se seleccionaron proyectos piloto en diversas regiones del país con diferentes tipos de ecosistemas para poner a prueba las SACbN. En 2023 se llevaron a cabo talleres y capacitaciones para funcionarios públicos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y comunidades locales.²²

- *Acción 4.* INECC: Fortalecimiento de capacidades y guías para el acceso a financiamiento climático para pequeños implementadores comunitarios de medidas de adaptación al cambio climático, para abonar a la Contribución Determinada a nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés). Lo que se reporta como logro es la elaboración y publicación en 2024 de una guía para el acceso al financiamiento climático para comunidades y organizaciones locales.²³ Asimismo, se llevaron a cabo talleres de capacitación para líderes comunitarios²⁴ en conjunto con el Instituto Doctor José María Luis Mora en México. También se reporta que en el marco de Euroclima+, en 2020 se cerró el proyecto para la Mejora del Plan Integral de Movilidad Urbana Sostenible del área metropolitana de Guadalajara²⁵ con socios alemanes; en 2021 con socios franceses se concluyeron dos proyectos, el primero, un proyecto piloto de integración ciclista al sistema de transporte en Puebla y otro sobre la articulación de agendas globales como catalizadoras de acciones locales; y, en 2023 un proyecto con España para instrumentar políticas climáticas

22 Conafor “La Conafor en la 7ma Comunicación Nacional y 1er Reporte Bial de Transparencia. Mitigación y adaptación al cambio climático” en https://cambioclimatico.gob.mx/septima-comunicacion/descargables/13_CONAFOR_RafaelMayorgaSaucedo.pdf

23 Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), “Guía de acceso al financiamiento para la adaptación al cambio climático a nivel local”, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/940144/008_Gu_a_de_acceso_al_financiamiento_para_la_adaptaci_n_al_cambio_clim_tico_a_nivel_local.pdf

24 Instituto Mora, “Cursos de capacitación en el marco del programa Euroclima+” en <https://institutomora.edu.mx/EuroclimaPlus/SitePages/cursos.aspx>

25 Unión Europea, Delegación en México, “Ficha Medio Ambiente, Acción Climática y Energía en México” en https://www.eeas.europa.eu/delegations/mexico/cooperaci%C3%B3n-de-la-ue-y-sus-estados-miembros-en-materia-de-medio-ambiente-acci%C3%B3n-clim%C3%A1tica-y-energ%C3%ADa_und_es?s=248

y de eficiencia energética en Oaxaca para el sector público y privado.

5. LACIF,²⁶ resultado de la transformación y fusión en 2024 del *Latin America Investment Facility* (LAIF), en español Facilidad de Inversión en América Latina, creado en 2010 y el Mecanismo de Inversión para el Caribe (CIF). Es parte del Fondo Europeo para el Desarrollo Sostenible Plus (EFSD+), que contribuye al *Global Gateway*²⁷ de la Comisión Europea. Es un programa regional, cuyo propósito es facilitar la captación de recursos para proyectos en sectores clave para alcanzar los ODS en la región; combinan recursos de diferentes fuentes para apoyar proyectos en los siguientes temas: calidad y sostenibilidad de infraestructura que lleve a la eficiencia energética, sistemas de energía renovable, redes de transporte y comunicación; protección del medio ambiente, mitigación del cambio climático; desarrollo socioeconómico equitativo y sostenible, así como apoyo a las PYME. México participa en varias iniciativas regionales que están vigentes, como:

- Fondo Kualí, en conjunto con República Dominicana, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú, desde diciembre de 2024 y por 10 años. Se apoya a pequeñas instituciones financieras que, a su vez, apoyan con recursos a PYME y agricultores para adoptar prácticas sostenibles.
- Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC)²⁸ en el sector de movilidad urbana motorizados y no motorizados en la región. Vincula la inversión, los proyectos y los NDC para marcar una línea de actuación más efectiva y sostenible. Se encuentra en curso de 2022 y hasta 2027 en México, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Panamá.

²⁶ Global Gateway, "What is LACIF?" en <https://www.eulaif.eu/en/about-lacif#whatislaif>

²⁷ Es la estrategia europea postpandemia que define prioridades, dirige y canaliza financiamiento de proyectos de los sectores digital, energético y del transporte, así como potencia sistemas de salud, educación e investigación en todo el mundo. Es la cabeza y hoja de ruta de las acciones de la Unión Europea. Comisión Europea, "*Global Gateway*", *Idem*.

²⁸ Son los compromisos climáticos que cada país contrae en función del Acuerdo de París para reducir emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Son actualizadas periódicamente.

- Fondo Latinoamericano de Bonos Verdes (LAGREEN), el primer fondo verde de la región. Se trata de utilizar recursos de diferentes instituciones como gobiernos, bancos y organizaciones, emitir bonos que venden a inversionistas privados, los cuales, al comprarlos reciben intereses, pero su dinero sirve para financiar proyectos ecológicos, como energía solar, transporte limpio o reforestación. Está en operación desde 2020 y hasta 2035 para México, República Dominicana, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú.
- LAIF *City Life*: Centro Estratégico para la Identificación de Proyectos de Ciudades Sostenibles. Financia la planificación, el desarrollo de capacidades y la gestión del conocimiento para futuros proyectos. Participan México, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú y terminan en 2025.
- Fondo *eco.business* para el desarrollo de las PYME en América Latina. Es crédito directo y apoyo técnico especializado para proyectos concretos que protegen la biodiversidad, uso sostenible de recursos y combate al cambio climático. En este proyecto intervienen especialmente el banco de desarrollo kfw (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*) y la gestora de inversiones de impacto *Finance in Motion*, ambas instituciones alemanas. Opera desde 2016 y estará en curso hasta 2033 para México, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú.
- Fondo de Desarrollo Geotérmico para América Latina. Como su nombre indica, financia proyectos de energía geotérmica para Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú desde 2014 y hasta 2026.
- Otros proyectos ya cerrados son el programa FIRA, el Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS), programa EcoCasa, Redes de Transporte Sostenible en América Latina, la vinculación del mecanismo REDD+ con la implementación local, el componente forestal del Programa Especial de Cambio Climático de México (PECC), entre otros.

La anterior no pretende ser una lista exhaustiva de proyectos o iniciativas de cooperación entre México y la Unión Europea. Hay otros mecanismos que escapan en la búsqueda por recopilar todas las acciones a lo largo de 25 años, pero la dispersión de la información en múltiples fuentes, tanto nacionales como europeas, dificulta obtener un panorama completo y consolidado. También es importante decir que no todos los proyectos han sido exitosos, hay algunos que no llegaron a buen puerto o que han enfrentado serios problemas durante su ejecución, según algunos análisis críticos del Acuerdo Global.²⁹

En el Cuadro 1 se observan tres casos representativos, uno de ellos de cooperación y de inversión europea en México, los dos restantes. Si bien cada uno tiene sus particularidades, comparten características y problemáticas, como son: la falta de consulta a las comunidades locales, la preexistencia de conflictos sociales y el agravamiento de los mismos, la falta de una gestión eficiente por parte de la autoridad estatal e, incluso, federal; así como un enfoque que prioriza objetivos económicos y comerciales sobre las realidades sociales y ambientales de la población local.

29 Varios estudios se pueden mencionar: el primero, Aldo Rabiela Beretta, *El Acuerdo Global entre la Unión Europea y México. Documento de soporte informativo sobre la situación de los derechos humanos en México y el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México*. Forschungs und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e.V., FDCL Berlin, agosto 2015 en https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2015/10/EL-ACUERDO-GLOBAL-ENTRE-LA-UNION%20Y%20EUROPEA-Y-MEXICO_web.pdf. El segundo estudio es el de Alberto Arroyo, Jorge Villarreal, *et al.*, *Balance del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: a 8 años de su entrada en vigor*. Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la Heinrich Böll Stiftung, Ciudad de México, 2008 en <https://mx.boell.org/es/2009/05/29/balance-del-acuerdo-global-entre-mexico-y-la-union-europea-8-anos-de-su-entrada-en-vigor>. Un tercer estudio es: Rodolfo Aguirre Reveles y Manuel Pérez Rocha L., *Siete años del Tratado Unión Europea- México (TLCUEM): una alerta para el sur global*, Transnational Institute, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio. ICCO. México, 2007 en <https://www.tni.org/files/download/eu-mexicofta-s.pdf>

Cuadro 1.

Proyectos de cooperación México-Unión Europea e inversiones privadas europeas en México con dificultades en su realización			
<p>Programa de Desarrollo Social Integrado y Sostenible Prodesis 2004-2008</p>	<p>Reducir la pobreza, mitigar la degradación ambiental, promover el desarrollo territorial y reducir la presión sobre los recursos naturales en la Selva Lacandona de Chiapas, mediante un enfoque de desarrollo sustentable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En 34 microrregiones, con 24 millones de euros en cofinanciamiento del gobierno estatal y la Unión Europea. • Proyecto impuesto por el gobierno del estado sin participación de comunidades indígenas, violando el Convenio 169 de la OIT. • Conflictos territoriales derivados de reubicaciones forzadas y disputas agrarias previas no resueltas. • Retrasos en la entrega de fondos e incompatibilidad de normativas entre la UE y México. Denuncia de manejo poco transparente de recursos. • Falta de resultados económicos propuestos. • Realización en zona de conflicto con presencia del EZLN y comunidades autónomas que denuncian de neocolonialismo y bioprospección.³⁰ • Ejecución interrumpida, de 10 años planeados, se suspendió en 2. • Derivación de otros conflictos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de consulta previa genera rechazo y es cancelado en 2008 debido a la oposición de comunidades indígenas y conflictos con el EZLN. • La Comisión Europea reconoció en su evaluación de medio término que el proyecto no logró su objetivo. • Un informe de expertos europeos calificó de pertinentes los objetivos, pero inviable por las problemáticas locales. • Hubo declaraciones del Parlamento Europeo que alertaba del problema. • Desconocimiento del contexto social por parte de los ejecutores europeos y negligencia de autoridades estatales. • Enfoque comercial de la sostenibilidad de los recursos. • Problemas financieros en su ejecución.

³⁰ Neocolonialismo: intento de dominar económica y políticamente a regiones en desarrollo, mediante inversiones, comercio y cooperación. Bioprospección: exploración y uso de los recursos biológicos con el fin de desarrollar productos comerciales sin el consentimiento de las comunidades locales.

<p>Aguas de Barcelona, Saltillo, Coahuila 2001</p>	<p>Mejorar el suministro de agua potable y alcantarillado en Saltillo a partir de una asociación público-privada con Aguas de Barcelona.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Con la estrategia el problema de la escasez de agua se resuelve. • La asociación público-privada implica 55% de acciones municipales y 45% de la empresa privada española. • Un año después de poner en marcha la operación, hay un aumento considerable en las tarifas y se generan quejas e inconformidad en la población. En dos años el costo subió 68%. Tarifas de reconexión 300%. • Modificación de la Ley de Aguas de Coahuila para permitir el corte del servicio a usuarios con adeudo. • Se argumenta falta de transparencia en las operaciones y la privatización parcial de un bien público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sigue en operación la empresa y el Congreso del estado extendió hasta 2034 su operación.³¹ • El problema de escasez es estructural, pero se reporta que la empresa ha resuelto en lo posible el problema de captación. • La calidad no ha sido un motivo de queja para los usuarios, no así las tarifas y cortes de suministro. • Aunque no de forma generalizada, hay sectores de la población que lo perciben como la privatización de un bien público que prioriza intereses comerciales sobre el derecho al acceso equitativo al recurso. • La asociación público-privada ha sido reconocida como un ejemplo internacional de gestión de agua.
--	--	---	---

31 El Sol de la Laguna, “Mantendrá AGSAL hasta el 2034 la operación del sistema de agua de Saltillo”, 17 de octubre de 2023, en <https://oem.com.mx/elsoldelalaguna/local/mantendra-agsal-hasta-el-2034-la-operacion-del-sistema-de-agua-de-salttillo-18456988>

<p>Proyectos de energía eólica en el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca³² 2009</p>	<p>Generación de electricidad mediante energía eólica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los parques eólicos se instalaron sin consulta previa a las comunidades zapotecas, sin criterios sociales, lo que provoca conflictos y denuncias de despojo de tierras, así como represión por parte de las autoridades locales contra opositores. • Desinformación sobre el impacto ambiental y ausencia de una evaluación transparente del territorio y de la afectación de la fauna y tierra. • Comercialización de electricidad en manos de empresas trasnacionales sin beneficio de las comunidades locales. • Bonos de carbono como incentivo de inversionistas para cumplir con compromisos del Acuerdo de París. 	<ul style="list-style-type: none"> • Continúan en operación, pero con constante resistencia y conflictos sociales debido a la falta de consulta de las comunidades, violaciones a los derechos humanos y reclamos legales por despojo de tierras. • No hay un fracaso como tal del proyecto, pero sí una continua oposición por: falta de consulta a las comunidades, impactos negativos en la economía local, en la flora y fauna. • Violaciones a derechos humanos.
---	--	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en diversas notas periodísticas mencionadas en las notas al pie 29 y 30, así como en la bibliografía mencionada en la nota al pie 27.

³² La construcción de proyectos de inversión en parques eólicos en el estado de Oaxaca inició con el de La Venta I en 1990 con financiamiento del gobierno mexicano y el Banco Mundial, seguidos de La Venta II en 2006 y La Venta III en 2008. Las empresas europeas incrementaron su participación a partir de 2009 con el parque eólico de Juchitán y, posteriormente, en otros tres parques con participación española, francesa, italiana, danesa y estadounidense. Sergio Juárez Hernández y Gabriel León, "Energía eólica en el istmo de Tehuantepec: desarrollo, actores y oposición social". *Problemas de Desarrollo*. 2014, vol.45, n.178, pp.139-162. En <https://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v45n178/v45n178a7.pdf>

Estos casos no pueden atribuirse exclusivamente al Acuerdo Global como causa directa de sus fracasos o complicaciones en su ejecución, pero sí reflejan algunos de los desafíos que surgen cuando se insertan actores internacionales en entornos con estructuras de gobernanza débiles o conflictos sociales latentes y previos a su ejecución. En cada uno de ellos, la ausencia de procesos de consulta adecuados y la falta de integración de las comunidades afectadas han derivado en oposición, rechazo o, en el caso del Prodesis, la cancelación total.

Más allá del marco normativo que ofrece el AG, los proyectos parecen haberse diseñado con una visión técnica y comercial, sin la suficiente sensibilidad al contexto social mexicano, hecho que se evidencia en el caso de los parques eólicos de Oaxaca, donde las comunidades zapotecas quedaron excluidas de los procesos de decisión o, en el caso de Aguas de Saltillo, donde la percepción de privatización de un bien público generó, sobre todo en los años iniciales del proyecto, gran resistencia que se han ido desvaneciendo con los logros operativos que reportan de la empresa.

El análisis de estos casos sugiere que las condiciones nacionales y la falta de previsión sobre los impactos locales juegan un papel clave en los resultados de los proyectos, más allá del marco de cooperación o de inversión que los impulsa. La presencia de actores internacionales en las comunidades locales no es en sí misma negativa, pero el éxito depende de cómo se logran articular con todos los niveles de gobernanza, de qué tan incluyentes son los procesos de implementación y qué medidas se establecen para garantizar que los beneficios sean equitativos y sostenibles.

El capítulo de comercio y desarrollo sostenible en el Acuerdo Global Modernizado

En el análisis de la evolución de la cooperación en materia medio ambiental y sostenibilidad a lo largo de los 25 años de existencia del Acuerdo Global es notorio el cambio de enfoque de parte de la Unión Europea. Varios factores globales influyeron en esta transformación. En 2014, la UE adoptó el Instrumento de Asociación, como se mencionó anteriormente, diseñado para responder a desafíos globales y estratégicos. Posteriormente, con la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2015, se vio en la necesidad de alinear su política comercial a los objetivos de desarrollo sostenible.

En respuesta a estos cambios, la Comisión Europea revisó su enfoque en materia de comercio y desarrollo sostenible y lanzó su nueva estrategia llamada Comercio para todos, consistente en “hacer su política más eficaz, transparente y alineada con valores como el desarrollo sostenible y los derechos humanos”.³³ Dentro de esta estrategia se reconoció que los acuerdos comerciales con terceros países sí incluían disposiciones en materia ambiental, pero enmarcados en el ámbito de la cooperación, sin mecanismos efectivos de aplicación. En contraste, en los más recientes se vinculaba el comercio con el desarrollo sostenible, por lo que la UE se propuso encontrar la forma de garantizar el cumplimiento de esas disposiciones.

En 2017, la Comisión Europea abrió un debate público sobre la aplicación de los lineamientos contenidos en los capítulos de comercio y desarrollo sostenible (TSD), cuyo resultado fue el Plan de Acción de 15 puntos de 2018,³⁴ estructurado en cuatro categorías: trabajar juntos en el cumplimiento de los compromisos, permitir que la sociedad civil desempeñe un papel sobresaliente en la aplicación, obtener resultados en los capítulos TSD y mayor transparencia y mejor comunicación.

Este Plan de Acción fue considerado insuficiente para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de sostenibilidad dentro de los acuerdos comerciales. Por ello, en la siguiente revisión de la política comercial de la Unión Europea en 2021, denominada Una política comercial abierta, sostenible y firme³⁵ y, en plena incertidumbre por la pandemia de covid-19, se adelantó la evaluación de los avances del TSD, dando como resultado un nuevo cambio en el enfoque, pasando de ser un mecanismo de cooperación a convertirse en una herramienta vinculante dentro del comercio. Esto marcó un punto de inflexión, siendo el comercio

33 Comisión Europea, “Comercio para todos: la Comisión Europea presenta la nueva estrategia de comercio e inversión”. 13 de octubre de 2015 en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_15_5806

34 Commission services, “Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements”. 26 de febrero de 2018 en <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2018/02/TSD-Non-Paper.pdf>

35 EUR-Lex, “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Revisión de la política comercial-Una política comercial abierta, sostenible y firme”. 18 de febrero de 2021 en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021DC0066>

sostenible un requisito en los acuerdos de la UE y no sólo un compromiso político o aspiracional.

Además, este enfoque se alineó de forma concertada con otros instrumentos políticos de la UE, el principal, el Pacto Verde Europeo, lanzado en 2019 con la meta de lograr la neutralidad climática en Europa para 2050. Así, los acuerdos comerciales con terceros países reflejarían tanto los compromisos internos de la UE, como los objetivos de la agenda global.

En la revisión de 2022, la Unión Europea reforzó su enfoque con la estrategia El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento ecológico y justo.³⁶ En esta visión, la obligatoriedad de la inclusión de las cláusulas en materia de TSD fue más allá y se contempló la posibilidad de imponer sanciones en casos de incumplimiento.

Aunque en años recientes se ha consolidado el contenido de los capítulos específicos sobre TSD, el tema ha estado presente desde los más antiguos en el ámbito de la cooperación. Los primeros acuerdos que incluyeron obligaciones de respetar las normas laborales y medioambientales fueron los establecidos con el Cariforum en 2008 y con Corea del Sur en 2011. A partir de este último, todos han incluido el TSD en forma de capítulo específico y, a la fecha, son 11 acuerdos los que están vigentes (Cuadro 2).

36 Consejo Europeo, “Conclusiones sobre la revisión de los capítulos sobre comercio y sostenibilidad”. 18 de octubre de 2022 en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/10/17/council-conclusions-on-the-trade-and-sustainability-review/>

Cuadro 2

Acuerdos comerciales de la UE con capítulos específicos TSD			
Acuerdo comercial	Fecha de la firma	Entrada en vigor	Localización de los capítulos TSD y disposiciones laborales y de cooperación
Acuerdo de Libre Comercio UE-Corea del Sur	6 de octubre de 2010	<ul style="list-style-type: none"> •1 de julio de 2011 (prov) •13 de diciembre de 2015 (completo) 	<ul style="list-style-type: none"> •Capítulo 13 sobre TSD (Artículos 13.1-13.15). Incluye disposiciones sobre aspectos laborales y medioambientales. •El Anexo 13 trata de la cooperación en materia de TSD.
Acuerdo Comercial UE-Colombia/Perú/Ecuador	26 de junio de 2012	<ul style="list-style-type: none"> •1 de marzo de 2013 (prov Perú) •1 de agosto de 2013 (prov Colombia) •1 de enero de 2017 (prov Ecuador) 	<ul style="list-style-type: none"> •El Título IX regula el TSD (artículos 267-286). Incluye disposiciones sobre aspectos laborales y medioambientales.
Acuerdo de Asociación UE-América Central	29 de junio de 2012	<ul style="list-style-type: none"> •1 de agosto de 2013 (prov Honduras, Nicaragua; Panamá) •1 de octubre de 2013 (prov Costa Rica, El Salvador) •1 de diciembre de 2013 (prov Guatemala) 	<p>En la Parte IV sobre Comercio:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Título VIII sobre TSD (artículos 284-302). <p>En la Parte III sobre Cooperación:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Título III sobre Desarrollo Social y Cohesión Social (Artículos 41-48). Incluye disposiciones sobre empleo y protección social, pueblos indígenas y otros grupos étnicos, grupos vulnerables y género. •Título V sobre Medio Ambiente, Catástrofes Naturales y Cambio Climático (Artículos 50-51). •El Título VI sobre Desarrollo Económico y Comercial incluye el Artículo 63 sobre Cooperación y Asistencia Técnica en materia de TSD.
Acuerdo de Asociación UE-Ucrania	21 de marzo de 2014	<ul style="list-style-type: none"> •1 de noviembre de 2014 (prov) •1 de septiembre de 2017 (completo) 	<p>En el Título IV sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Capítulo 13 sobre TSD (artículos 289-302). <p>En el Título V sobre Cooperación económica y sectorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Capítulo 6 sobre medio ambiente (artículos 360-366; anexos XXX y XXXI). •Capítulo 21 sobre cooperación en materia de empleo, política social e igualdad de oportunidades (artículos 419-425; anexo XL).

<p>Acuerdo de Asociación UE-Georgia</p>	<p>27 de junio de 2014</p>	<p>•1 de septiembre de 2014 (prov) •1 de julio de 2016 (completo)</p>	<p>En el Título IV sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio: •Capítulo 13 sobre TSD (artículos 227-243). Incluye disposiciones sobre aspectos laborales y medioambientales. En el Título VI sobre otras políticas de cooperación: •Capítulo 3 sobre medio ambiente (artículos 301-306). •Capítulo 4 sobre Acción por el clima (artículos 307-312). •Capítulo 14 sobre Empleo, política social e igualdad de oportunidades (artículos 348-354).</p>
<p>Acuerdo de Asociación UE-Moldavia</p>	<p>27 de junio de 2014</p>	<p>•1 de septiembre de 2014 (prov) •1 de julio de 2016 (completo)</p>	<p>En el Título V sobre Comercio y cuestiones relacionadas con el comercio: •Capítulo 13 sobre TSD (Artículos 363-379). En el Título IV sobre Cooperación económica y otra cooperación sectorial: •Capítulo 4 sobre empleo, política social e igualdad de oportunidades (artículos 31-37; anexo III). •Capítulo 16 sobre Medio Ambiente (Artículos 86-91; Anexo XI). •Capítulo 17 sobre Acción por el clima (Artículos 92-97; Anexo XII).</p>
<p>Acuerdo Económico y Comercial Global UE-Canadá (CETA)</p>	<p>30 de octubre de 2016</p>	<p>•21 de septiembre de 2017 (prov)</p>	<p>Las disposiciones de la TSD se encuentran en varios capítulos. Las principales son: •Capítulo 22 sobre TSD (Artículos 22.1-22.5). •Capítulo 23 sobre Comercio y Trabajo (Artículos 23.1-23.11). •Capítulo 24 sobre comercio y medio ambiente (artículos 24.1-24.16).</p>
<p>Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón</p>	<p>17 de julio de 2018</p>	<p>•1 de febrero de 2019 (completo)</p>	<p>•El capítulo 16 regula la TSD (artículos 16.1-16.19). Incluye disposiciones sobre aspectos laborales y medioambientales.</p>
<p>Acuerdo de Libre Comercio UE-Singapur</p>	<p>19 de octubre de 2018</p>	<p>•21 de noviembre de 2019 (completo)</p>	<p>El capítulo 12 regula la TSD (artículos 12.1-12.17). Incluye secciones específicas sobre: •Aspectos laborales (Sección B, artículos 12.3-12.5). •Aspectos medioambientales (Sección C, Artículos 12.6-12.10).</p>

Acuerdo de Libre UE-Vietnam	30 de junio de 2019	•1 de agosto de 2020 (completo)	<ul style="list-style-type: none"> •El capítulo 13 regula la TSD (artículos 13.1-13.17). Incluye disposiciones sobre aspectos laborales y medioambientales. •Capítulo 16 sobre Cooperación y desarrollo de capacidades incluye disposiciones sobre cooperación en materia de TSD (artículo 16.2(e)).
Acuerdo de Comercio y Cooperación UE-Reino Unido	30 diciembre de 2020	•1 de mayo de 2021 (completo)	<p>En la Parte 2, el Título XI está dedicado a la igualdad de condiciones para una competencia abierta y leal y al desarrollo sostenible. En concreto, consta de los siguientes capítulos:</p> <ul style="list-style-type: none"> •El capítulo 6 regula las normas laborales y sociales (artículos 386-389). •El capítulo 7 regula el medio ambiente y el clima (artículos 390 a 396). •El capítulo 8 regula otros instrumentos para la DST (artículos 397-407). •El capítulo 9 incluye disposiciones horizontales e institucionales (artículos 408-411).

Fuente: Traducción propia a partir de LSE Consulting.³⁷

Adicionalmente a esos 11 acuerdos, los acuerdos de asociación con el Mercado Común del Sur (Mercosur) y con México aún no vigentes, contendrán disposiciones TSD y otros seis que se están negociando (Australia, Chile modernizado, África Oriental y Meridional, Indonesia, Nueva Zelanda y Filipinas) estarán bajo el mismo marco.

A continuación, en el Cuadro 3, se presenta la estructura de un capítulo estándar TSD,³⁸ en el que analiza los 11 acuerdos mencionados anteriormente y hace un compendio de todas las disposiciones que contienen. Es importante aclarar que éstas incluyen los temas laborales y medioambientales.

37 LSE Consulting, "Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development (TSD) Provisions for Identification of Best Practices to Support the TSD Review Interim Report", November 2021 en <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/assets/documents/Comparative-Analysis-of-TSD-Provisions-for-Identification-of-Best-Practices-to-Support-the-TSD-Review-Inception-Report.pdf>

38 *Ibidem.*, pp. 26-31.

Cuadro 3

Estructura de un capítulo TSD estándar	
Disposición	Descripción
I. ÁMBITOS DE APLICACIÓN	
1. Cuestiones medioambientales específicas	<p>Incluyen el compromiso de aplicar los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMMA). Aunque varían de acuerdo en acuerdo, la mayor parte de éstos aborda los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cambio climático • Energía renovable • Contaminación atmosférica • Capa de ozono • Biodiversidad • Pesca • Conservación de bosques • Comercio ilegal de especies amenazadas • Recursos genéticos, incluidos los conocimientos tradicionales • Plaguicidas y/o productos químicos
2. Referencia explícita a acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMMA)	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre cambio climático y protección de la capa de ozono: <ul style="list-style-type: none"> - Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) - Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Protocolo de Kioto) - Acuerdo de París - Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (Protocolo de Montreal) • Diversidad biológica: <ul style="list-style-type: none"> - Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) - Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica (Protocolo de Nagoya) - Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES). • Gestión de residuos: <ul style="list-style-type: none"> - Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (Convenio de Basilea).
3. Soberanía reguladora medioambiental y excepciones	<p>Se reconoce el derecho de las partes a determinar sus propios niveles de protección medioambiental y a modificar leyes y políticas medioambientales, siempre que no rebajen sus normas medioambientales para fomentar el comercio o la inversión y que sean coherentes con los compromisos internacionales. En todos se encuentran excepciones para la conservación de los recursos naturales y para la vida vegetal y animal.</p>
4. Referencia a las normas internacionales del trabajo	<p>Se incluyen normas laborales reconocidas internacionalmente, como el derecho de sindicación y el derecho a la negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso, la abolición del trabajo infantil, la no discriminación entre trabajadores, el salario mínimo, la salud y seguridad en el trabajo, la inspección laboral y los derechos de los trabajadores inmigrantes.</p>
5. Referencia explícita a instrumentos laborales internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 (Declaración de la OIT de 1998) • Convenios fundamentales de la OIT • Programa de Trabajo Decente de la OIT.

6. Otros compromisos sociales. Referencias específicas	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos específicos de Responsabilidad Social Empresarial (RSE o CSR en inglés) y de Responsabilidad Empresarial y Comercial (RBC, RBC en inglés). • Líneas directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, que no son vinculantes, sino un conjunto de recomendaciones dirigidas a ese tipo de empresas. Son relativas a derechos humanos, condiciones laborales, medio ambiente, lucha contra la corrupción, transparencia y fiscalidad, ciencia y tecnología, competencia leal, protección del consumidor, entre otros. • Principios rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos, basado en sus tres pilares fundamentales: proteger, respetar y remediar.
7. Soberanía normativa laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento del derecho interno a regular en materia laboral y social.
II. Mecanismos y procedimientos jurídicos, institucionales y políticos para garantizar la aplicación de los compromisos	
1. Mecanismos intergubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación reglamentaria (intercambio de información, intercambios técnicos o de mejores prácticas) <p>Se establecen comités intergubernamentales (también se pueden llamar subcomité o consejo) para cuestiones medioambientales como laborales y están formados por representantes de alto nivel de la administración de cada parte en asuntos laborales, medioambientales y comerciales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Armonización y/o aproximación de las medidas nacionales • Asistencia técnica • Desarrollo de capacidades • Cooperación científica conjunta
2. Papel de las organizaciones internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • OIT • Organizaciones multilaterales de medio ambiente • Organismos AMUMA
3. Participación de la sociedad civil	<p>Exigen la participación de la sociedad civil en los procesos de consulta organizados en el contexto de las evaluaciones de impacto.</p>
III. Mecanismos de aplicación	
1. Naturaleza de los compromisos	<p>Incluye compromisos vinculantes sobre la no derogación de la legislación laboral y medioambiental nacional, así como para ratificar y aplicar los convenios de la OIT y los AMUMA.</p>
2. Mecanismos de solución de diferencias (MDS).	<p>Se determina la forma en que se resolverán los litigios derivados de la aplicación de las disposiciones medioambientales, laborales o sociales. Éstas pueden ser la consulta gubernamental y los paneles de expertos. La primera se refiere al proceso mediante el cual se consultan entre sí para resolver los litigios. En el segundo se designa un panel en el que los expertos deben resolver una disputa que implique el respeto de las disposiciones. Si el conflicto no se resuelve durante la consulta gubernamental, se puede convocar al panel. Algunos acuerdos permiten a las partes solicitar que el comité intergubernamental considere el asunto.</p>
3. Sanciones y/o medidas correctivas	<p>Se incluyen en caso de que una parte incumpla las disposiciones. Sin embargo, sólo el acuerdo con el Reino Unido sí permite poner en práctica medidas temporales en disputas sobre el cumplimiento de normas laborales, sociales, ambientales y climáticas. Además, establece que, si hay diferencias significativas en las normas entre las partes, y éstas afectan el comercio o la inversión, podrán adoptar medidas de reequilibrio para contrarrestar esos efectos.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en el análisis comparativo de LSE Consulting.

En la Figura 1 se observa de forma gráfica el conjunto de disposiciones contenidas en un capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible.

Figura 1. Estructura de un capítulo estándar de Comercio y Desarrollo Sostenible



- Ámbitos de aplicación
- Mecanismos y procedimientos
- Mecanismos de aplicación

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se presenta un análisis del posible contenido del capítulo sobre TSD en el Acuerdo Global Modernizado (AGM) entre México y la UE. Dado que la versión definitiva del texto aún no ha sido publicada (se dispone de una versión del año 2018) y fichas informativas, este ejercicio se basa en la información disponible hasta el momento, complementada con un análisis sobre la naturaleza y alcance de este tipo de acuerdos. Se trata, por tanto, de una proyección fundamentada en los antecedentes y tendencias observadas en otros tratados recientes de la UE y la propia versión disponible.

Al tratarse de un acuerdo con un país en desarrollo, sigue un esquema similar al de otros más recientes que la UE ha firmado con socios de características comparables. En este sentido, es probable que la versión definitiva se quede con un capítulo único sobre TSD, en el que se integren tanto disposiciones laborales como ambientales. Asimismo,

siguiendo la tendencia de otros acuerdos con países en desarrollo, es de esperarse que conserve disposiciones adicionales sobre cooperación en estos ámbitos, con el objetivo de fortalecer el cumplimiento de estándares internacionales. A diferencia del CETA con Canadá o del TCA con el Reino Unido, que presentan estructuras diferenciadas para estas materias, el acuerdo con México se ajusta a un modelo más común dentro de la política comercial de la UE con países en desarrollo.

En el Cuadro 4 se muestran las disposiciones contenidas en la versión preliminar del capítulo TSD de este Acuerdo, con base en la estructura del modelo estándar que se puede ver en el Cuadro 3.

Cuadro 4

Contenido del capítulo TSD del Acuerdo Global Modernizado		
Estructura de un capítulo tsd estándar	Presente en el acuerdo global modernizado MX-UE	Ubicación en el acuerdo (artículo)
I. Ámbitos de aplicación		
1. Cuestiones medioambientales específicas abordadas		
Cambio climático	Sí	Artículo 5
Energías renovables	Sí	Artículo 5
Contaminación atmosférica	Sí emisiones	Artículo 5
Capa de ozono	Sí	Artículo 5
Biodiversidad	Sí	Artículo 6
Pesca	Sí	Artículo 8
Conservación de bosques	Sí	Artículo 7
Comercio ilegal de especies amenazadas Conservación de bosques	Sí	Artículo 6
Recursos genéticos y conocimientos tradicionales	Sí recursos genéticos NO conocimientos tradicionales	Artículo 13
Plaguicidas y productos químicos	Sí	Artículo 13
2. Referencia explícita a acuerdos multilaterales sobre medio ambiente		
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)	Sí	Artículo 5
Protocolo de Kioto	Sí, no explícitamente, en general protocolos y enmiendas de los AMMA	Artículo 4
Acuerdo de París	Sí	Artículo 5
Protocolo de Montreal	Sí	Artículo 5

Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)	Sí	Artículo 6
Protocolo de Nagoya	Sí	Artículo 13
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas (CITES)	Sí	Artículo 6
Convenio de Basilea sobre desechos peligrosos	Sí, no explícitamente, en general protocolos y enmiendas de los AMMA	Artículo 4
3. Soberanía reguladora medioambiental y excepciones		
Soberanía reguladora medioambiental y excepciones	Sí	Artículo 2
4. Referencia a normas internacionales del trabajo		
Derecho a la sindicación	Sí	Artículo 3
Derecho a la negociación colectiva	Sí	Artículo 3
Eliminación del trabajo forzoso	Sí	Artículo 3
Abolición del trabajo infantil	Sí	Artículo 3
No discriminación entre trabajadores	Sí	Artículo 3
Salario mínimo	Sí	Artículo 3
Salud y seguridad en el trabajo	Sí	Artículo 3
Inspección laboral	Sí	Artículo 3
Derechos de los trabajadores migrantes	No	No incluido
5. Referencia explícita a instrumentos laborales internacionales		
Declaración de la OIT de 1998	Sí	Artículo 3
Convenios fundamentales de la OIT	Sí	Artículo 3
Programa de Trabajo Decente de la OIT	Sí	Artículo 3
6. Otros compromisos sociales		
Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y Responsabilidad Empresarial y Comercial (RBC)	Sí	Artículo 9
Líneas Directrices de la OCDE	Sí	Artículo 9
Principios Rectores de la ONU sobre Empresas y Derechos Humanos	Sí	Artículo 9
7. Soberanía normativa laboral		
Soberanía normativa laboral	Sí	Artículo 2

II. Mecanismos y procedimientos jurídicos, institucionales y políticos		
1. Mecanismos intergubernamentales		
Mecanismos intergubernamentales	Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible y Puntos de Contacto (Subcomité CDS o TSD)	Artículo 14
Cooperación reglamentaria	Sí, no explícitamente	Artículo 13, 14
Armonización de medidas nacionales	Sí, no explícitamente	Artículo 6, 13, 14
Asistencia técnica	Sí, no explícitamente	Artículo 11, 14
Desarrollo de capacidades	Sí	Artículo 13, 14
Cooperación científica conjunta	Sí, no explícitamente	Artículo 11, 14
2. Papel de organizaciones internacionales		
OIT	Sí	Artículo 1, 3
Organismos multilaterales ambientales	Sí	Artículo 1, 4
3. Participación de la sociedad civil		
Participación de la sociedad civil	Sí	Artículo 14, 16, 17
III. Mecanismos de aplicación		
1. Naturaleza de los compromisos		
Naturaleza de los compromisos	Sí	Artículo 2
2. Mecanismos de solución de diferencias (MDS)		
Mecanismos de solución de diferencias (MDS)	Sí	Artículos 16-17
3. Sanciones y/o medidas correctivas		
Sanciones y/o medidas correctivas	No	No incluido

Fuente: Elaboración propia.

Es necesario decir que en otras partes del acuerdo se encuentran más disposiciones sobre cooperación, que complementan este tema, pero que no son parte de lo que se viene estableciendo en un TSD. por ejemplo, el capítulo relativo a la cooperación en bienestar animal y resistencia anti-microbiana, en el que se reconoce la importancia de estos tópicos tanto para la salud pública como para el comercio de productos agropecuarios, promoviendo la creación de un Grupo de Trabajo Conjunto y un Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Si bien el tema no es parte del TSD y no se menciona el término sostenibilidad en él, su existencia contribuye y se alinea a los objetivos de desarrollo sostenible.

Respecto a las disposiciones en materia laboral, es una novedad que en el AGM se vincule con el tema medioambiental. En él se aborda en el artículo 36 como parte de la cooperación en asuntos sociales y pobreza y en el artículo 39 como parte de la cooperación en materia de derechos humanos y democracia para enfatizar la importancia de promover el respeto a los derechos laborales. Aunque no se menciona directamente la Organización Internacional del Trabajo, sí establece el respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores y los principios del trabajo decente, lo cual se alinea con las normativas de dicha organización. La evolución es notoria, mientras en la versión vigente el tema se aborda desde una perspectiva de cooperación y diálogo, sin compromisos concretos ni claros y mucho menos con mecanismos de supervisión, la versión modernizada lo integra en un marco más sólido.

El capítulo TSD del Acuerdo Global Modernizado representa un giro en la relación de México con la UE hacia compromisos más definidos en materia ambiental y laboral, acorde con la importancia que éstos revisiten en la agenda global.

Conclusiones

A lo largo de 25 años, la cooperación entre México y la Unión Europea en materia medioambiental ha transitado desde un enfoque general de colaboración hacia un modelo más estructurado, con compromisos específicos reflejados en el capítulo de comercio y desarrollo sostenible del AGM, aún no aprobado por ambas partes. Este proceso ha transitado por transformaciones en las prioridades internacionales y europeas que han llevado a la consolidación de la sostenibilidad como un eje central de sus relaciones con el exterior.

El análisis de los antecedentes de la relación bilateral en la historia contemporánea reveló que, si bien el medio ambiente ha sido un tema presente en la agenda, su desarrollo inicial fue limitado y dependiente de mecanismos de cooperación que no tuvieron una estructura normativa específica. A lo largo de los años, los marcos de colaboración evolucionaron reflejando una creciente interconexión entre las políticas comerciales y los compromisos ambientales.

El cambio ha sido significativo en sí mismo, aun sin acuerdo modernizado, la relación entre México y la UE está viva y se adapta a las tendencias globales. Los compromisos de la Agenda 2030 y el Pacto Verde

Europeo han impulsado un marco más ambicioso en el que la UE trata de consolidar la dimensión ambiental y laboral dentro de sus acuerdos comerciales con terceros países.

México participa activamente en los programas de cooperación bi-regional América Latina-Unión Europea, lo que ha permitido avances, pero también ha enfrentado desafíos en la realización de proyectos, particularmente por la falta de consulta y participación de las comunidades beneficiadas/afectadas, factor que considera explícitamente el nuevo acuerdo como requisito *sine qua non* para la ejecución de proyectos.

Es de resaltar que el capítulo TSD no sólo incorpora compromisos ambientales, sino que también refuerza la dimensión laboral dentro del acuerdo, en concordancia con los estándares promovidos por la OIT. Dicho vínculo responde a una lógica integral del desarrollo sostenible, en la que el crecimiento económico no se desligue de las condiciones sociales y ecológicas en las que se lleva a cabo, por ejemplo, la transición hacia economías más sostenibles requiere adaptar el mercado laboral, pero es importante vigilar que se lleve a cabo bajo condiciones justas y de protección para los trabajadores.

El intento por impulsar un acuerdo más moderno representa un punto positivo en el balance general de la relación. La convergencia entre comercio y desarrollo sostenible en las relaciones internacionales y su incorporación en los marcos normativos bilaterales hace que México se ponga a la vanguardia en los temas de la agenda global. Sin embargo, la experiencia demuestra que la inclusión de compromisos en los acuerdos no garantiza su cumplimiento. Su efectividad dependerá no sólo de la modernidad y claridad de sus disposiciones, sino de los mecanismos de implementación y supervisión que se establezcan, los esfuerzos nacionales por solucionar problemas estructurales que frenan el progreso en todo sentido –léase inseguridad, corrupción, impunidad..., pero sobre todo de voluntad política y puesta en práctica real.

Fuentes de consulta

Acuerdo Global de Cooperación entre la CE y México. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar14011>

Alberto Arroyo, Jorge Villarreal, et al., Balance del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: a 8 años de su entrada en vigor. Oficina Regional para México, Centroamérica y el Caribe de la

- Heinrich Böll Stiftung, Ciudad de México, 2008. <https://mx.boell.org/es/2009/05/29/balance-del-acuerdo-global-entre-mexico-y-la-union-europea-8-anos-de-su-entrada-en-vigor>
- Aldo Rabiela Beretta, El Acuerdo Global entre la Unión Europea y México. Documento de soporte informativo sobre la situación de los derechos humanos en México y el Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre la Unión Europea y México. Forschungs und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e.V., FDCL Berlin, agosto 2015. https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2015/10/EL-ACUERDO-GLOBAL-ENTRE-LA-UNI%C3%93N-EUROPEA-Y-M%C3%89XICO_web.pdf
- Amexcid, Anexo 7 del Informe anual de la Amexcid 2024. <https://drive.google.com/file/d/1mCU708EgF37C94HzjJol-8cvAZKuGkSD/view?usp=drivesdk>
- Amexcid, Informe anual de la Amexcid 2024, p. 83. https://infoamexcid.sre.gob.mx/consejo/media/documents/hAs1s_111224.pdf
- Claudia Sheinbaum, Mañana del Pueblo, 22 de enero de 2025, 1:58:15, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=XalgeKT0Who>
- Cluster Energía, 9 empresas del Cluster de Energía viajan a México en busca de nuevas oportunidades de negocio, 7 de diciembre de 2016, en *Cluster Energía*, <https://www.clusterenergia.com/nazioartekoa/9-empresas-cluster-energia-viajan-a-mexico-en-busca-nuevas-oportunidades-negocio>
- Comisión Europea, Comercio para todos: la Comisión Europea presenta la nueva estrategia de comercio e inversión. Bruselas, 13 de octubre de 2015 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_15_5806
- Comisión Europea, Fondo Regional UE-ALC para el Desarrollo en Transición, disponible en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/programmes/eu-lac-regional-facility-development-transition_en
- Comisión Europea, *Global Gateway*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_es
- Commission services, Feedback k and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements. Bruselas, 26 de febre-

- ro de 2018. <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2018/02/TSD-Non-Paper.pdf>
- Conafor, La Conafor en la 7ma Comunicación Nacional y 1er Reporte Bienal de Transparencia. Mitigación y adaptación al cambio climático. https://cambioclimatico.gob.mx/septima-comunicacion/descargables/13_CONAFOR_RafaelMayorgaSaucedo.pdf
- Consejo de la Unión Europea, Asociación Estratégica México-Unión Europea. Plan Ejecutivo Conjunto, Bruselas, 16 de mayo de 2010. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2374/SE_PlanEjecutivoConjunto_AsociacionEstrategica_UnionEuropea.pdf
- Consejo Europeo, Conclusiones sobre la revisión de los capítulos sobre comercio y sostenibilidad. Bruselas, 18 de octubre de 2022. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/10/17/council-conclusions-on-the-trade-and-sustainability-review/>
- El Sol de la Laguna, Mantendrá AGSAL hasta el 2034 la operación del sistema de agua de Saltillo, 17 de octubre de 2023. <https://oem.com.mx/elsoldelalaguna/local/mantendra-agsal-hasta-el-2034-la-operacion-del-sistema-de-agua-de-saltillo-18456988>
- Enriqueta Serrano Caballero, “La modernización del Acuerdo de Asociación Unión Europea-México: entre el cambio y la continuidad”, *Documentos de trabajo (Fundación Carolina)*, Segunda época, núm. Extra 7, 2022.
- EUR-Lex, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Revisión de la política comercial—Una política comercial abierta, sostenible y firme. Bruselas, 18 de febrero de 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021DC0066>
- Euroclima.org, Monitoreo de los cambios de uso del suelo y estimación de emisiones GEI del sector tierra en las Áreas Naturales Protegidas de México, párrafo 2. <https://www.euroclima.org/3/monitoreo-de-los-cambios-de-uso-del-suelo-y-estimacion-de-emisiones-de-gei-del-sector-tierra-en-las-areas-naturales-prottegidas-de-mexico>
- Gabriela Uberetagoyna Pimentel, “La inserción de los negocios mexicanos en el mercado europeo”, en *Negocios internacionales. México en la economía mundial del siglo XXI*, México, Editorial IPN, 2013.
- Global Gateway, “What is LACIF?”, <https://www.eulaif.eu/en/about-lacif#whatislaif>

- IDOM, Low Carbon Business Action in Mexico, en IDOM. <https://www.idom.com/proyecto/low-carbon-business-action-in-mexico/>
- Instituto Mora, Cursos de capacitación en el marco del programa Euroclima+, <https://institutomora.edu.mx/EuroclimaPlus/SitePages/cursos.aspx>
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), *Guía de acceso al financiamiento para la adaptación al cambio climático a nivel local*, México, 2024. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/940144/008_Gu_a_de_acceso_al_financiamiento_para_la_adaptaci_n_al_cambio_clim_tico_a_nivel_local.pdf
- Joao Vale de Almeida, “Relaciones políticas entre la Unión Europea y México en el marco del Acuerdo Global”, en Marie Anne Coninsx, Fernando Castañeda Sabido y Beatriz Nadia Pérez Rodríguez (coords), *Logros y retos a diez años del Acuerdo Global México-Unión Europea*. México, Gernika, 2010, pp. 107-199.
- Jorge Quevedo Flores, “La asociación estratégica como nuevo elemento de la acción exterior de la Unión Europea”, *CONfines*, año 14, núm. 27, agosto-diciembre 2018, pp. 68-92.
- LSE Consulting, Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development (TSD) Provisions for Identification of Best Practices to Support the TSD Review Interim Report, November 2021. <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/assets/documents/Comparative-Analysis-of-TSD-Provisions-for-Identification-of-Best-Practices-to-Support-the-TSD-Review-Inception-Report.pdf>
- Reglamento (UE) núm. 234/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento de Asociación para la cooperación con terceros países, Diario Oficial de la Unión Europea, L 77, 15 de marzo de 2014, pp. 77-84. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0234>
- Rodolfo Aguirre Reveles y Manuel Pérez Rocha L., *Siete años del Tratado Unión Europea- México (TLCUEM): una alerta para el sur global*. Transnational Institute. Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio. ICCO. México, 2007. <https://www.tni.org/files/download/eumexicofta-s.pdf>
- Sedatu, Integración de los programas de ordenamiento ecológico, de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano, en un solo instrumento.

2022. https://www.euroclima.org/images/2022/Accion_1_Planes_de_desarrollo_urbano_ordenamientos_territorial_y_ecologico.pdf
- Semarnat/INECC, Informe de gestión gubernamental 2018-2024. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/945940/04_2024_IGG_INECC.pdf
- Sergio Juárez Hernández y Gabriel León, Energía eólica en el Istmo de Tehuantepec: desarrollo, actores y oposición social. *Prob. Des* [online]. 2014, vol. 45, núm. 178, pp. 139-162. <https://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v45n178/v45n178a7.pdf>
- Unión Europea, “Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 290/17, 4 de noviembre de 2005. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A1104\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A1104(01)&from=EN)
- Unión Europea, Delegación en México, Ficha Medio Ambiente, Acción Climática y Energía en México. https://www.eeas.europa.eu/delegations/mexico/cooperaci%C3%B3n-de-la-ue-y-sus-estados-miembros-en-materia-de-medio-ambiente-acci%C3%B3n-clim%C3%A1tica-y-energ%C3%ADa_und_es?s=248
- Unión Europea, Delegación en México, Ficha Medio Ambiente, Acción Climática y Energía en México. https://www.eeas.europa.eu/delegations/mexico/cooperaci%C3%B3n-de-la-ue-y-sus-estados-miembros-en-materia-de-medio-ambiente-acci%C3%B3n-clim%C3%A1tica-y-energ%C3%ADa_und_es?s=248

La cooperación ambiental entre México y la Unión Europea

Veronica Yazmín Gómez Calzada*

Introducción

La colaboración ambiental entre México y la Unión Europea (UE) constituye un ejemplo destacado de cooperación bilateral, regional e internacional que ha avanzado con el tiempo y que, gracias a la voluntad de ambas partes se adapta a los cambios globales buscando hacer frente a las prioridades compartidas. Una de las principales características de la relación entre ambos actores es la creación de acuerdos estratégicos y de colaboración en ámbitos de amplia relevancia en la agenda internacional, como los son el cambio climático y la sostenibilidad, con todo lo que ello implica: biodiversidad, transición energética y el cumplimiento de acuerdos internacionales como el Acuerdo de París.

Desde el inicio de las relaciones diplomáticas de México con las organizaciones previas a la Unión Europea a finales de la Segunda Guerra Mundial, y hasta la firma del Acuerdo Global (AG), los diversos mecanismos de cooperación han sido un motor para el desarrollo de políticas públicas y proyectos concretos en áreas clave como la política, derechos humanos, comercio y, especialmente, la protección ambiental.

* Maestra en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPYS), UNAM. Profesora adscrita al Centro de Relaciones Internacionales FCPYS, UNAM. Estudiante de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales del campo disciplinario en Relaciones Internacionales de la UNAM. Contacto: veronicagomez@politicas.unam.mx

En este sentido, el presente capítulo es un análisis descriptivo en materia ambiental que comienza explorando las etapas históricas de esta relación, así como sus mecanismos de cooperación, para después exponer algunos proyectos financiados por la Unión Europea en México que son ejecutados por diversas organizaciones y agencias de cooperación europeas (GIZ, AECID, etc.) e internacionales (por ejemplo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD).

El objetivo es generar un espacio para la reflexión crítica sobre la efectividad de estas alianzas y proyectos en aspectos como la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), la adaptación al cambio climático y la mitigación de los efectos en las poblaciones más vulnerables. Finalmente, se invita a la discusión sobre cómo fortalecer la colaboración para enfrentar los retos presentes, con metas a futuro desde la mirada de México.

Marco general de cooperación ambiental

La relación entre México y la UE es histórica y se ha fortalecido con el paso de los años. Desde la conformación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) en 1951, pasando por su consolidación como Unión Europea en 1992, esta organización supranacional ha mantenido lazos de cooperación con México hasta la fecha. De acuerdo con Quevedo Flores¹ se pueden identificar tres etapas en la construcción de sus mecanismos de cooperación:

1. Primera, que va desde el establecimiento de relaciones diplomáticas en 1961, hasta la firma del primer Acuerdo de Cooperación de 1975.
2. Segunda, desde la entrada en vigor del Acuerdo de Cooperación de 1975, hasta la firma del segundo Acuerdo de Cooperación en 1991.
3. Tercera, que va de la fecha de la Declaración Conjunta solemne donde se declara la intención de negociar un tercer Acuerdo de Cooperación, firmado en 1997, con el Acuerdo de Asociación

1 J.A. Quevedo Flores, "Características de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea hacia México 2002-2020. ¿En dónde está y hacia dónde se dirige la cooperación?", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 82631, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, noviembre de 2022, pp. 207-219.

Económica, Concertación Política y Cooperación (Acuerdo Global) que se ratificó en el año 2000.

A esta clasificación se podría incluir una cuarta etapa correspondiente al proceso de modernización del AGM, que abarcó poco más de una década. Inició el 24 de mayo del 2016 con la visita a México de la entonces alta representante de la Política Exterior y Política de Seguridad, Federica Mogherini, y la excanciller Claudia Ruiz Massieu,² que concluyó el 16 de enero de 2025, de acuerdo con un comunicado de prensa de la Comisión Europea en donde señala el fin de las negociaciones. Estas cuatro etapas dieron paso a los instrumentos a partir de los cuales la cooperación entre México y la Unión Europea se ha mantenido en tres niveles: bilateral, temática y regional.

En primer lugar, la cooperación bilateral se define principalmente a partir de relaciones políticas, tiene como ejes centrales la cohesión social, la economía sustentable y la competitividad, así como la educación y cultura. Este nivel de cooperación se rige por el AG. En cuanto a las relaciones económicas, de acuerdo con Josep Borrell, Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, de 2019 a 2024, desde la ratificación del Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM) y hasta datos del 2023, el comercio bilateral México-Unión Europea se ha más que cuadruplicado, consolidando a la UE como el segundo mayor inversor en México y el segundo destino de sus productos, con un comercio de alrededor de 80 mil millones de euros.³

Por su parte, la cooperación temática, como su nombre lo indica, se enfoca en temas como derechos humanos, democracia, equidad de género, medio ambiente y actores no estatales.⁴ Este nivel es quizá el más relevante en términos medioambientales, ya que desde el Acuerdo

² F. Del Río, y R. Saavedra Cinta, "Modernización de los capítulos de diálogo político y cooperación del Acuerdo Global México-Unión Europea", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 112, enero-abril de 2018, Instituto Matías Romero, SRE, México, p. 41.

³ Delegación de la Unión Europea en México. "La Unión Europea y México", Servicio Europeo de Acción Exterior, 30 de julio de 2021, https://www.eeas.europa.eu/mexico/la-union-europea-y-mexico_es?s=248

⁴ SRE. "México y la Unión Europea han desarrollado una larga y sólida relación de cooperación", Gobierno de México, 19 de noviembre de 2013, <https://www.gob.mx/sre/documentos/ficha-tecnica-mexico-y-la-union-europea-han-desarrollado-una-larga-y-solida-relacion-de-cooperacion>.

Global se estableció en el capítulo 34⁵ la importancia del cuidado al medio ambiente en sus estrategias de cooperación:

- En todas las medidas de cooperación que inicien en virtud del presente Acuerdo, las Partes deberán tener en cuenta la necesidad de preservar el medio ambiente y los equilibrios ecológicos.
- Las Partes se comprometen a desarrollar la cooperación para prevenir el deterioro ambiental; fomentar la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, desarrollar, difundir e intercambiar información y experiencias sobre legislación ambiental; estimular la utilización de incentivos económicos para promover su cumplimiento; fortalecer la gestión ambiental en los distintos niveles de gobierno; promover la formación de recursos humanos, la educación en temas de medio ambiente y la ejecución de proyectos de investigación conjunta; y desarrollar canales para la participación social.
- Las Partes promoverán el acceso mutuo a los programas en la materia según sus modalidades respectivas.
- La cooperación entre las Partes podría desembocar en la celebración de un acuerdo sectorial en el ámbito del medio ambiente y recursos naturales si se considera pertinente.

Si bien, el Acuerdo Global establece los principales parámetros para la cooperación entre México y la Unión Europea, el tercer nivel de cooperación (regional) también es fundamental en su relación y ejecución de proyectos concretos. La cooperación regional o birregional engloba programas de la UE para toda América Latina en cuestiones como la promoción del desarrollo sostenible, la cohesión social y, muy importante, reafirma su compromiso con la Agenda 2030.⁶ México participa activamente de esta cooperación en aspectos de medio ambiente.

5 *Diario Oficial de la Federación*, “Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros”, publicado el 6 de junio de 2000, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=2056602

6 La Agenda 2030 es un plan de acción global cuyo objetivo es poner fin a la pobreza mundial, proteger el medio ambiente y garantizar la paz a todas las personas con metas al año 2030; establece los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) para lograr su cometido y de ella participan 196 Estados miembros de Naciones Unidas. Servicio Diplomático de la Unión Europea, “Cooperación regional y global”, Servicio Europeo de Acción Exterior, 3 de junio de 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/cooperacion%20regional-y-global_und_en.

En este contexto, otro aspecto que influyó en la necesidad de tomar acciones con respecto al medio ambiente fue la firma del Acuerdo de París de 2015, a partir del cual la UE adoptó un papel de liderazgo en el combate al cambio climático, reforzando acciones de política interna y al exterior. Al interior, uno de los instrumentos más relevantes que desarrolló es el Pacto Verde Europeo (PVE) en 2019, es un paquete de iniciativas políticas en materia de cambio climático que integra reformas, investigación e inversiones destinadas a la reducción de emisiones de GEI que producen los Estados miembros de la UE. Al exterior, el PVE serviría como marco de referencia para el AGM con México en donde el aspecto ambiental pasó a un primer plano de la negociación.

El AGM integra un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, a partir del cual establece compromisos jurídicos vinculantes para la protección del medio ambiente y el cambio climático, entre otros. Para ello, está por definirse un procedimiento específico que garantice la aplicación de dichos compromisos, así como la incorporación de organizaciones de la sociedad civil para supervisar y asesorar el buen funcionamiento de todo el acuerdo.⁷

Por otro lado, la UE ha puesto en marcha una serie de proyectos que tienen como objetivo apoyar el cumplimiento del Acuerdo de París en sus relaciones políticas y económicas. Algunos de los proyectos más importantes que desarrolla en México son: la Alianza Estratégica para la Implementación del Acuerdo de París (SPIPA, por sus siglas en inglés), el *Low Carbon and Circular Economy Business Action*, el *Latin America Investment Facility* y, el Instrumento de Apoyo a los Diálogos Sectoriales México-Unión Europea (SDSF).

La SPIPA es un proyecto impulsado mediante la Comisión Europea y plantea tres ejes temáticos: política energética; política climática; y digitalización, recuperación e innovación empresarial. Se ha ejecutado en conjunto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Agencia Alemana para la Cooperación al Desarrollo (GIZ). El proyecto *Low Carbon and Circular Economy Business Action* es promovido por empresas europeas y se centra en buscar oportunidades

7 Comisión Europea. "Negotiators conclude on modernised Global Agreement with Mexico", comunicado de prensa, Bruselas, 2025. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_248

de negocio en sectores como el energético, que puedan generar un impacto sostenible en la economía verde.⁸

Por su parte, el *Latin America Investment Facility* es un mecanismo de financiamiento que combina contribuciones financieras de la UE, asistencia técnica y préstamos económicos para el desarrollo, con el objetivo de promover la infraestructura e inversión en sectores como el transporte, la energía y el medio ambiente. Por último, el SDSF es un instrumento político de seguimiento y acompañamiento en la relación bilateral México-Unión Europea para asegurar la puesta en práctica de las alianzas estratégicas entre ambos actores, así como el AGM, además de otros acuerdos entre los Estados miembros de la UE y México.

De acuerdo con la Delegación de la Unión Europea en México⁹ existen más de 20 proyectos financiados por fondos de la UE y sus Estados miembros en el ámbito de la acción climática y la energía sustentable ejecutados en nuestro país, que representan un monto de casi 69 millones de euros.¹⁰

8 Delegación de la Unión Europea en México, “Cooperación de la UE y sus Estados miembros en materia de medio ambiente, acción climática y energía”, Servicio Europeo de Acción Exterior, 1 de diciembre de 2020, https://www.eeas.europa.eu/delegations/mexico/cooperaci%C3%B3n-de-la-ue-y-sus-estados-miembros-en-materia-de-medio-ambiente-acci%C3%B3n-clim%C3%A1tica-y-energ%C3%ADa_und_en

9 *Idem.*

10 En caso de proyectos regionales o globales, el monto se refiere solo a México. *Idem.*

Cuadro 1.

Lista de proyectos y acciones de la Unión Europea ejecutados en México						
Organización financiadora	Organización ejecutora	Nacionalidad de los socios	Proyecto	Monto Subvención	Años ejecución	Mecanismo financiación
Comisión Europea	AECID ¹¹	España	Instrumentando políticas climáticas y de eficiencia energética en Oaxaca en el sector público y privado	€ 500,000	2020-2023	EUROCLIMA+
Comisión Europea	AECID*	España	LAIF City LIFE	€ 5,200,000.00	2020-2024	LA
Comisión Europea	Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas	España (Chipre, Italia, México, Portugal)	A global initiative to understand gypsum ecosystem ecology	€ 724,500	2018-2021	Horizon 2020
Comisión Europea	AFD**	Francia	Combating climate change in agriculture programme (Mex-3CAP)	€ 5,200,000	2014-2021	LAIF
Comisión Europea	AFD**	Francia	Proyecto piloto de integración ciclista al Sistema de Autobús de Rápido Tránsito de Puebla	€ 500,000	2020-2021	EUROCLIMA+
Comisión Europea	Alma Mater Studiorum – Università di Bologna	Italia (Dinamarca, Eslovenia, España, Francia, México)	Insect-borne prokaryote-associated diseases in tropical and subtropical perennial crops	€ 3,999,963.75	2017-2021	Horizon 2020
Comisión Europea	Barcelona Supercomputing Center	España (Alemania, Francia, México)	Supercomputing and Energy for Mexico	€ 1,999,030.00	2019-2021	Horizon 2020
Comisión Europea	GIZ***	Alemania	A sustainable and Climate-friendly Phase out of Ozone Depleting Substances (SPODS)	€ 3,000,000.00	2017-2020	Partnership Instrument
Comisión Europea	GIZ***	Alemania	Alianza Estratégica para la Implementación del Acuerdo de París (SPIPA)	€ 1,000,000.00	2018-2022	Partnership Instrument

11 *Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

** Agencia Francesa de Desarrollo

*** *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (Agencia Alemana de Cooperación)

**** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Logros y retos a 25 años del Acuerdo Global México-Unión Europea

Comisión Europea	GIZ***	Alemania	Mejora del Plan Integral de Movilidad Urbana Sostenible del área metropolitana de Guadalajara – SUMP	€ 600,000.00	2018-2020	EUROCLIMA+
Comisión Europea	Expertise France	Francia	Articulando agendas globales desde lo local: la adaptación basada en ecosistemas como catalizador de acciones municipales para alcanzar metas globales	€ 947,550.00	2019-2021	EUROCLIMA+
Comisión Europea	ICF	Internacional	International Urban Cooperation: Sustainable and Innovative Cities and Regions – Regional Action North America – USA, CAN, MX	€ 5,998,810.00	2016-2020	Partnership Instrument
Comisión Europea	IDOM	Internacional	EU-MX Sector Dialogue Support Facility (SDSF)	€ 2,604,700.00	2018-2021	Partnership Instrument
Comisión Europea	Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	Alemania	LAIF contribution to the 'Geothermal Development Facility Latin America'	€ 20,500,000.00	2014-2026	LA
Comisión Europea	PNUD****	Internacional	UN-REDD Programme (United Nations Collaborative initiative on Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation)	€ 12,000,000.00	2016-2020	ENV
Comisión Europea	PWC	Internacional	Low Carbon Business Action	€ 3,000,000.00	2020-2023	Partnership Instrument
Comisión Europea	Syddansk Universitet	Dinamarca (Bulgaria, España, Grecia, Italia, México, Portugal)	Integrated Process and Product Design for Sustainable Biorefineries	€ 594,000.00	2018-2021	Horizon 2020
Comisión Europea	Technische Universität Ilmenau	Alemania (Dinamarca, México, Polonia)	Improved Estimation Algorithms for Water Purification and Desalination Systems	€ 271,400.00	2019-2021	Horizon 2020
Comisión Europea	The University of Sheffield	Reino Unido (México)	Can bean yield losses caused by drought, heat stress and climate change be ameliorated by enhancing pod-specific stomatal conductance?	€ 237,493.80	2017-2020	Horizon 2020

Comisión Europea	Universidad Autónoma Metropolitana	México	Bioclimatic Sustainable Architecture and Urbanism in Europe	N/A	2016-2020	Erasmus+
Gobierno de los Países Bajos	Embajada del Reino de los Países Bajos	Países Bajos	Youth for Climate Action	€ 4,390.00	2019-2020	Gobierno de los Países Bajos

Fuente: Delegación de la Unión Europea en México, *Cooperación de la UE y sus Estados miembros en materia de medio ambiente, acción climática y energía*, 2020.

Como se puede observar en el Cuadro 1, la mayoría de los proyectos en materia de medio ambiente, acción climática y energía están financiados por la Comisión Europea a partir de diversos mecanismos de financiación, por ejemplo, el esquema de asociación (*Partnership Instrument*). Un instrumento de alto nivel en la relación bilateral que incluye temas de medio ambiente, derechos humanos, ciencia y tecnología, entre otros.¹²

Otro mecanismo de financiación que destaca es Euroclima+,¹³ iniciado en 2010 a partir de un proceso de diálogo regional en donde la Unión Europea y América Latina buscan facilitar “el intercambio de experiencias sobre la acción climática, al contribuir a que ambas partes posicionen siempre en el centro de su relación la agenda baja en carbono y resiliente al clima”.¹⁴ Mientras que Horizonte 2020 (ahora Horizonte Europa 2021-2027) es el programa de la UE que financia el desarrollo en ciencia, tecnología e innovación, por lo cual trabaja con universidades, organizaciones e instituciones de investigación, en este caso, para impulsar y desarrollar trabajos en favor del medio ambiente y el clima.¹⁵

Es importante destacar que, los mecanismos y proyectos mencionados se encuentran alineados con los objetivos en materia de reducción de emisiones de GEI, así como de biodiversidad, adaptación y mitigación al cambio climático. Asimismo, dichas iniciativas se distinguen por tener un amplio alcance y contar con altos niveles de financiamiento económico.

12 SRE, “México y la Unión Europea han desarrollado una larga y sólida relación de cooperación”, Gobierno de México, México, 19 de noviembre de 2013. <https://www.gob.mx/sre/documentos/ficha-tecnica-mexico-y-la-union-europea-han-desarrollado-una-larga-y-solida-relacion-de-cooperacion>

13 Euroclima, “México”, <https://www.euroclima.org/mexico>

14 Servicio Diplomático de la Unión Europea. “Cooperación regional y global”, *op. cit.*

15 *Idem.*

Análisis de resultados desde la perspectiva mexicana

Han pasado 25 años de la cooperación entre México y la Unión Europea y en este texto se ha intentado mostrar la relevancia del tema medioambiental como un aspecto presente en la agenda bilateral desde el comienzo. Sin embargo, en este punto cabe reflexionar sobre algunos aspectos acerca de los efectos del Acuerdo Global en materia ambiental, es decir: ¿en dónde se pueden observar los resultados de esa relación?, ¿estos mecanismos de cooperación han reducido las amenazas ambientales en territorio mexicano?, ¿han disminuido las emisiones de gases de efecto invernadero?, ¿la temperatura media del planeta ha descendido?, ¿la población mexicana es menos vulnerable al cambio climático? Estas y más preguntas requieren de una investigación y análisis más extenso que, desafortunadamente, este texto no puede cubrir, lo que sí puede y pretende hacer es abrir el debate e invitar a la reflexión en torno a éstos y más cuestionamientos.

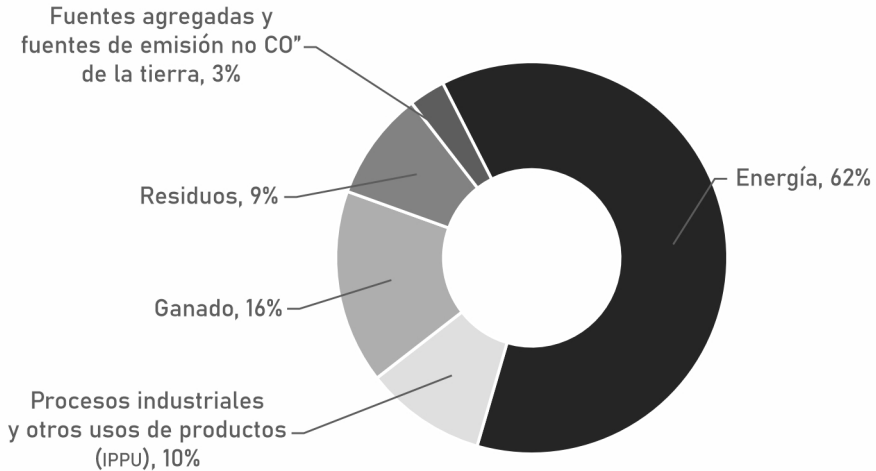
Con respecto a las emisiones, la mayoría de las estrategias de cooperación y financiamiento de la Unión Europea con México en materia ambiental están enfocadas al cumplimiento del Acuerdo de París, cuyo objetivo principal es mantener la temperatura media del planeta por debajo de 1.5 °C. Para lograr dicho cometido, se deben reducir las emisiones de gases de efecto invernadero como el dióxido de carbono (CO₂), el metano (CH₄) y el óxido nitroso (N₂O), entre otros. Estos gases son los responsables del calentamiento global y su producción se ha intensificado en las últimas décadas como resultado de las actividades humanas, entre ellas la producción de energía con fuentes fósiles (petróleo, carbón y gas natural), procesos industriales (industria de los minerales, industria química), procesos agrícolas y ganaderos, así como la deforestación y cambio de uso de la tierra. Tan sólo el sector energético y la industria cementera (esencial en cualquier proceso de construcción) emiten más del 70 % de CO₂ a nivel global.¹⁶

En México, los sectores que más emisiones producen son el energético, que incluye la generación de energía eléctrica, transporte, petróleo y gas con 62 %, seguido de la ganadería y agricultura con 16 %, la

16 InfluenceMap, "The Carbon Majors Database: 2024 Dataset and Analysis Brief", *Carbon Majors Report*, abril 2024, <https://carbonmajors.org/briefing/The-Carbon-Majors-Database-26913>

industria (construcción, química, minerales y metales, entre otros) con 10% y el sector residuos con 9 por ciento.¹⁷

Gráfica 1. Contribución de emisiones de GEI por sector en México, 2024



Fuente: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Análisis de los sectores productivos con mayor emisión de gases de efecto invernadero, 2024*, p. 11.

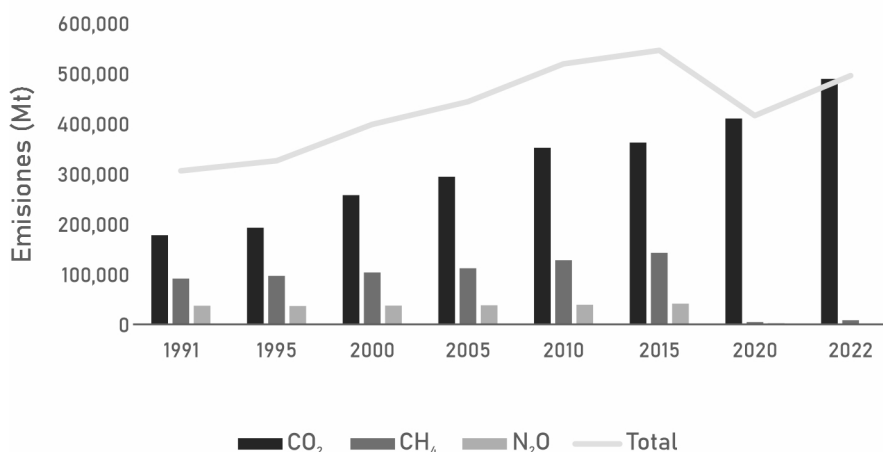
Con base en el Cuadro 1, que se muestra previamente en este texto, se puede observar la lista de proyectos que la UE ha impulsado en México para identificar que éstos se encuentran alineados a los sectores con mayores emisiones de GEI como el energético, la agricultura y el transporte. En teoría, esto debería suponer una reducción en las emisiones de México al adoptar medidas más sustentables, sin embargo, en la práctica los datos muestran otra realidad.

El Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) es el órgano encargado de contabilizar y generar informes periódicos de las emisiones de GEI en México, a partir del Inventario Nacional de

17 Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), *Análisis de los sectores productivos con mayor emisión de gases de efecto invernadero*, México, 2024, p.11. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/921220/03_2024_EmisionesPorSectoresEcon_micos_290524.pdf

Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero (INEGYCEI) se puede observar cómo éstas han ido en aumento pese a las estrategias de cooperación y demás acciones en favor del cumplimiento del Acuerdo de París. La siguiente gráfica muestra la cantidad de emisiones en megatoneladas (Mt) que ha producido México desde 1991 y hasta datos disponibles de 2022. En ella se puede observar un incremento constante principalmente de CO₂, excepto por el año 2020 en donde se vivió la pandemia de COVID-19.¹⁸

Gráfica 2. Emisiones de gases de efecto invernadero en México, 1991-2022



Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) y del Observatorio Mexicano de Emisiones de Metano (Obmem).

Los GEI pasaron de 305,127 Mt en 1991, en donde el CO₂ representó 177,144 Mt, a 494,074 Mt en 2022.¹⁹ Este último dato únicamente

¹⁸ En un inicio la pandemia provocada por el COVID-19 y la reducción de las actividades económicas y de movilidad en todo el mundo redujo la demanda mundial de energía durante el 2020. Agencia Internacional de la Energía (IEA), *Global Energy Review 2021: Overview*, AIE, París, abril 2021, en <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2021>

¹⁹ Véase Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). “Inventario nacional de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero (INEGYCEI) [Conjunto de datos]”, <https://datos.inecc.gob.mx/>

contempla las emisiones de CO₂ y CH₄ al no haber información pública disponible de N₂O y tampoco de años más recientes. Cabe aclarar que, pese a que la cooperación entre México y la UE ha sido constante y parece ir en aumento, no se le puede atribuir toda la responsabilidad. Los mecanismos de cooperación ambiental son una herramienta para incentivar políticas públicas y acciones propias del Estado mexicano, por lo que la crítica debe ir encaminada también al gobierno nacional y las metas adaptadas.

Otra de las reflexiones en relación con los mecanismos de cooperación en materia ambiental de la UE con México tiene que ver con la vulnerabilidad de la población mexicana al cambio climático. De acuerdo con un reporte de investigación encabezado por el Programa de Investigación en Cambio Climático (PINCC) y el Instituto de Ciencias de la Atmósfera y Cambio Climático (ICAYCC) de la UNAM, en el periodo que va de 1975 a 2021: “(...) los eventos extremos tanto de temperatura como de precipitación en México han aumentado, incluyendo periodos secos más largos y eventos extremos de precipitación de mayor magnitud”.²⁰

Como resultado de las temperaturas extremas se desencadena una serie de impactos en los distintos grupos sociales, sectores y actividades del país. Impactos que se distribuyen de manera desigual en términos socioeconómicos. De acuerdo con el informe citado: “se esperan importantes impactos negativos por el cambio climático sobre la disponibilidad de agua y, por lo tanto, en la producción agrícola, lo cual supone un alto riesgo para la seguridad alimentaria nacional”.²¹ También, las altas temperaturas y los periodos largos de sequías han provocado incendios en muchas regiones del país, lo cual no sólo afecta a la biodiversidad del lugar, si no también emite GEI a la atmósfera.

A partir del programa Euroclima+ se desarrolla un plan de acción para: “Monitoreo de los cambios de uso del suelo y estimación de emisiones de GEI del sector tierra en las Áreas Naturales Protegidas, [así

gob.mx/busca/dataset/inventario-nacional-de-emisiones-de-gases-y-compuestos-de-efecto-invernadero-inegycei, y Observatorio Mexicano de Emisiones, “Emisiones”, <https://www.obmem.mx/emisiones>.

20 F. Estrada Porrúa, J. Zavala Hidalgo, A. Martínez Arroyo, G. Raga, G. y C. Gay García, *Estado y perspectivas del cambio climático en México: un punto de partida*, Programa de Investigación en Cambio Climático, Ciudad de México, 2023, p. 18.

21 *Ibidem.*, p. 43.

como la [Integración de los programas de ordenamiento ecológico, territorial y de desarrollo urbano”²² con el objetivo de reducir los impactos del cambio climático en la naturaleza y a la población. No obstante, es complicado medir los resultados a nivel nacional ya que muchos de los proyectos están focalizados en áreas prioritarias de atención y a par-tir de diversas organizaciones que los ejecutan. Tan sólo la GIZ trabaja en más de 20 proyectos en todo el país en temas como la agricultura, turismo y movilidad, muchos de éstos en conjunto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).²³

En este aspecto, la cooperación bilateral y regional con la UE y sus Estados miembros ha servido para el desarrollo de prácticas más sustentables del gobierno y la población mexicana. Sin embargo, falta mucho por hacer en un tema tan relevante y cada vez más grave. Por ejemplo, en octubre de 2023 Amnistía Internacional emitió una nota presentando el primer caso de desplazados climáticos en México. Se trata de una comunidad costera en Tabasco en donde “(...) el aumento del nivel del mar causado por el cambio climático se [llevó] más de 200 metros de costa, provocando la destrucción de más de 50 casas”.²⁴ Esto sólo es una muestra de la urgencia y la importancia de impulsar mecanismos y proyectos de cooperación con actores preocupados por atender las consecuencias de la crisis climática, así como de contribuir en favor de medidas que mejoren el medio ambiente, de la mano de actores locales, contemplando las necesidades particulares de cada comunidad.

Por otro lado, también es preciso incluir en este análisis un aspecto controversial en el marco de los acuerdos de cooperación con actores más desarrollados como lo es la UE, es decir, la participación colateral de las empresas europeas en territorio mexicano. Lo cual podría responder al primer cuestionamiento que se planteó al inicio de este apartado: ¿en dónde se pueden observar los resultados de la relación de la UE con México? En términos comerciales, la inversión extranjera directa (IED)

22 Euroclima. “México”, <https://www.euroclima.org/mexico>

23 GIZ. “Mexico”, <https://www.giz.de/en/worldwide/33041.html>.

24 Guadalupe Cobos Pacheco, “The first climate-displaced people in Mexico won’t be the last”, Amnesty International, octubre de 2023, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/10/first-climate-displaced-people-mexico-wont-be-last/>.

acumulada de la UE en México de 1999 a 2021 fue de US\$ 177.5 mil millones, es decir, representó 29 % de la IED total en México.²⁵

Los EM de la UE con mayor inversión en México son, en primer lugar, España con 73.4 mil millones de dólares (mmd), seguido de Alemania con 26.9 mmd, Países Bajos con 21.3 mmd y Bélgica con 21 mmd. En México existen 17,263 empresas con capital de la Unión Europea distribuidas principalmente en Ciudad de México (23.6 %), Estado de México (10.8 %), Nuevo León (8.6 %), Puebla (5.6 %) y Jalisco (5.4 %).²⁶

Estas dinámicas económicas se sustentan en una relación de cooperación asimétrica en donde la UE brinda su ayuda para el desarrollo de México, lo cual en términos críticos se puede analizar como la imposición del Norte sobre el Sur cuyo objetivo es el aprovechamiento de los recursos materiales y humanos del país receptor. No obstante, un hecho innegable es que, gracias a la cooperación con la UE en materia ambiental, México ha puesto en práctica políticas públicas alineadas con el cumplimiento de las metas del Acuerdo de París. Sin embargo, persiste una deuda por priorizar los contextos y necesidades particulares de las localidades en donde se desarrollan los proyectos.

En el informe actualizado de Contribución Determinada a nivel Nacional (NDC) 2022, el gobierno de México, por medio de la Semarnat, se comprometió a reducir sus emisiones condicionadas de GEI un 40 % en 2030, mientras que en 2020 había señalado una meta del 36%.²⁷ Los NDC son objetivos de reducción de emisiones GEI o de adaptación al cambio climático que los países se comprometen a alcanzar en el marco del Acuerdo de París. Las metas condicionadas requieren acceso a financiamiento climático internacional, también pueden depender de transferencia de tecnología avanzada para energías limpias, agricultura sostenible, entre otros, e incluyen necesidades de fortalecimiento de capacidades técnicas y científicas. Apoyo que da la UE a México a partir de sus proyectos y programas de cooperación ambiental.

²⁵ SRE, “Cifras destacadas de la relación comercial México-UE 27”, SRE, México, 2021. https://embamex.sre.gob.mx/belgica/imagenes/Economicos/C_DEST_RELCOM_MXUE.pdf

²⁶ *Ídem*.

²⁷ UNDP, “México”, *Climate Promise*, <https://climatepromise.undp.org/es/what-we-do/where-we-work/mexico>

Además, desde 2014 se han llevado a cabo de manera anual Diálogos políticos de alto nivel (DPAN) entre la Unión Europea y México, con el objetivo de fortalecer la cooperación bilateral y abordar temas prioritarios en su agenda. Entre ellos el combate al cambio climático, desarrollo y economía sostenible como se observa a continuación:

Cuadro 2. Diálogos políticos de alto nivel entre México y la Unión Europea

Diálogos políticos de alto nivel entre México y la Unión Europea		
Diálogo Político de Alto Nivel	Fecha	Temas prioritarios
I	2014	Ampliar el diálogo político en temas bilaterales, regionales y globales.
II	2015	Seguridad, derechos humanos y comercio.
III	2016	Fortalecer las relaciones diplomáticas y la cooperación en política exterior.
IV	2017	Asociación estratégica y preparación para la modernización del Acuerdo Global entre México y la UE.
V	2018	Ampliación de la agenda bilateral, incluyendo <i>desarrollo sostenible y combate al cambio climático</i> .
VI	2019	Gobernanza, derechos humanos y cooperación multilateral.
VII	2020	Impacto global de la pandemia de covid-19 y la <i>recuperación económica sostenible</i> .
VIII	feb-23	Paz y seguridad internacionales, <i>cambio climático</i> , y crimen transnacional organizado.
IX	sep-23	Guerra en Ucrania, la crisis humanitaria en Gaza, y la cooperación en movilidad humana y ciberseguridad.
X	2024	Cooperación en política exterior, promoviendo la paz, el <i>desarrollo sostenible</i> , y derechos humanos.
Diálogo de Alto Nivel sobre Medio Ambiente y Clima	feb-25	A diez años del Acuerdo de París y de la adopción de los objetivos de desarrollo sostenible.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SRE, México.

Con respecto al Cuadro anterior, cabe apuntar que, si bien ha habido pocos DPAN centrados en temas medioambientales, eso no quiere decir que no se haya abordado el tema en otras ediciones de los DPAN. Ya que, desde su primera edición, el tema se ha tocado como un aspecto transversal, sin embargo, con el tiempo se ha convertido en una prioridad.

Esto también se puede ubicar en el IV DPAN que abordó la preparación para la modernización del Acuerdo Global y que, como ya se mencionó, la UE condicionó las negociaciones para incluir medidas de protección al medio ambiente en su cooperación.

En febrero de 2025 se llevó a cabo un DPAN entre la vicepresidenta ejecutiva de la Comisión Europea, Teresa Ribera y Alicia Bárcena, secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México. En dicha reunión se reafirmó el compromiso de ambas partes por continuar con la cooperación para enfrentar los retos del cambio climático, la contaminación y la biodiversidad.²⁸

Este último punto es importante, dado que una gran parte de los proyectos expuestos a lo largo de este texto responden a la protección de los ecosistemas y biodiversidad de México, aspecto que ha favorecido mucho al país receptor. Sólo por dar un ejemplo, gracias a la cooperación con la UE y sus agencias de cooperación, se han desarrollado estrategias para el cuidado de las zonas costeras en Baja California con resultados muy favorables, principalmente a cargo de la Agencia Alemana para la Cooperación al Desarrollo.²⁹

Conclusiones

La cooperación entre México y la Unión Europea ha logrado avances significativos en el ámbito ambiental y ha contribuido a posicionar a México en la agenda climática global, no obstante, todavía existen desafíos estructurales y operativos que deben abordarse. Más allá de las metas establecidas a partir del Acuerdo de París, lo cierto es que hay una urgencia por desarrollar acciones conjuntas a partir de mecanismos de cooperación que permitan hacer frente a la crisis ambiental en el mundo.

Por un lado, es indispensable apuntar que las emisiones de gases de efecto invernadero no tienen fronteras y sus efectos tampoco: los cambios extremos y prolongados de temperatura, las sequías, inundaciones,

28 Semarnat, “México y la Unión Europea fortalecen alianza frente a los retos ambientales globales”, comunicado, 25 de abril de 2025, <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/mexico-y-la-union-europea-fortalecen-alianza-frente-a-retos-ambientales-globales>.

29 Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, “Cooperación internacional optimiza ambientalmente regiones costeras en México”, 2 de octubre de 2024, <https://www.gob.mx/amexcid/articulos/cooperacion-internacional-optimiza-ambientalmente-regiones-costeras-en-mexico>, fecha de consulta: 13 de mayo de 2025.

etcétera. A nivel global, es importante reconocer que derivado de los esfuerzos conjuntos por hacer frente al cambio climático, la temperatura media del planeta se ha mantenido por debajo de 1.5 °C, sin embargo, ha habido periodos (meses) en los cuales supera este porcentaje, por ejemplo, entre enero y septiembre de 2024, la temperatura media del planeta superó en 1.54 °C.³⁰ Sin embargo, por otro lado, se debe matizar que esas consecuencias se expresan de manera desigual entre Estados y poblaciones, siendo las regiones menos desarrolladas, las más vulnerables.

Las condiciones actuales de desarrollo económico en México no le permiten hacer frente por sí solo a los retos que representa una población de 37.7 millones (37.7 %) de mexicanos en estado de pobreza moderada y 9.1 millones (9.1 %) en pobreza extrema.³¹ El país requiere de la cooperación con actores interesados y conscientes de afrontar la crisis ambiental, y la UE ha mostrado su liderazgo al respecto. La colaboración de México con la Unión Europea y sus países miembros le ha permitido enfrentar retos presentes como la amenaza a especies endémicas en peligro de extinción, así como de ecosistemas marinos y costeros, y también ha constituido un apoyo a la transición energética, además de ser clave en la promoción al cumplimiento y reporte de las Contribuciones Determinadas a nivel Nacional a corto, mediano y largo plazo.

Finalmente, este texto ha pretendido mostrar la urgencia por adaptar medidas de cooperación pensadas para México y su contexto. La inclusión de las organizaciones de la sociedad civil para supervisar y asesorar sobre la aplicación del Acuerdo Global, como uno de los principales resultados de su modernización es crucial para fortalecer la integración de estrategias de sostenibilidad en todas las áreas de cooperación, mejorar la rendición de cuentas y garantizar que los beneficios de estas políticas lleguen de manera equitativa a toda la población. Sólo así será posible avanzar hacia un modelo de desarrollo verdaderamente

30 Organización Meteorológica Mundial (OMM), “El año 2024 va camino de ser el más cálido jamás registrado en un momento en que el calentamiento sigue aumentando”, Comunicado de prensa, Bakú, Azerbaiyán, 11 de noviembre de 2024, <https://wmo.int/es/news/media-centre/el-ano-2024-va-camino-de-ser-el-mas-calido-jamas-registrado-en-un-momento-en-que-el-calentamiento#:~:text=Entre%20enero%20y%20septiembre%20de,referencia%20de%20la%20era%20preindustrial>

31 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2024*, Ciudad de México, 2025, https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/Informes/IEPDS_2024.pdf.

sostenible, que incluso puede servir de referencia y replicarse en otros Estados y regiones.

Fuentes de consulta

- Agencia Internacional de Energía (IEA), *Global Energy Review 2021: Overview*, AIE, París, abril 2021, en <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2021>
- Agencia Internacional de las Energías Renovables (IRENA). “Renewable Power Generation Costs in 2019”. International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi, [https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2020/Jun/IRENA_Power_Generation_Costs_2019.pdf]
- Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, “Cooperación internacional optimiza ambientalmente regiones costeras en México”, 2 de octubre de 2024, <https://www.gob.mx/amexcid/articulos/cooperacion-internacional-optimiza-ambientalmente-regiones-costeras-en-mexico>
- Cobos Pacheco, Guadalupe, “The first climate-displaced people in Mexico won’t be the last”. *Amnesty International*, octubre de 202. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/10/first-climate-displaced-people-mexico-wont-be-last/>.
- Comisión Europea. “Negotiators conclude on modernised Global Agreement with Mexico”, comunicado de prensa, Bruselas, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_248
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2024*, Ciudad de México, 2025, https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/Informes/IEPDS_2024.pdf.
- Datosmacro. “Emisiones de CO₂ en México”. <https://datosmacro.expansion.com/energia-y-medio-ambiente/emisiones-co2/mexico>.
- Del Río, F. y Saavedra Cinta, R., “Modernización de los capítulos de diálogo político y cooperación del Acuerdo Global México-Unión Europea”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 112, enero-abril de 2018, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, pp. 33-48.

Delegación de la Unión Europea en México. “Cooperación de la UE y sus Estados miembros en materia de medio ambiente, acción climática y energía”, Servicio Europeo de Acción Exterior, 1 de diciembre de 2020, https://www.eeas.europa.eu/delegations/mexico/cooperaci%C3%B3n-de-la-ue-y-sus-estados-miembros-en-materia-de-medio-ambiente-acci%C3%B3n-clim%C3%A1tica-y-energ%C3%ADa_und_en.

Delegación de la Unión Europea en México. “La Unión Europea y México”. Servicio Europeo de Acción Exterior, 30 de julio de 2021, https://www.eeas.europa.eu/mexico/la-union-europea-y-mexico_es?s=248.

Diario Oficial de la Federación. “Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros”. Publicado el 6 de junio de 2000, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=2056602.

Estrada Porrúa, F., Zavala Hidalgo, J., Martínez Arroyo, A., Raga, G., & Gay García, C. *Estado y perspectivas del cambio climático en México: un punto de partida*, Programa de Investigación en Cambio Climático, Ciudad de México, 2023.

Euroclima. “México”, <https://www.euroclima.org/mexico>.

GIZ, “Mexico”, <https://www.giz.de/en/worldwide/33041.html>.

InfluenceMap, “The Carbon Majors Database: 2024 Dataset and Analysis Brief”, *Carbon Majors Report*, abril 2024, <https://carbonmajors.org/briefing/The-Carbon-Majors-Database-26913>.

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), *Análisis de los sectores productivos con mayor emisión de gases de efecto invernadero*, INECC, México, 2024, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/921220/03_2024_EmisionesPorSectoresEcon_micos_290524.pdf?utm_source=chatgpt.com.

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). “Inventario nacional de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero (INEGYCEI) [Conjunto de datos]”, México, 2024, <https://datos.gob.mx/busca/dataset/inventario-nacional-de-emisiones-de-gases-y-compuestos-de-efecto-invernadero-inegycei>.

Observatorio Mexicano de Emisiones, “Emisiones”, <https://www.obmem.mx/emisiones>.

- Organización Meteorológica Mundial (OMM), “El año 2024 va camino de ser el más cálido jamás registrado en un momento en que el calentamiento sigue aumentando”, Comunicado de prensa, Bakú, Azerbaiyán, 11 de noviembre de 2024, <https://wmo.int/es/news/media-centre/el-ano-2024-va-camino-de-ser-el-mas-calido-jamas-registrado-en-un-momento-en-que-el-calentamiento#:~:text=Entre%20enero%20y%20septiembre%20de,referencia%20de%20la%20era%20preindustrial>.
- Quevedo Flores, J.A. “Características de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea hacia México 2002-2020. ¿En dónde está y hacia dónde se dirige la cooperación?”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, artículo 82631, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, noviembre de 2022, pp. 207-219, <https://doi.org/10.5209/redc.82631>.
- Semarnat, “México y la Unión Europea fortalecen alianza frente a los retos ambientales globales”, comunicado, 25 de abril de 2025, <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/mexico-y-la-union-europea-fortalecen-alianza-frente-a-retos-ambientales-globales>.
- SRE. “México y la Unión Europea han desarrollado una larga y sólida relación de cooperación”, Gobierno de México, 19 de noviembre de 2013, <https://www.gob.mx/sre/documentos/ficha-tecnica-mexico-y-la-union-europea-han-desarrollado-una-larga-y-solida-relacion-de-cooperacion>.
- SRE, “Cifras destacadas de la relación comercial México-UE 27”, SRE, Gobierno de México, México, 2021. https://embamex.sre.gob.mx/belgica/images/Economicos/C_DEST_RELCOM_MXUE.pdf.
- Servicio Diplomático de la Unión Europea. “Cooperación regional y global”. Servicio Europeo de Acción Exterior, 3 de junio de 2020, https://www.eeas.europa.eu/eeas/cooperaci%C3%B3n-regional-y-global_und_en.
- Servicio Europeo de Acción Exterior, “México y la UE: Una alianza para un futuro en común”, DUEM, México, 7 de octubre de 2024, https://www.eeas.europa.eu/delegations/m%C3%A9xico/m%C3%A9xico-y-la-ue-una-alianza-para-un-futuro-en-com%C3%BAn_es?s=248.
- UNDP “México”, *Climate Promise*, <https://climatepromise.undp.org/es/what-we-do/where-we-work/mexico>.

Logros y retos a 25 años del Acuerdo Global México-Unión Europea
se terminó de imprimir el 25 de diciembre de 2025 en
los talleres gráficos de Gráfica Premier S.A. de C.V., Calle 5 de
Febrero No. 14, Col. San Jeronimo Chicahualco,
San Jerónimo Chicahualco, Méx. C.P. 2309.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de Zyanya Ruiz y
la formación tipográfica a cargo de Nathalie Guzón.

Para su impresión, realizada en offset, se utilizó papel cultural de 90 g;
en su composición tipográfica se utilizó la fuente Bell MT y Bahnschrift
en diferentes puntos. El tiraje consta de 300 ejemplares.